

МУНИЦИПАЛИТЕТ и соцзаказ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | АВГУСТ 2014 | выпуск № 8 (33)

Учредитель и издатель
**Институт политики
развития (ИПР)**

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Лариса Ли

Технический редактор
Айганыш Качаганова

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Адил Абдраимов

Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымышова

Журнал принимает для
публикации авторские статьи
и размещает адресованные
муниципалитетам
бесплатные объявления.

**Журнал распространяется
бесплатно**, но оставляет
за собой право организации
платной подписки.

Материалы журнала
необязательно отражают
точку зрения издателя
и партнеров издателя.
Ответственность за
содержание материалов
несут авторы.

**По всем вопросам
обращаться по адресам:**

почтовый – 720021,
Кыргызская Республика,
г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44,
Институт политики
развития, редакция журнала
«Муниципалитет»;

электронные – office@dpi.kg
NDobretsova@dpi.kg

Телефоны: (0312) 97-65-30
(31, 32, 33, 34)

Факс: (0312) 97-65-29

Использованы фотографии,
сделанные сотрудниками
Института политики развития,
из Интернета.

Регистрационный номер
Свидетельства о регистрации
средства массовой
информации 1785.

ISBN 1694-7053

**Муниципалитет знает,
что он получает через социальный заказ,
а неправительственные организации знают,
как это сделать**

В НОМЕРЕ:

ПИЛОТ в Кыргызстане. Хроника реализации

Предыстория	2
Учимся разрабатывать социальные проекты	3
Формирование технических заданий для будущих социальных заказов	4
Информационная кампания и сбор заявок	5
КОНКУРС = ГОРА ВОПРОСОВ	6
Уроки технической экспертизы	8
Ожидания 2015 года	9
Практика реализации государственного социального заказа в Чуйской области – полигон для новых знаний работников муниципалитетов	10

Законодательство

Государственный социальный заказ и государственные закупки. В чем разница?	14
Проблемы в конкурсной процедуре государственного социального заказа и рекомендации по их решению	16

Горячая в мире тема

Социальный заказ как часть системы межсекторного взаимодействия	23
--	----

Специальный выпуск журнала «Муниципалитет» № 8 (33) за август 2014 года посвящен социальному заказу, издан в рамках Проекта «Партнерство НПО и МСУ в решении приоритетных вопросов местных сообществ на основе муниципального социального заказа», профинансированного Правительством Германии через Проект GIZ (Германское общество по международному сотрудничеству) по поддержке гражданского общества.

Далее по всему тексту журнала для экономии места употребляется аббревиатура «Проект GIZ/Fonds по МСЗ».



ПИЛОТ: муниципальный социальный заказ в Кыргызстане. Хроника проекта

Надежда ДОБРЕЦОВА,
Айганыш КАЧАГАНОВА, ИПР

Предыстория

Местное самоуправление может и должно передавать решение части социальных вопросов неправительственным организациям. Для этого в Кыргызстане внедряется механизм муниципального (государственного) социального заказа, где заказчиком выступает орган МСУ – мэрия или айыл окмоту, а исполнителем – неправительственная некоммерческая организация (НПО). При финансовой поддержке Проекта GIZ (Германское общество по международному сотрудничеству) по поддержке гражданского общества, в рамках Проекта GIZ/Fonds по МСЗ, ИПР помогает 12 муниципалитетам Кыргызской Республики реализовать проекты по решению актуальных социальных проблем сила-

ми неправительственных организаций. Средства в размере одного миллиона сомов (на каждый муниципалитет) для финансирования социальных заказов будут предоставлены Проектом GIZ и через ИПР поступят в местные бюджеты 12 органов МСУ. При этом ИПР вместе с органами МСУ будет контролировать целевое расходование средств, эффективность выполнения социальных проектов.

К середине 2014 года 12 пилотных муниципалитетов провели комплекс работ по выявлению приоритетных социальных проблем и сформировали список из пяти самых актуальных приоритетов. Затем муниципалитеты при участии 1228 граждан и представителей НПО в рамках сходов выбрали по три самые приоритетные проблемы. Подробнее об этом читайте в апрельском номере

журнала «Муниципалитет» (№ 4, 2014 г.), целиком посвященном муниципальному социальному заказу.

Теперь пришло время рассказать о том, как движется реализация социальных заказов дальше. Итак, сегодня журнал «Муниципалитет» представляет хронику основных событий Проекта GIZ/Fonds по МСЗ – тренинги для МСУ и НПО, формирование технических заданий, сбор заявок, проведение конкурсов и учебную поездку для изучения опыта реализации государственного социального заказа в Чуйской области.

Учимся разрабатывать социальные проекты

Весной и летом 2014 года работники органов местного самоуправления и активисты 12 пилотных муниципалитетов детально ознакомились с процедурами организации процесса социального заказа, основанными на требованиях действующего законодательства Кыргызской Республики. Для этого Проект GIZ/Fonds по МСЗ организовал для них обучение по двум темам: «Мобилизация ресурсов при реализации социального заказа» и «Разработка проектов социальных программ».

Тренинг «Мобилизация ресурсов при реализации социального заказа» был посвящен повышению навыков муниципалитетов в поиске и привлечении средств для реализации социальных проектов и программ. В рамках этого тренинга много вопросов возникло в отношении прав и возможностей органов МСУ формировать более подробные технические задания для НПО. Стало понятно, что органы МСУ рассматривают социальный заказ как закупку услуг по детальному заданию муниципалитета. Сотрудники Проекта GIZ/Fonds по МСЗ поняли, что для изменения ситуации только обучения недостаточно, понадобится дальнейшее детальное сопровождение и консультирование органов МСУ, чтобы не дать им «скатиться» с высоты пилотного муниципального социального заказа до тривиальных государственных закупок, исказив



Диаграмма 1. Структура участников тренинга «Мобилизация ресурсов при реализации социального заказа»

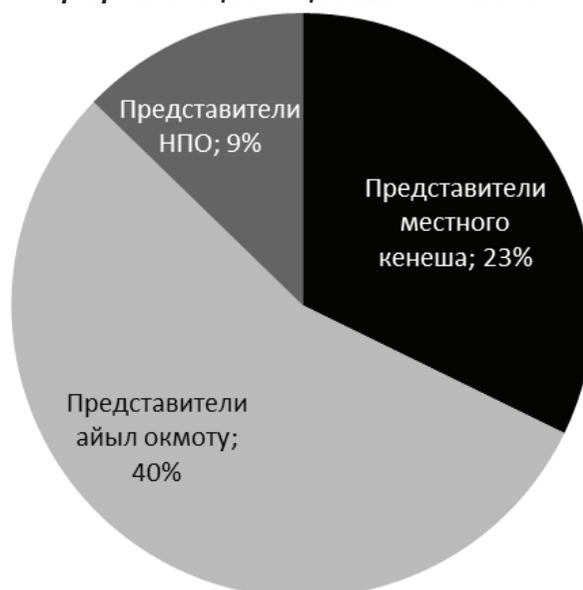
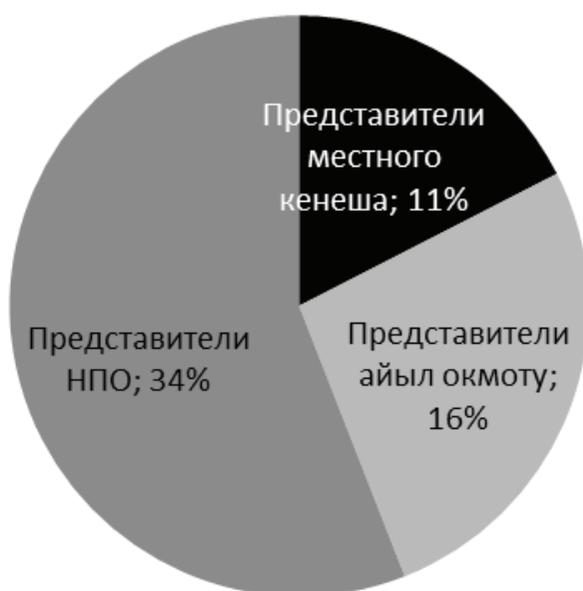


Диаграмма 2. Структура участников тренинга «Разработка проектов социальных программ»



тем самым суть пилотирования нового механизма.

В тренинг по теме «Разработка проектов социальных программ» входили стандартные вопросы социального проектирования:

- что такое «социальный проект», характеристики и жизненный цикл социального проекта;
- управление проектной командой, определение роли в команде, симптомы нездоровой команды;
- описание, цель и задачи проекта;
- рабочий план и бюджет проекта;
- логическая рамка проекта;



- мониторинг и оценка проекта;
- устойчивость проекта.

Многих участников тренинга больше всего интересовал механизм реализации проекта; виды мероприятий, какие можно включать в проект, а какие – не желательно; какие мероприятия наилучшим образом могут влиять на результаты проекта; каковы должны быть индикаторы, в чем заключаются ожидаемые риски. Бурное обсуждение участников тренинга вызвал вопрос о бюджете проекта, на основании каких норм необходимо рассчитывать административные расходы, заработную плату, командировочные и оплату труда по совместительству. Также затруднения вызвали вопросы обеспечения устойчивости проектов, но проблему помогла решить таблица по расходам и доходам, которую участники заполнили в рамках практического упражнения.

Всего в тренингах приняли участие 240 человек, из них 99 или 23 процента оказались представителями неправительственных организаций.

Тренинги в какой-то степени подготовили и представителей местного самоуправления, и представителей неправительственных организаций к совместной реализации муниципального социального заказа, но в то же время показали, что предстоит еще очень многому научиться и многое переосмыслить.



Формирование технических заданий для будущих социальных заказов

Напомним, что сообщества пилотных муниципалитетов определили приоритетные проблемы и выбрали из них самую «горячую», которая и должна была стать предметом муниципального социального заказа. Чтобы его разместить, муниципалитетам предстояло разработать технические задания для неправительственных организаций, которые будут исполнять этот заказ.

Все технические задания включали следующие разделы:

- описание проблемы, которое нужно было изложить одним коротким абзацем;
- цели социальной программы (проекта), которые нужно было сформулировать таким образом, чтобы оставить свободу творчества и найти инновационное решение проблемы;
- целевые группы, включая их социальные, демографические и другие необходимые характеристики; география (территория исполнения проекта); ожидаемые результаты или воздействие от социальной программы (проекта).

Но при написании технических заданий органы МСУ столкнулись с огромными трудностями.

Во-первых, муниципалитеты отчаянно путаются в целях и задачах, не отличают промежуточный результат от цели. Например¹, муниципалитет считает целью создание центра дневного пребывания для лиц с ограниченными возможностями (ЛОВЗ), а на самом деле цель заключается в развитии дополнительных навыков и социализации ЛОВЗ.

Во-вторых, пришлось с огромным трудом преодолевать стремление муниципалитетов записать в техническом задании конкретные действия, закупки конкретных товаров или услуг. При этом к решению приоритетной проблемы эти закупки не приведут. Например, муниципалитет стремится записать в техническое задание реставрацию парка, тогда как приоритетной проблемой сообщество назвало пьянство среди молодежи и мужчин. При этом муниципалитет считает, что реставрированный парк позволит занять досуг мужчин и молодежи, заставит их больше времени проводить с семьями. Но никем не доказано, что именно парк спасет сообщество от пьянства. Конкурс социальных проектов для того и проводится, чтобы найти новое, неизвестное муниципалитету, инновационное решение проблемы.

В-третьих, трудности вызвало сжатое изложение информации и заполнение предложенной

¹ Здесь и далее приводятся абстрактные примеры, не связанные с деятельностью муниципалитетов – участников Проекта GIZ/Fonds по МСЗ

Таблица 1. Технические задания для исполнения муниципальных социальных заказов

Район	Муниципалитет	Проблема	Целевая группа
Баткенская область			
Лейлекский	г. Сулюкта	Низкий уровень услуг, оказываемых в социально-культурной сфере	Все население города – 3570 человек
Лейлекский	Тогуз-Булакский АА	Отсутствие условий для адаптации детей с ОВЗ к жизненным условиям и низкий уровень знаний родителей по уходу и воспитанию детей с ОВЗ	38 детей с ОВЗ
Лейлекский	Сумбула АА	Отсутствие условий для обучения и воспитания детей дошкольного возраста	120 детей дошкольного возраста
Лейлекский	Катранский АА	Отсутствие условий для подготовки детей дошкольного возраста к обучению в школе	1165 детей дошкольного возраста
Джалал-Абадская область			
Токтогульский	г. Кара-Куль	Отсутствие условий для дополнительного образования и воспитания детей с ОВЗ в соответствии с их потенциалом	86 детей с ограниченными возможностями
Чаткальский	Каныш-Кыя АА	Отсутствие условий для дополнительного образования и организации правильного отдыха детей от 2 до 6 лет	500 детей в возрасте от 2 до 6 лет
Чаткальский	Терек-Сай АА	Отсутствие условий для дополнительного образования детей из малоимущих семей и детей-сирот	165 малоимущих семей, двое круглых сирот, 79 полусирот в возрасте от 3 до 7 лет
	г. Таш-Кумыр	Плохие условия для дополнительного образования, воспитания и получения информации молодежью	Молодежь города Таш-Кумыра (65% от всего населения города)
Тогуз-Тороузский	Каргалыкский АА	Отсутствие условий для реабилитации и адаптации в обществе детей с ОВЗ	82 ребенка с ОВЗ в возрасте до 18 лет, из них 17 детей с ДЦП
Чаткальский	Чаткальский АА	Отсутствие условий для дополнительного образования и воспитания детей от 2 до 6 лет	616 детей в возрасте от 2 до 6 лет
Таласская область			
Таласский	Омуралиевский АА	Ограниченные возможности в развитии и распространении национальной культуры	Около 300 молодых людей в возрасте от 16 до 28 лет
Таласский	Кок-Ойский АА	Отсутствие условий для обучения и подготовки к школе детей дошкольного возраста	30 детей дошкольного возраста

формы технического задания. Это красноречиво говорит о слабых навыках муниципалитетов для подготовки подобных документов.

Сотрудникам Проекта GIZ/Fonds по МСЗ приходилось вновь и вновь возвращать технические задания на доработку, часами консультировать муниципалитеты по телефону и лично. Стороны уставали, раздражались, отчаивались, снова оживали, и в результате общими усилиями нам удалось сформулировать технические задания для исполнения муниципального социального заказа в 12 пилотных муниципалитетах.

Далее все технические задания поступили на юридическую и специальную экспертизы, проведенные квалифицированными юристами Проекта GIZ/Fonds по МСЗ, специалистами профильных министерств.

Информационная кампания и сбор заявок

Наконец, в июне 2014 года, все технические задания были готовы, и муниципалитеты объявили конкурсы на реализацию муниципальных социаль-





ных заказов (см. Табл. 2). Чтобы конкурсы прошли успешно, важно было обеспечить широкую информационную кампанию, привлечь внимание неправительственных некоммерческих организаций. В рамках информационной кампании были предприняты шаги как на национальном, так и на местном уровнях. На национальном уровне информация о конкурсах рассылалась по всем возможным каналам электронной почты, размещалась на сайтах. Также в газете «Вечерний Бишкек» вышло обобщенное объявление о конкурсах со ссылкой на муниципалитеты. Ставилась цель привлечь внимание к конкурсу сетевых секторальных неправительственных организаций, занимающихся защитой интересов отдельных социальных групп, например, детей или лиц с ограниченными возможностями. На местном уровне кампания включала объявления в местной прессе, а также все виды наружной рекламы – постеры, объявления, плакаты, растяжки, приглашения.

В результате 12 муниципалитетов получили 39 заявок от неправительственных организаций, в среднем примерно по 3 заявки на сообщество. Однако количество заявок существенно отличалось от муниципалитета к муниципалитету. Например, многие МСУ получили только по две заявки – минимальное количество, при котором конкурс может быть признан состоявшимся, – другие, например, Терек-Сайский АА, получил аж 7 заявок. Чем вызвана такая разница в количестве заявок? Прежде всего, наличием или отсутствием на территории муниципалитета соответствующих неправительственных организаций, способных выполнить муниципальный социальный заказ. Проект GIZ/Fonds по МСЗ надеялся, что в конкурсе примут участие национальные сетевые и секторальные НПО, однако они по разным причинам предпочли пока наблюдать за процессом со стороны. Это неудивительно, учитывая, что суммы проектов по столичным меркам небольшие, а хлопот с управлением средствами из бюджета куда как больше, нежели чем средствами доноров. С другой стороны, есть положительный момент в том, что крупные сто-

личные НПО не участвовали в конкурсе локальных социальных заказов – у локальных НПО осталось больше шансов на победу. Однако в будущем стоит поработать над тем, чтобы крупные секторальные НПО входили в консорциумы с местными, делаясь с ними инновациями, опытом и специальными знаниями.

Несмотря на то что требования к неправительственным организациям – участникам конкурса – были стандартными, многие НПО не смогли предоставить необходимый пакет документов. Наибольшие затруднения вызвали справки из налоговой инспекции и Социального фонда об отсутствии задолженности, копия балансового отчета за предыдущий год и копия отчета о прибылях и убытках. В отдельных случаях не доставало резюме ключевых исполнителей проектов и других бумаг, в других – документы не были заверены нотариально. С одной стороны, это говорит о том, что НПО не имеют достаточного опыта для формирования заявки, с другой – о том, что процедура и требования к заявкам несовершенны. В целом и сами муниципалитеты допустили ошибку, не проверив полноту документов на этапе приема заявок. В результате в четырех муниципалитетах конкурс не состоялся, его пришлось объявлять заново (см. Табл. 2).

КОНКУРС = ГОРА ВОПРОСОВ

Наконец, заявки получены, и там, где конкурс состоялся, членам конкурсной комиссии предстояло оценить их и выбрать самую достойную. К слову, в конкурсные комиссии вошли не только представители органов местного самоуправления, но и представители сообщества, в частности, представители той целевой группы, на решение проблемы которой направлен проект в целом.

Учитывая пилотный характер проекта, было принято решение разделить заседание конкурсной комиссии на два этапа. На первом этапе члены комиссии самостоятельно оценили поступившие предложения, сначала в отношении наличия всех требуемых документов, а затем в отношении критериев качества и соответствия заявки техническому заданию, индивидуально заполнив для этого оценочные листы.

Оценочные листы были составлены, исходя из условий конкурса, и содержали следующие критерии оценки:

- соответствие тематике, целям и условиям конкурса;
- опыт предыдущей работы участника в соответствующем направлении;
- наличие анализа ситуации, четкая постановка проблем и задач;
- направленность проекта на решение проблем и удовлетворение потребностей целевой группы в соответствии с местными социальными программами;

Таблица 2. Данные о конкурсах на реализацию муниципального социального заказа и каналах распространения информации о конкурсах

Муниципалитет	Дата проведения заседания комиссии	Количество поступивших заявок	Статус конкурса	Каналы распространения информации о конкурсе
Кок-Ойский АА	12.08.2014	Получено две заявки (НКО «Айколь», «Нурбала»)»	Состоялся	Общее объявление в газете «Вечерний Бишкек». Объявление о конкурсной комиссии распространялось через печатные СМИ (газета «Талас турмушу»), в виде постеров о проекте, объявлений о заседании комиссии, баннеров, которые были вывешены на информационных стенды в аймаке
Омуралиевский АА	12.08.2014	Получено две заявки (НКО «КМЦ», «Айколь»)	Состоялся	Общее объявление в газете «Вечерний Бишкек». Объявление о конкурсной комиссии распространялось через печатные СМИ (газета «Талас турмушу»), в виде постеров о проекте, объявлений о заседании комиссии, баннеров, которые были вывешены на информационных стенды в аймаке
Сумбула АА	12.08.2014	Получено 3 заявки (НКО «Билек», «Кожой Серек», «Эко-лес-Лейлек»)	Состоялся	Общее объявление в газете «Вечерний Бишкек». Объявление дано в областную газету «Баткен Таны», в районную газету «Ата-Журт». В общественных местах размещены постеры о проекте, объявления о заседании комиссии, баннеры. Разосланы приглашения на заседание комиссии
Тогуз-Булак АА	14.08.2014	Получено две заявки (НПО «Инсан-Лейлек», «Элдик Демилге»)	Состоялся	Общее объявление в газете «Вечерний Бишкек». Объявление дано в областную газету «Баткен Таны», в районную газету «Ата-Журт». В общественных местах размещены постеры о проекте, объявления о заседании комиссии, баннеры. Разосланы приглашения на заседание комиссии
Катранский АА	14.08.2014	Получено две заявки (НПО «Инсан Лейлек», «Элдик Демилге Тогуз-Булак»)	Состоялся	Общее объявление в газете «Вечерний Бишкек». Объявление дано в областную газету «Баткен Таны», в районную газету «Ата-Журт».
г. Сулюкта	13.08.2014	Получено 3 заявки (ОФ «Кожой-Серек», «Билек, «Алтын сап»)	Состоялся	Объявление дано в газету «Сулей-Инфо», в областную газету «Баткен Таны».
Каныш-Кыя АА	14.08.2014	Получено 5 заявок (неполные)	Не состоялся	Объявление дано в газету «Акыйкат», в районную газету «Чаткал оттору».
Чаткал АА	14.08.2014	Получено 5 заявок (неполные)	Не состоялся	Объявление дано в газету «Акыйкат», в районную газету «Чаткал оттору».
Терек-Сай АА	12.08.2014	Получено 7 заявок	Состоялся	Объявление дано в газету «Акыйкат», в районную газету «Чаткал оттору».
г. Кара-Куль		Получено 3 заявки (неполные)	Не состоялся	Объявление дано в газету «Акыйкат». В общественных местах размещены постеры о проекте, объявления о заседании комиссии, баннеры. Разосланы приглашения на заседание комиссии
г. Таш-Кумыр	14.08.2014	Получено 4 заявки	Состоялся	Объявление дано в газету «Акыйкат». В общественных местах размещены постеры о проекте, объявления о заседании комиссии, баннеры. Разосланы приглашения на заседание комиссии
Каргалыкский АА		Получено две заявки (неполные)	Не состоялся	Объявление дано в газету «Кыргыз Туусу». В общественных местах размещены постеры о проекте, объявления о заседании комиссии, баннеры. Разосланы приглашения на заседание комиссии

- соответствие планируемых мероприятий проекта его целям и задачам;
- обоснованность бюджета;
- наличие собственных и привлечение дополнительных средств;
- разработанный механизм устойчивости проекта после прекращения грантового финансирования;
- реализуемость и результативность.

Затем индивидуальные оценки членов комиссии были сведены в итоговую оценку, и возник рейтинг заявок. Но этого было недостаточно, чтобы принять окончательное решение, так как члены комиссии не обладали всеми необходимыми знаниями, чтобы вынести вердикт с учетом всех технических моментов. Поэтому проекты, набравшие максимальное количество баллов, были направлены на правовую и техническую экспертизы.

Затем состоялся второй этап заседания комиссии, который был открыт для общественности. Здесь, в присутствии всех заинтересованных лиц, включая представителей целевых групп и неправительственных организаций – участников конкурса, комиссия заслушала результаты экспертиз и приняла окончательное решение о признании победителей конкурса¹.

Работа конкурсных комиссий показала, что процесс пока полностью не отработан в отношении норм и процедур. Кроме того, не все члены комиссий понимают, что такое критерии оценки, проектное предложение, не умеют читать бюджет. Практика показала, что для успешной и качественной работы конкурсных комиссий требуется провести специальное обучение.

¹ В связи с тем что в момент подготовки данного специального выпуска журнала «Муниципалитет» не все пилотные муниципалитеты успели провести второй этап заседания конкурсной комиссии, информация о НПО-победителях будет дополнительно размещена на сайте www.dpi.kg, а также представлена на обобщающем обсуждении результатов первой фазы Проекта GIZ/Fonds по МСЗ (планируется 23 сентября 2014 года). Следите за нашими сообщениями.

Уроки технической экспертизы

Итак, первое заседание конкурсных комиссий позволило выявить заявки-лидеры, набравшие максимальное количество баллов. Однако высокая оценка со стороны членов комиссии еще не означала, что заявка станет победителем. Учитывая пилотный характер проекта, новизну механизма социального заказа как для муниципалитетов-заказчиков, так и для НПО-заявителей, предстояло проверить, соответствуют ли заявки требованиям государственного социального заказа и условиям технических заданий. Чтобы качественно провести эту проверку, муниципалитеты обратились к ИПР с просьбой организовать техническую и нормативную экспертизу заявок.

Как и следовало ожидать, экспертиза показала большие проблемы, с которыми сталкиваются НПО при написании заявок. При этом проблемы вызваны как чисто техническими причинами, так и непониманием сути муниципального социального заказа.

Основная проблема была вызвана тем, что муниципалитеты, в лице органов местного самоуправления, так или иначе пытались с помощью социального заказа решать инфраструктурные вопросы. Понятно, что НПО-заявители консультировались с органами МСУ, чтобы лучше понять ожидания от заявки и увеличить тем самым свои шансы на победу. А органы МСУ рекомендовали НПО включать в заявки большой объем ремонтно-строительных работ и даже закупки оборудования и материалов, которые не могут считаться социальным заказом.

Нельзя сказать, что это было неожиданностью. Институт политики развития ожидал, что муниципалитеты не мытьем, так катаньем будут стремиться втиснуть в рамки муниципального социального заказа физические инфраструктурные работы, поэтому изначально было установлено, что ремонт-



но-строительные работы должны быть жестко привязаны к социальным целям проекта, а их общая стоимость не должна превышать 50 процентов от общей суммы проекта или 500 тысяч сомов. Иными словами, необходимость ремонтно-строительных работ должна быть обусловлена потребностями социальной работы. Например, как это было описано в проекте Омуралиевского АА Таласской области, где для вовлечения молодежи в сбор и сохранение традиционных знаний, организации учебы игры на комузе потребовалось отремонтировать учебную аудиторию в Доме культуры.

Однако были такие заявки, в которых ремонт, строительство и приобретения занимали до 80 процентов от суммы проекта, а их назначение имело коммерческий характер. К сожалению, некоторые муниципалитеты оказались под риском выбытия из проекта, так как полученные ими проекты никак не вписывались в рамки социального заказа. Например, один из муниципалитетов посоветовал НПО-заявителю ... купить аттракционы и другое увеселительное оборудование в парк культуры, которое потом планировалось сдавать в аренду для получения дохода. Муниципалитет вправе реализовать такой проект, к примеру, в рамках местного экономического развития и поддержки бизнеса, однако это уже совершенно другая история, которая не имеет отношения к социальному заказу.

Но даже там, где ремонтно-строительные работы и приобретение оборудования строго соответствовали потребностям социального заказа, без вопросов и трудностей не обошлось. В значительной части проектов были плохо посчитаны расходы на ремонт и материалы, не учтены некоторые виды работ, не составлены дефектные акты и не созданы комиссии для составления дефектных актов. Например, в одном из муниципалитетов при расчете сметы было завышено количество необходимой арматуры, площадь окон и дверей, не учтены сетка ВР для монолитного перекрытия, завышен объем бетона, не учтены материалы для отделки и т.д., не учтены материалы на работу по электрической части, в частности: выключатели, розетки, кабели подключения и т.д. В другом муниципалитете количество закупаемых плинтусов оказалось меньше, чем планировалось установить (покупают 17 штук плинтусов, а устанавливают 32), не учтены материалы и работы по заделке откосов после замены окон, не полностью учтены материалы для отделки, например: праймер, серпянка, шпаклевка «финиш». Однако эти технические нестыковки после проведения технической экспертизы были устранены.

Сложнее дело обстояло там, где заявители предложили виды деятельности, подпадающие под закон о лицензировании. К сожалению, далеко не все региональные НПО не только имеют, но и знают о необходимости иметь лицензии на некоторые виды деятельности, например, на дошкольное образование. В этих случаях заявителям пришлось



менять набор мероприятий, чтобы исключить будущие нарушения законодательства. В целом, техническая и нормативная экспертизы помогли улучшить качество проектов и предотвратить будущие проблемы, однако они обнажили проблему недостаточного потенциала региональных неправительственных организаций в вопросах разработки социальных проектов. Хотя это тоже не было неожиданностью, более того, Проект GIZ/Fonds по МСЗ призван содействовать решению этой проблемы путем вовлечения неправительственных организаций в процесс контрактных взаимоотношений с органами местного самоуправления.

С другой стороны, стало понятно, что процедуры формирования и исполнения государственного социального заказа на муниципальном уровне требуют существенной доработки.

Ожидания 2015 года

После проведения конкурса и выбора исполнителей муниципального социального заказа предстоит огромная работа по его реализации. Все участники процесса – муниципалитеты в лице органов местного самоуправления, неправительственные организации, Институт политики развития и Проект GIZ/Fonds по МСЗ – полны ожиданий и тревог. Новаторский характер проекта заставляет преодолевать многочисленные трудности, отвечать на огромное число самых неожиданных и очень сложных вопросов относительно процедур, нормативной базы, отношения со стороны задействованных лиц.

Осень 2014 года в рамках заключения контрактов между органами МСУ и НПО проекты еще будут дорабатываться по замечаниям, полученным от конкурсных комиссий, будут уточняться бюджеты, обговариваться процедуры отчетности и мониторинга. Все участники процесса пройдут специальное обучение, в конце 2014 года – начале 2015-го муниципалитеты начнут получать средства для финансирования своих социальных заказов. Институт политики развития, как основное ответственное лицо за проект в целом, будет пристально следить за тем, как идет реализация заказов, и продолжит рассказ об этом на страницах журнала «Муниципалитет».



Практика реализации государственного социального заказа в Чуйской области – полигон для новых знаний работников муниципалитетов

Надежда ДОБРЕЦОВА,
Айганыш КАЧАГАНОВА, ИПР

Как работает социальный заказ на опыте Министерства социального развития (МСР) изучали представители 12 пилотных муниципалитетов Кыргызстана, которые уже в августе 2014 года проведут конкурсы среди НПО по решению социальных проблем. Для изучения опыта МСР в Бишкеке и Чуйской долине была организована учебная поездка для представителей муниципалитетов и НПО из Баткенской, Джалал-Абадской и Таласской областей.

Муниципалитет	Проблема
г. Кара-Куль	Реабилитация и социализация детей-инвалидов
Омуралиевский АА	Развитие культуры
Кок-Ойский АА	Дошкольное обучение
г. Сулюкта	Развитие культуры
Тогуз-Булакский АА	Реабилитация и социализация детей инвалидов
Сумбула АА	Дошкольное обучение
Катранский АА	Доступ к информации и дополнительному образованию
Каныш-Кыя АА	Дошкольное обучение
Терек-Сай АА	Малоимущие семьи и дети-сироты
г. Таш-Кумыр	Доступ к информации и дополнительному образованию
Каргалыкский АА	Реабилитация и социализация детей-инвалидов
Чаткальский АА	Дошкольное обучение

Двенадцати муниципалитетам предстоит в ближайшем будущем заказать у неправительственных организаций решение самых «больных» для этих сообществ социальных проблем на общую сумму 12 миллионов сомов. Проблемы были определены в ходе специальных исследований, организованных силами местного самоуправления на территориях муниципалитетов. Проблемы сложные (см. таблицу).

Вопросов у муниципалитетов много: как организовать процесс муниципального социального заказа таким образом, чтобы все требования законодательства были выполнены? как учесть потребности социальных групп, нуждающихся в помощи? как правильно организовать финансирование? как не ошибиться в выборе НПО – исполнителя заказа? Чтобы узнать практику реализации госсоцзаказа и получить ответы хотя бы на часть этих вопросов, была организована данная поездка.

Участники поездки получили возможность изучить работу городского реабилитационного центра г. Бишкека по интеграции людей с ограниченными возможностями; социальной деревни «Манас» и Национального общества Красного Полумесяца по поддержке центров, оказывающих социальные услуги детям и семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации (детский кризисный центр). Эти организации в разное время стали победителями конкурса на реализацию государственного



социального заказа, проводимого МСР, хорошо знают плюсы и минусы подобной практики.

«Первый опыт привлечения некоммерческих организаций к выполнению социально-значимых программ у нас состоялся в 2004 г., – рассказывает Саида АСАНБАЕВА, главный специалист отдела социального обслуживания Департамента соцобеспечения МСР КР. – Цель этой инициативы – выявление, поддержка и привлечение новых сил в решение социальных проблем и объединение усилий НКО, работающих в данной сфере. За последние годы объем финансирования социальных проектов неправительственных организаций резко возрос – с 4,3 миллиона сомов в 2009 году до почти 14 миллионов в 2013-м. 12 миллионов сомов, кото-





рые будут потрачены на ГСЗ через муниципальные бюджеты, внесут существенный вклад в развитие социального заказа, и мы надеемся, что муниципалитеты получат успешный опыт и будут применять социальный заказ в своей практике ежегодно».

В первый день учебной поездки представители Министерства социального развития КР и эксперты Проекта представили вниманию участников успешные примеры реализации государственного социального заказа, ознакомили с законодательством в сфере государственного социального заказа и обязанностями органов МСУ в проведении конкурса социальных проектов.

Участники поездки интересовались содержательной частью работы организаций, выполняющих государственный социальный заказ, а также процедурами, через которые пришлось пройти НПО. Среди наиболее часто задаваемых вопросов были вопросы о помощи со стороны муниципалитета и государства для содержания реабилитационного центра, социальной деревни и детского кризисного центра. По словам руководителей учреждений, существенной помощи со стороны государства не оказывается, на ежедневно необходимые нужды постоянно приходится зарабатывать собственными усилиями сотрудников и воспитанников, например, изготавливая ремесленные изделия.

Вторым по частоте вопросом стал процесс приема детей в учреждения. Так, к примеру, если в городском реабилитационном центре есть условие, что дети с ограниченными возможностями должны быть бишкекчанами, то в двух других центрах таких ограничений нет. Однако нельзя забывать и о том, что в каждом из центров, несмотря на желание помочь детям и взрослым с ОВЗ, мест для всех не хватает.

Многие участники, представители пилотных айыл окмоту, пришли к выводу о том, что дальнейшая реализация муниципального социального заказа будет под силу только недотационным аймакам, где есть на это собственные средства.

Второй, но не менее важной задачей учебной поездки стала консультативная помощь муниципалитетам в организации и проведении конкурса социальных проектов среди НПО. Для пилотного проекта критически важно, чтобы этот конкурс прошел максимально прозрачно, справедливо и стал примером, который может быть повторен в других муниципалитетах. Помимо изучения опыта, участники поездки знакомились с процедурами конкурса для НПО, который им предстоит провести в начале августа, составляли графики и «оттачивали» документы.

Поэтому второй день обменного визита был посвящен нормам законодательства о размещении, исполнении, мониторинге государственного со-





циального заказа, а также зарубежному опыту на примере Болгарии. Представители муниципалитетов приняли активное участие в практической работе по проведению конкурса по отбору проектов на тему «Создание условий для обучения и воспитания детей с ограниченными возможностями». Участникам был презентован оценочный лист с индикаторами оценки проектных предложений. По результатам работы в группах участники получили практические навыки по проведению заседания конкурсной комиссии и оценке проектных предложений. Бурно обсуждалась финансовая сторона государственного социального заказа: каким образом финансы будут предусмотрены в местном бюджете, поступят ли средства в этом году, есть ли необходимость деления траншей-платежей на все четыре квартала, если отобранный проект длится 3-5 месяцев и т.д. По возможности организаторы пытались дать развернутые ответы, однако на многие вопросы ответы еще только предстоит найти.

Баймурат БЕКМУРАТОВ, глава Сумбула АА Баткенской области: «Мы давно хотим заняться решением социальных проблем, но нам постоянно не хватает ни времени, ни денег. В приоритетах всегда оказывается инфраструктура – мусор, дороги, вода, а потребности самых слабых – детей, лиц с ограниченными возможностями, духовные и культурные нужды часто остаются за бортом местного бюджета и вне фокуса внимания органов МСУ. Теперь, при поддержке GIZ (Герман-

ского общества по международному сотрудничеству), у нас появилась возможность опробовать новый механизм – муниципальный социальный заказ. При этом поддержка заключается не только в деньгах, которые мы через местный бюджет потратим на социальные проблемы, но и в том, что мы учимся привлекать к решению социальных проблем неправительственные организации, которые обладают большим творческим и социальным потенциалом. В моем понимании, гражданское общество – это не те, кто кричит о политике, а те, кто занимается самыми сложными общественными проблемами».

Айгуль ЖАНТАЕВА, координатор проекта в Терек-Сайском АА, Джалал-Абадской области: «Реализовать муниципальный социальный заказ не просто, нужно много знать, разработать сложные процедуры и выполнить их, учесть интересы разных социальных групп и НПО. Раньше никому в местном самоуправлении Кыргызстана делать этого не приходилось, мы, с одной стороны, гордимся тем, что оказались в числе первопроходцев, с другой – чувствуем большую ответственность за результат. Учебная поездка придала нам уверенности в своих силах, мы верим, что муниципальный социальный заказ станет как хорошим инструментом решения проблем на муниципальном уровне, так и эффективным каналом взаимодействия органов местного самоуправления и организаций гражданского общества». **M**



Рубрика подготовлена по материалам публикации «Анализ государственного социального заказа в Кыргызстане и рекомендации по его совершенствованию»¹

В тексте используются сокращения:
ГСЗ – государственный социальный заказ;
НКО – некоммерческая организация.

Государственный социальный заказ и государственные закупки. В ЧЕМ РАЗНИЦА?

Государственный социальный заказ

ГСЗ – это форма реализации социальных программ (проектов) и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач и оказание услуг за счет государственных бюджетных средств. Закон о ГСЗ регулирует общие принципы, правовые и организационные основы формирования, размещения и реализации социальных программ. Закон направлен на повышение эффективности использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и улучшение качества предоставляемых социальных услуг населению.

Целями ГСЗ являются:

- решение социально значимых про-

блем, не охваченных или недостаточно охваченных деятельностью государственных органов;

- привлечение в социальную сферу дополнительных людских, материальных, финансовых ресурсов из негосударственных источников;
- повышение ответственности исполнителей за целевое расходование выделенных средств;
- повышение адресности мер социальной защиты;
- создание правового механизма для эффективного и непрерывного предоставления социальных услуг населению;
- продвижение конкуренции между исполнителями социального за-

каза и повышение качества социальных услуг;

- эффективное использование государственных средств;
- создание рынка по предоставлению социальных услуг.

ГСЗ – это новый подход к решению социальных проблем в стране. Если раньше государство пыталось решать социальные проблемы традиционным способом – только путем создания государственных учреждений (имеющих персонал, соответствующие помещения, постоянное финансирование из государственного бюджета и т.д.), то после внедрения механизма ГСЗ у государства появилась возможность решать социальные проблемы альтернативным путем – не создавая постоянные учреждения – через предоставление грантов на

¹ 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).

конкурсной основе НКО. В рамках ГСЗ государство определяет наиболее насущные для общества социальные проблемы, выделяет для решения этих проблем финансирование и объявляет конкурс среди НКО, которые, в свою очередь, составляют свои проектные предложения по решению данных социальных проблем и направляют их конкурсной комиссии. При определении победителей конкурса решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы. Конкурсная комиссия рассматривает поступившие предложения и определяет победителей конкурса, с которыми государственный орган заключает договоры о реализации социальных проектов. В договоре описываются условия проекта, который реализует НКО, и условия финансирования данного проекта со стороны государственного органа. Для того чтобы гарантировать партнерские отношения между сторонами, условия договора социального заказа обсуждаются обеими сторонами, а не навязываются исполнителю без его согласия¹. ГСЗ является также одним из новых механизмов взаимовыгодного сотрудничества государственных органов и организаций гражданского общества во благо народа.

Государственные закупки

Государственные закупки – приобретение закупающей организацией товаров, работ и услуг методами, установленными в Законе Кыргызской Республики «О государственных закупках», финансируемое полностью или частично за счет государственных средств².

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

Целями Закона о государственных закупках являются:

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

При осуществлении государственных закупок за-

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



Отличия ГСЗ от государственных закупок

Отличий между государственными закупками и ГСЗ довольно много. Ниже приведены наиболее существенные из них.

Отличия по предмету закупок

Если в процессе государственных закупок приобретаются товары, работы и услуги на любые нужды закупающей организации, независимо от их характера, то при ГСЗ приобретаются только социальные услуги в сферах, перечисленных в статье 5 Закона о ГСЗ.

Отличия по способу закупок

Если в процессе государственных закупок закупающая организация заранее знает о том, что она хочет купить, то при ГСЗ государственный или муниципальный орган знает только цели, которых хочет достичь, но не знает – каким путем достичь их. Пути достижения этих целей предлагаются НКО – участниками конкурса.

Отличия по способу определения победителей конкурсов или тендеров

Если в процессе государственных закупок, при определении победителя тендера, главным критерием является соотношение цены и качества предлагаемых товаров, работ и услуг, то при ГСЗ, при определении победителей конкурса, решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы.

¹ Статья 14 Закона о ГСЗ.

² Статья 1 Закона Кыргызской Республики «О государственных закупках» от 24 мая 2004 года N 69.

ПРОБЛЕМЫ В конкурсной процедуре государственного социального заказа и рекомендации по их решению



В ходе анализа законодательства и практики применения ГСЗ был выявлен ряд проблем в конкурсной процедуре ГСЗ. Далее можно увидеть эти проблемы (сгруппированные по этапам конкурсной процедуры), а также рекомендации по их разрешению.

Определение тем социальных программ

Определение приоритетов для финансирования через ГСЗ осуществляется без консультаций с общественностью.

Рекомендации

В законодательстве о ГСЗ нет эффективного механизма определения потребностей населения в социальных услугах в целом, в том числе тех, которые могут финансироваться через механизм ГСЗ. В настоящее время государственный орган самостоятельно определяет нужды общества или определенной категории населения. Это делает систему ГСЗ менее эффективной, поскольку в отсутствие консультационных процедур с населением возникают факты финансирования социальных проектов и услуг, которые не сильно востребованы населением либо нужны в меньшей степени, нежели другие, более актуальные и неотложные на данный момент. Необходимо рационализировать механизм определения потребностей населения в

социальных услугах в целом, в том числе тех, которые могут финансироваться через механизм ГСЗ. Для этого следует:

- 1) предусмотреть возможность создания на сайтах государственных органов электронных баз данных социальных проблем, куда граждане и организации гражданского общества могли бы в любое время направлять свои предложения;
- 2) проводить специальные исследования для определения самых насущных социальных проблем на определенное время по тому или иному населенному пункту, по регионам, по стране;
- 3) проводить общественные слушания с целью определения самых насущных социальных программ для финансирования социальных программ по их разрешению через механизм ГСЗ.

Объявление конкурса

Объявление конкурса проводится ежегодно в разное время. Не публикуются критерии отбора победителей.

Рекомендации

Изучить статистику выделения Министерством финансов средств на ГСЗ за последние 5 лет, взять наиболее позднюю дату и предложить эту дату как

постоянную дату объявления конкурса. Вместе с объявлением о конкурсе необходимо публиковать критерии отбора победителей.

Доступ к информации

Информирование НКО о конкурсе производится через веб-сайт или же через СМИ, чего недостаточно для оповещения региональных НКО. Отсутствует актуальная база данных поставщиков услуг, нет системной адресной работы с соответствующими НКО. Участники конкурса не информируются своевременно о результатах конкурса.

Рекомендации

Информация о порядке проведения конкурсов и финансируемых проектах должна быть доступной для граждан и публиковаться через ОТРК (самое популярное телевидение и радио в стране) в качестве социальной рекламы, а также находиться в постоянном открытом доступе на сайте МСР.

Необходимо создать базу данных НКО-поставщиков услуг, а также составить “черный” и “серый” списки НКО, которые предоставляли нека-

чественные услуги либо допускали иные нарушения в рамках реализации ГСЗ.

Необходимо в законодательстве предусмотреть механизм и сроки объявления и доведения до участников результатов конкурса. К примеру, информировать через SMS-рассылку и по электронной почте те НКО, которые включены в базу данных НКО-участников ГСЗ. Это заставит НКО своевременно обновлять свои реквизиты в базе данных.

Форма подачи заявления и документов для участия в конкурсе

Заявления для участия в конкурсе передаются МСР в открытом виде в скоросшивателях. Это вызывает опасения у ряда успешных НКО о том, что их идеи, изложенные в проектных предложениях, могут быть переданы МСР другим НКО.

Рекомендации

Сложность подачи документов на конкурс по ГСЗ. Обременительным и дорогостоящим является процесс подготовки пакета документов для участия в конкурсе. В частности, для участия в конкурсе требуется предоставление учредительных документов участников на двух языках и в двух нотариально заверенных экземплярах. Ситуация также

усугубляется тем, что НКО, желающие участвовать в конкурсе, даже если они расположены в отдаленных регионах, вынуждены приезжать в Бишкек для подачи документов ввиду того, что конкурсные комиссии, принимающие документы, на практике создаются только в столице страны – г. Бишкеке при МСР. Все это делает процесс подачи документов для участия в конкурсе дорогим и обременительным для НКО.

Существует требование подачи каждый раз одного и того же пакета документов для участия в конкурсе.

Рекомендации

Необходимо в законодательстве предусмотреть деление пакета конкурсных документов на две части:

- конфиденциальные (проектное предложение и его бюджет);
- открытые (копия устава, свидетельства и другие документы) документы.

Требования к пакету документов, подаваемых для участия в конкурсе, должны быть не слишком обременительными, в частности, нет необходимости в предоставлении нотариально заверенной копии устава.

Следует предусмотреть несколько способов подачи документов на конкурс по выбору заявителя:

- лично представителем НКО;
- по почте, заказным письмом;

- по электронной почте;
- посредством веб-портала, созданного для администрирования процедуры ГСЗ, а также в целях обеспечения прозрачности системы ГСЗ.

Необходимо также обязать региональные отделы государственного заказчика принимать пакеты документов участников конкурса для передачи в конкурсную комиссию.

НКО, впервые подавшую заявку на участие в конкурсе, следует регистрировать в базе данных со всеми поданными ею данными, чтобы далее государственный заказчик мог ежегодно требовать только проектное предложение (описание и бюджет). В этом случае НКО должна будет подавать только те документы, которые были изменены с момента последней подачи (например, при внесении изменений и дополнений в устав).

Информирование общественности о ходе подачи заявок

Текущая информация недоступна для общественности. Среди НКО есть сомнения в добросовестности государственного органа, они считают, что заявки принимаются и после официального завершения срока приема конкурсных заявок.

Рекомендации

Необходимо регулярно (например, раз в неделю)

публиковать на сайте государственного органа список НКО-участников конкурса с указанием порядкового номера и даты приема заявки.

Создание конкурсной комиссии и порядок ее работы

Несовершенен механизм отбора членов конкурсной комиссии. Согласно Закону о ГСЗ, отбор членов конкурсной комиссии осуществляет государственный заказчик, то есть государственный орган. Иногда государственный орган не получает достаточного количества предложений по кандидатурам независимых внешних экспертов, которые хотели бы войти в состав конкурсной комиссии и работать в ней на общественных началах. Иногда НКО, которые тоже хотят принять участие в конкурсе, не хотят направлять своего представителя в комиссию, так как это может создать конфликт интересов. В связи с этим процедура формирования состава конкурсной комиссии остается непрозрачной, нет критериев, по которым можно определить соответствие компетенции эксперта для оценки проектов в рамках конкретного конкурса (учитывая специфику каждого конкурса и каждого государственного органа). Кроме того, конкурсные комиссии формируются и работают в основном в столице, несмотря на то, что закон предоставляет право региональным подразделениям государственного органа формировать свои местные комиссии. Отсутствует процедура избрания председателя конкурсной комиссии и перечень его полномочий. Несовершенный механизм отбора членов комиссии подвергает сомнению беспристрастность и компетентность комиссии.

Рекомендации

Для разрешения данной проблемы следует совершенствовать процедуру формирования конкурсной комиссии, внимательно изучить различные варианты из зарубежного опыта. Например, следует внимательно изучить опыт зарубежных стран, когда конкурсная комиссия нанимает не-

сколько экспертов на платной основе, которые рассматривают (независимо друг от друга, не зная друг друга) проектные предложения в рамках своей квалификации. Стоит также разработать положение о конфликте интересов, чтобы всем было понятно, что он означает и как его можно избежать/разрешить.

Процедура оценки проектных предложений

Закон не содержит четких критериев отбора победителей конкурса. Критерии содержатся в подзаконном акте¹, но они не совсем эффективны, так как:

- 1) критерии оценки не четкие и дают возможность для их различного толкования даже самими членами комиссии;
- 2) в законодательстве отсутствуют факультативные критерии, которые могли бы быть введены по усмотрению комиссии, с учетом специфики того или иного конкурса;

¹ Положение о порядке проведения Конкурса социальных программ (проектов) (утверждено постановлением Правительства КР от 24 января 2009 года N 41).

- 3) ряд важных факторов, принимаемых во внимание комиссией, не закреплен в качестве официальных критериев (например, предлагаемые размеры заработной платы в бюджете проекта).

Также встречаются случаи необъективной оценки проектных предложений. Баллы по одним и тем же критериям, выставленные разными членами комиссии, могут быть диаметрально противоположными, что позволяет делать предположение о некомпетентности членов комиссии или нечеткости критериев. На практике были случаи, когда НКО, получившие более низкие (по сравнению с другими НКО) баллы, объявлялись победителями конкурса, что вызывало протест НКО, набравших более высокие баллы.

Отсутствует регламент работы конкурсной комиссии. В Законе о ГСЗ и подзаконных актах не предусмотрены нормы, регулирующие порядок работы конкурсной комиссии, например:

- 1) каждый член комиссии изучает все проектные предложения (их может быть более 100), трудно изучить большое количество заявок за короткое время;
- 2) члены комиссии забирают для изучения заявки домой, что может привести к нарушению конфиденциальности информации, содержащейся в заявках;
- 3) работники МСР – члены комиссии – во время оценки проектных предложений не освобождаются от своих основных обязанностей, в связи с чем им приходится заниматься изучением проектных предложений в нерабочее время;
- 4) сложно оценить потенциал НКО только по заявлению и представленным документам;
- 5) члены комиссии, при оценке заявок, могут не иметь достаточной компетенции в определенных сферах;
- 6) отсутствуют правила определения наличия кворума, процедуры отбора, голосования и др. Ни Закон о ГСЗ, ни подзаконные акты не содержат норм, устанавливающих порядок работы конкурсной комиссии, процедуру голосования и т.д.

Рекомендации

Все критерии оценки заявок должны быть опубликованы во время размещения объявления о конкурсе. Следует также пересмотреть критерии оценки заявок, которые в настоящее время закреплены в законодательстве, и порядок расстановки баллов по отдельным критериям. Необходимо рассмотреть возможность введения факультативных критериев, на усмотрение комиссии, для учета особенностей отдельных видов конкурсов.

При разработке критериев необходимо учесть все факторы, которые на практике влияют на принятие решения при определении победителей конкурса. Условия по размеру заработной платы (вознаграждения), которая может закладываться в бюджеты проектов, следует закрепить в законодательстве. Кроме того, в случае, если баллы по одним и тем же критериям диаметрально противоположны, то должен быть механизм для

принятия согласованного решения - совещание между членами комиссии или собеседование с самими заявителями.

Списки участников конкурса и полученные ими баллы должны быть опубликованы на сайте государственного заказчика при объявлении результатов конкурса.

В целях разрешения данной проблемы следует включить в Закон о ГСЗ соответствующие нормы о порядке работы конкурсной комиссии. Следует также внимательно изучить опыт зарубежных стран, в частности, опыт Азербайджана, когда конкурсная комиссия нанимает несколько экспертов на платной основе, которые рассматривают проектные предложения независимо и анонимно (т.е. не зная, какой НКО они принадлежат, и не зная друг друга).

Если есть неясные моменты в проектных предложениях, они приглашают руководителя НКО на очное собеседование или собеседование по скайпу либо другим способом.

Временные рамки проведения конкурса и определения победителя

В Законе предусмотрены временные рамки для сбора проектных предложений – от 40 до 60 дней, но нет рамок для проведения самого конкурса. В результате нет четкой даты окончания работы конкурсной комиссии и даты определения победителей конкурса.

Рекомендации

В Законе о ГСЗ необходимо закрепить времен-

ные рамки завершения конкурса и определения победителей, например – не позже, чем через 30 дней после завершения сбора заявок.

Договор о реализации социального проекта

В договорах не сформулированы ожидаемые результаты от реализации проектов. Договор не предусматривает описание ожидаемых результатов от реализации проекта, не оговаривает количественные (когда это возможно) и качественные показатели исполнения проекта. Наличие таких факторов позволило бы минимизировать субъективную оценку результатов имплементируемого проекта.

Рекомендации

Необходимо разработать новый типовой договор о реализации социального проекта в рамках ГСЗ, включив в него положения об ожидаемых результатах и их спецификацию. Те же результаты должны быть сформулированы и в формах отчетности, которые должны сдавать НКО по завершении проекта (либо в определенные сроки, указанные в договоре).

Более того, методы оценки результатов проекта должны обязательно определяться при оценке поданных заявок. То есть, результаты проектов должны быть измеримы.

Также методы и критерии оценки, определенные при отборе победивших заявок, должны быть включены как в договор, так и в формы отчетности.

Сроки реализации проектов

Срок реализации проектов в среднем составляет 6 - 12 месяцев. Это создает проблемы для тех НКО, которые оказывают услуги непрерывного характера (например, содержание приюта). Необходимо предусмотреть возможность финансирования долгосрочных проектов (до 10 лет), с гарантией финансирования на один год и возможностью продления договора в каждом следующем году без конкурса, при наличии бюджетного финансирования.

Рекомендации

Так как некоторые государственные социальные услуги должны оказываться непрерывно на основании оценки потребностей на местном уровне, то необходимо определить перечень и стоимость этих услуг. Затем НКО должны получить государ-

ственное финансирование (на конкурсной основе), исходя из определенных нужд. Это позволит отказаться от ежегодного определения темы государственного социального заказа и обеспечить устойчивость НКО, которые профессионально занимаются предоставлением определенного направления социальных услуг населению.

Финансирование

Проблемы со сроками передачи средств. Согласно статье 14 Закона о ГСЗ, после определения победителей конкурса государственный орган заключает с ними договор о реализации социального проекта. Стороны в договоре устанавливают условия и порядок финансирования проекта. Несмотря на то что условия уже определены, однако время, необходимое государству для перечисления финансовых средств, сильно варьируется. Некоторые НКО получают финансирование немедленно, некоторым приходится ждать какое-то время, а некоторые - длительное время остаются в неведении о том, когда же им перечислят деньги. Кроме того, иногда происходят задержки во

внутренних денежных переводах между государственными органами. Задержки в финансировании/запуске проекта крайне тяжелы для НКО, оказывающих постоянные услуги, которые не могут прерывать свою деятельность из-за задержки в финансировании. Когда одни, выигравшие НКО, получают финансирование, а другие - нет, и процесс этот непрозрачен, то появляются слухи о коррупции в государственных органах.

В законе не предусматривается порядок распоряжения средствами, когда у министерства после проведения конкурса остаются средства.

Закон не предусмотрел средства на организационные расходы государственного органа по проведению конкурса проектов по ГСЗ, их мониторинга, проверки и оценки. У государственного органа должны быть средства на публикацию объявления в СМИ о конкурсе социальных проектов, администрирование веб-портала по ГСЗ, выезд к исполнителям проекта для оценки качества проекта и услуг и т.п.

Рекомендации

В Законе о ГСЗ необходимо прописать точные сроки финансирования социальных проектов и требовать от Министерства финансов соблюдения этих сроков.

Необходимо также внимательно изучить законодательство, регулирующее порядок финансирования расходов из государственного бюджета и предложить необходимые поправки для недопущения просрочек с финансированием проектов по ГСЗ.

Необходимо, чтобы государство четко выполняло взятые на себя обязательства, в том числе по

своевременному перечислению грантовых средств НКО, реализующим социальный проект.

В Законе о ГСЗ необходимо предусмотреть возможность объявления дополнительного конкурса, а также порядок дополнительного финансирования уже существующих проектов, если остаются нераспределенные средства после первого конкурса.

В этих целях предлагается выделять средства на организационные расходы по реализации Закона о ГСЗ государственным органам, реализующим данный Закон.

Мониторинг

Мониторинг проектов ГСЗ. Когда срок реализации социального проекта составляет от 6 до 12 месяцев, невозможно провести эффективный мониторинг. Существующая процедура мониторинга актуальна для постоянно оказываемых государственных и муниципальных социальных услуг или услуг, оказываемых в рамках ГСЗ в течение длительного времени.

Рекомендации

Мониторинг проектов ГСЗ (выборочная оценка) должен осуществляться в соответствии с заранее установленными и объективными критериями, ко-

торые будут эффективны в отношении краткосрочных проектов. Необходимо разработать и утвердить порядок или инструкцию выездной проверки для сотрудников министерств.

Отчетность

Некачественные отчеты НКО по ГСЗ. Формат отчета не соответствует плану, утвержденному при подписании договора. НКО часто подают вместе с отчетом массу ненужных документов. НКО не подают либо подают некачественные списки получателей услуг.

Рекомендации

В законодательстве необходимо:

1) закрепить требования к отчетам. Обязательной частью отчета должно быть: сравнение результатов описанных в договоре с фактически достигнутыми результатами;

2) разработать методическое руководство, со-

держащее весь комплект отчетов, как по финансовой, так и по основной деятельности, с конкретными примерами требуемых отчетных форм. Методическое руководство должно соответствовать установленной практике, систематизировать и облегчить работу самих специалистов государственного органа;

3) разместить на сайте государственного органа



СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ как часть системы межсекторного взаимодействия

Нодар ХАНАНАШВИЛИ,
Благотворительный фонд «Просвещение», Москва

Подготовлено автором для журнала "Муниципалитет"



В настоящей работе под социальным заказом понимаются договорные отношения между заказчиком, определенным в соответствии с решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления, и исполнителем по реализации поручения государственного или муниципального органа на оказание услуг в интересах населения за счет финансирования (полностью или частично) из бюджета соответствующего уровня. Вместе с тем социальный заказ можно определить так, как это сделано в проекте федерального закона «О государственном социальном заказе»: "Социальный заказ – это экономико-правовой механизм реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального и (или) регионального уровней, обеспеченных в основном за счет средств бюджета Российской Федерации, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе".

История

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

Именно в это время и возникла идея создания законопроекта, регулирующего взаимоотношения государственных и муниципальных структур в виде контракта, заключаемого между государственным (муниципальным) заказчиком и исполнителем заказа, который может быть и негосударственной структурой. Текст первого варианта такого законопроекта «О государственном и местном социальном заказе» был опубликован в 1995 году¹. Примерно в это же время специалистами Фонда «НАН» осуществляется разработка проекта закона города Москвы «О социальном заказе в городе Москве». Такая разработка была вполне правомерной в силу того, что правовое регулирование вопросов оказания социальных услуг, в соответствии со статьей 72 Конституции РФ, возможно и на уровне субъектов Российской Федерации. В качестве термина социальный заказ был использован и в текстах ФЗ «Об общественных объединениях» (статья 17)² и ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (статья 18)³.

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

ными организациями услуг в социальной сфере.

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

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

За прошедшие годы путем усилий, предпринятых множеством неправительственных организаций, действующих на территории России, удалось добиться существенного продвижения правовых норм, регулирующих взаимодействие государственных (муниципальных) структур с негосударственными некоммерческими организациями при выполнении социального заказа.

Следует отметить, что в некоторых городах принимается положение о муниципальном гранте (например, во Владимире), однако это происходит не из-за путаницы в различных, по сути, терминах, а исходя из понимания, что внедрение социального заказа – процесс длительный, требующий периода времени для подготовки муниципальных структур и соответствующего роста профессионализма НКО. Именно по такому пути, начиная с 1998 года, пошли власти города Перми, а затем и Пермской области в целом⁴. Нормативные правовые акты о социальном заказе городского и регионального уровня первоначально реализовывались через грантовые процедуры. Таким образом, путем пошагового движения удалось выявить ряд направлений, в ко-

¹ Хананашвили Н., Зыков О. и др. Государственный социальный заказ. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 1995.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3340.

⁴ Блусь П.И., Бушуева В.М., Вьюжанин В.Н., Катаева В.И. Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации. Пермь: Агентство «Стиль», 2000.

торых через два-три года появились достаточно подготовленные и профессионально действующие неправительственные организации, способные работать в режиме государственного контракта, документа более жесткого, нежели договор о гранте, и стал возможен разговор об их конкуренции за бюджетные средства с существующими муниципальными структурами.

Сущность

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

Исходя из понимания текста статьи 7 Конституции РФ: «Россия – социальное государство», можно с определенной долей уверенности утверждать, что внедрение социального заказа будет означать укрепление заинтересованности власти в создании и развитии институтов гражданского общества. Только за счет этого возможно построение демократии общественного участия¹. В основании социального заказа лежит также идея формирования эффективной социальной политики, построенной на осуществлении гражданских инициатив. Реализация исходных механизмов, содержащихся в социальной технологии «социальный заказ», возможна при строгом следовании следующим принципам:

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

С точки зрения содержания и целеполагания, социальный заказ является одним из способов решения социальных проблем различного уровня на конкурсной основе через реализацию целевых социальных программ. Дефект государственной монополии на осуществление социальной политики в связке с опорой на сметное финансирование приводит к хроническому отставанию государственных усилий в социальной сфере от протекающих в ней процессов и формирующихся негативных тенденций. Переход к режиму программно-целевого, проблемно-фокусного финансирования позволяет, помимо преодоления извечной ведомственной разобщенности, построить и реализовать продуманную и перспективно корректную государственную социальную стратегию. Такая стратегия будет сориентирована не на обслуживание всех, кто может считаться нуждающимися, а на побуждение целевых групп к формированию объективных и субъективных условий для развития их способности к самообеспечению. В принципе, список граждан, которые могут быть признаны нуждающимися, можно сделать сколь угодно длинным.

Однако важно разобраться в причинах, заставивших людей стать нуждающимися. Есть люди, которые не любят выступать с инициативой и самостоятельно принимать решения, но и они пред-

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



Дефект государственной монополии на осуществление социальной политики в связке с опорой на сметное финансирование приводит к хроническому отставанию государственных усилий в социальной сфере от протекающих в ней процессов и формирующихся негативных тенденций.

почитают, занимаясь исполнительским или техническим трудом, зарабатывать деньги, а не жить на подачки.

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

Правда, для некоторых групп инвалидов необходимы специальные приспособления, облегчающие им жизнь и деятельность (например, пандусы для инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата); но с одной стороны, затраты на такие приспособления отнюдь не относятся к разряду неподъемных, а с другой стороны, такие затраты окупаются и морально, и материально. Таким образом, создание условий, позволяющих людям решать самостоятельно проблемы самообеспече-

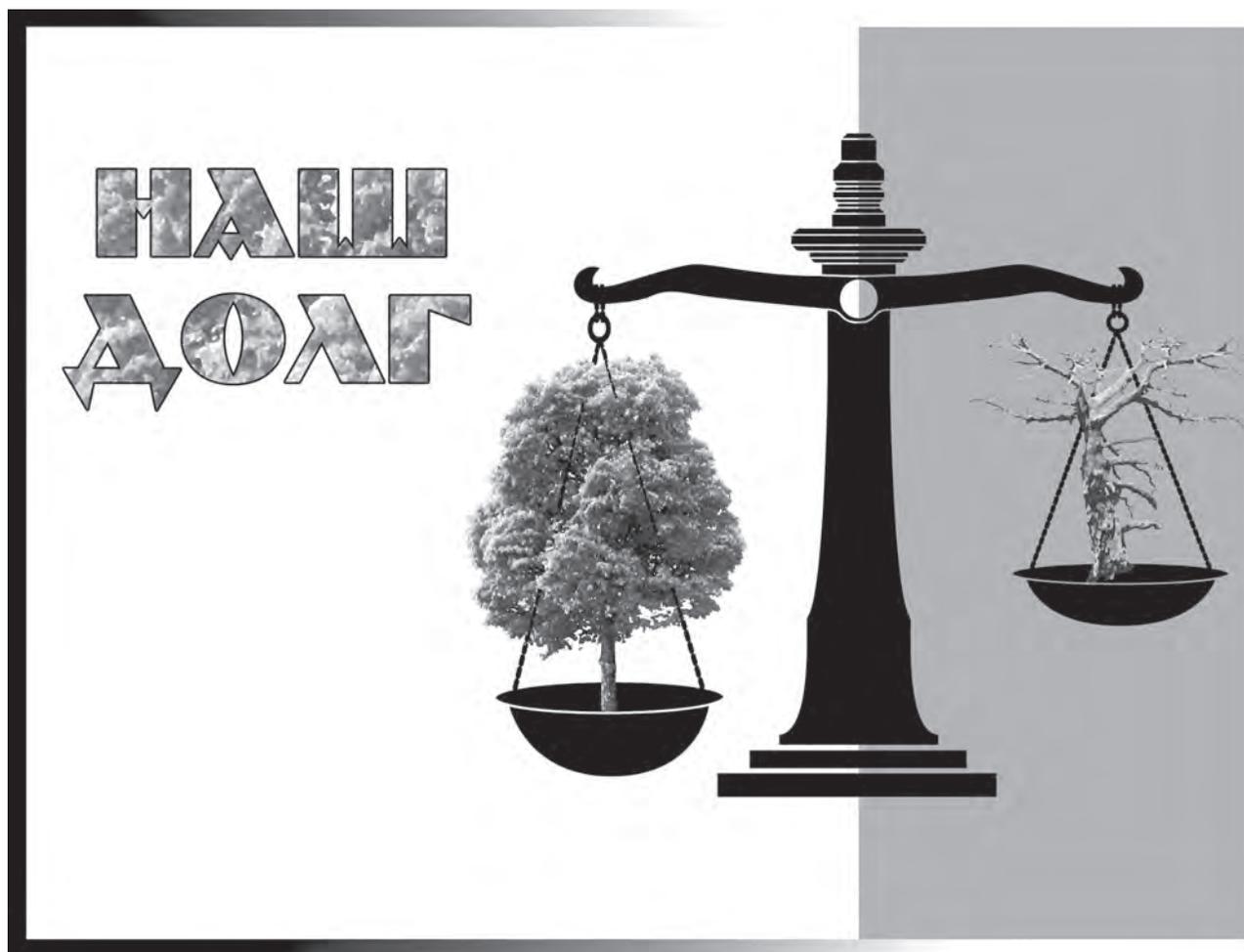
ния, является одной из приоритетных задач при внедрении социального заказа.

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

Следующим идеологическим принципом социального заказа мы вправе назвать отсутствие прибыльности.

Социально значимые услуги, оказываемые до настоящего времени государственными (муниципальными) учреждениями, должны быть бесприбыльными, именно исходя из того, что они предоставляются в рамках реализации уровня социальной защиты, гарантированного Конституцией РФ.

При нынешнем, монопольном, положении государства на рынке социальных услуг насущными задачами являются демонополизация и разгосударствление этой сферы. Без такой демонополизации невозможно ставить задачу повышения эффективности оказываемых населению социальных услуг и эффективности социальной политики в целом. При этом разгосударствление не означает обязательной коммерциализации абсолютно всей сферы социальных услуг. Часть социальных услуг ими уже оказывается на коммерческой основе, или по крайней мере ясно, как перевести их



оказание на коммерческую основу. Именно в отношении этой части услуг разгосударствление постепенно осуществляется. Однако имеется огромное число социальных услуг, оказание которых, по сути, возможно лишь (или по преимуществу) на некоммерческой основе. В этом случае социальный заказ способен сыграть роль надлежащего и цивилизованного инструмента социальной сферы. Наряду с этим постепенное введение механизмов конкуренции позволяет рассчитывать и на повышение экономичности расходования средств в социальной сфере.

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

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

Субъекты

Одним из субъектов социального заказа от лица государства или органа местного самоуправления выступает государственный или муниципальный заказчик. Другим субъектом отношений, возникающих в ходе реализации социального заказа, является исполнитель. Указанный статус приобретает организация, победившая в открытом публичном конкурсе.

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

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

Алгоритм

Описанный ниже алгоритм представляет собой разработку, предлагаемую к реализации при выполнении социального заказа как элемента целевой социальной программы (далее – ЦСП).

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

Исследование, проведенное автором, позволяет с определенной степенью уверенности говорить о приемлемости и предпочтительности такой увязки СЗ и ЦСП¹.

Данная работа подготовлена, во-первых, исходя из сущности таких институтов, как целевая социальная программа и социальный заказ. Во-вторых, эта разработка основана на отдельных положительных примерах. В-третьих, приводимый ниже текст опирается и на переосмысление негативного опыта.

В настоящее время, к сожалению, целевые программы осуществляются иным образом. По мере описания алгоритма будем отмечать точки расхождения и аргументировать собственный выбор. Отметим следующие ключевые этапы.

Инициирование создания ЦСП и СЗ

Поскольку социальный заказ отражает реальную потребность органов государственной власти или местного самоуправления в осуществлении определенных действий, то и осознание этой потребности возникает у указанных органов. Однако сам социальный заказ является лишь одним из элементов целевой социальной программы, а создание ЦСП, в свою очередь, может быть инициировано любым лицом. Таким образом, в истоках социального заказа лежит гражданская инициатива, т.е. инициатива, проявившаяся в силу обострения той или иной социальной проблемы.

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

Разработка ЦСП

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

Уже на этом этапе может возникнуть множество вариантов решения насущных социальных проблем, для чего, собственно, и разрабатывается ЦСП. Мы не будем подробно останавливаться на возможных конкурсных процедурах, связанных с выбором коллектива разработчиков программы.

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

Российская практика такой процедуры пока не предусматривает. Однако хотелось бы отметить, что большее разнообразие идей, предлагаемых для решения социально значимой проблемы, означает и увеличение шансов рационального выбора. Поэтому участие институтов гражданского общества в такой работе приветствуется.

Утверждение ЦСП

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

Определение государственного (муниципального) заказчика

Функции государственного заказчика, в принципе, может выполнять и негосударственная структура. В настоящее время подобрать на конкурсной основе негосударственные некоммерческие орга-

низации, которые бы справились с функциями государственного заказчика, маловероятно, по крайней мере, по двум причинам:

- неготовности государства рассмотреть даже саму возможность делегирования таких полномочий неправительственным некоммерческим структурам;
- неспособности неправительственных некоммерческих организаций брать на себя решение столь масштабных государственных социальных задач.

Формирование социального заказа

Перед государственным заказчиком стоит задача обеспечения выполнения ЦСП. Сама по себе ЦСП представляет весьма широко определенную совокупность действий, направленных на решение социальной проблемы или ряда проблем, порой весьма многочисленных групп населения. Чтобы решение такой задачи стало реальным, в рамках ЦСП выделяется несколько более мелких задач, решение каждой из которых направлено на некую конечную целевую группу получателей услуги (комплекса услуг), и каждая из этих мелких задач может, таким образом, представлять собою предмет социального заказа.

Например, если ЦСП обозначена как «Программа профилактики безнадзорности в городе

ВСЯ ЖИЗНЬ СОСТОИТ ИЗ ЧЕРНЫХ И БЕЛЫХ ПОЛОС...

ЧТО БУДЕТ, ЕСЛИ Я ...

БУДУ НЕ БУДУ БУДУ НЕ БУДУ БУДУ НЕ БУДУ БУДУ НЕ БУДУ БУДУ НЕ БУДУ

КУРИТЬ										
	УПОТРЕБЛЯТЬ АЛКОГОЛЬ									
		УПОТРЕБЛЯТЬ НАРКОТИКИ								

А КАКУЮ ВЫБИРАЕШЬ ТЫ?

Москве», то предмет социального заказа может быть сформулирован следующим образом: «Осуществление комплекса социальной работы с несовершеннолетними, находящимися на улице в Юго-Западном округе города Москвы» или «Осуществление комплекса реабилитационной работы в приюте-убежище для детей и подростков «Дорога к дому»». Таким образом, часть социальной программы получает конкретную территориальную (Юго-Западный административный округ), объектную (приют-убежище) и/или субъектную (несовершеннолетние группы риска) привязку.

Определение исполнителя социального заказа

Итак, будучи весьма тесно связанным с ЦСП, социальный заказ должен обрести своего исполнителя. Определение исполнителя социального заказа (СЗ) необходимо осуществлять на конкурсной основе.

Не рассматривая в данном месте сам конкурсный механизм, отметим его ключевую значимость для успеха реализации всей ЦСП через систему социальных заказов. Те программы, что реализуются в социальной сфере в настоящее время, не могут принести ожидаемых результатов именно по причине несформированности конкурсных механизмов и инструментов либо их несоблюдения. И, если процедура проведения конкурсов регулируется весьма подробно в федеральных законах, то содержание самой экспертизы даже на этапе подачи конкурсных заявок должного правового регулирования до настоящего времени в российском законодательстве не имеет. Оценка качества предлагаемых решений является важным элементом, способствующим формированию более четкого нормативно-правового обоснования при принятии решения о расходовании бюджетных средств. В этой связи очень важным оказывается осуществление чувствительного управления процессами реализации данных правовых новаций на практике.

Проведение публичного конкурса позволяет соблюсти должный уровень открытости и прозрачности при расходовании бюджетных средств. Внеконкурсный способ определения исполнителя социального заказа применим в исключительных обстоятельствах и должен использоваться в ситуациях:

а) отсутствия реальной конкурентной основы, например, при наличии только одной конкурсной заявки и отсутствии иных организаций-претендентов (в этом случае особое внимание должно быть уделено независимому контролю качества оказываемых услуг);

б) экстренной необходимости (катастрофы или

иной чрезвычайной ситуации, не позволяющей осуществить комплекс конкурсных процедур).

Участники конкурса на получение государственного (муниципального) социального заказа для обеспечения более высокого качества выполнения контракта вправе привлекать дополнительные ресурсы из негосударственных источников.

Представляется вполне допустимым, чтобы при объявлении конкурса на выполнение социального заказа в современной России устанавливалось условие, предусматривающее, чтобы объем дополнительно привлекаемых исполнителем ресурсов составлял не менее 25% от суммы выделяемых бюджетных средств.

При этом источником таких ресурсов могут быть как собственные ресурсы организации-претендента (в том числе, труд добровольцев), так и средства и ресурсы из внешних источников (бизнес, зарубежные гранты и пожертвования и др.). Впрочем, учитывая, что государственное или муниципальное учреждение выполняет такой социальный заказ на условиях 100%-ного финансирования, аналогичные условия могут быть предусмотрены и для НКО.

Выполнение социального заказа

Нормативно-правовым документом, определяющим порядок, способ, сроки выполнения социального заказа, а также качество осуществляемых действий, порядок и способы взаиморасчетов сторон и их взаимную ответственность, является соответствующий договор (контракт), заключаемый государственным (муниципальным) заказчиком с победителем конкурса, получающим статус исполнителя социального заказа. Выполнение того или иного этапа данного социального заказа, а также всего контракта в целом должно сопровождаться подписанием актов сдачи-приемки. После этого заказчик обязан компенсировать расходы, произведенные исполнителем при выполнении социального заказа, если только они не были покрыты за счет предварительно авансированных средств, что в социальной сфере представляется естественным.

Контроль и обеспечение выполнения социального заказа

Важной задачей заказчика является обеспечение контроля за исполнением социального заказа. С этой точки зрения, привлечение заказчиком к выполнению поставленной задачи профессиональных специалистов-оценщиков вполне оправданно. Мониторинг процесса выполнения социального заказа и периодическая оценка может осуществляться и должны быть организованы заказчиком по мере необходимости. Указанные действия способствуют не только контролю над ситуацией, но и возможности своевременного исправления недостатков.

При наличии каких-либо существенных нарушений условий контракта со стороны исполнителя, заказчик вправе осуществить оперативное вмешательство, вплоть до прекращения действия контракта. В любых конфликтных ситуациях стороны могут обращаться в судебные органы. Расширение сферы применения судебных процедур в противовес административным инструментам способствует повышению степени демократичности всей технологии в целом.

Проблемы внедрения социального заказа и возможности их преодоления

Для рассмотрения проблем продвижения и внедрения социального заказа разделим эти проблемы на субъективные и объективные.

Изменение стандартов осуществления социальной политики

Основной причиной, по которой не происходит полномасштабного внедрения механизмов, лежащих в основе технологии социального заказа, следует считать административно-распределительный стандарт деятельности государственных структур при осуществлении социальной политики. Для внедрения социального заказа изменение указанного стандарта следует признать существенным. В итоге социальный заказ формирует новый, «прозрачный» механизм осуществления социальной политики, построенный на корректности публичных конкурсных процедур, независимой экспертной оценке и ориентированный на выполнение коренной задачи социальной политики – обеспечение социального развития.

В то же время и современная практика «масового» и в значительной мере формального обращения к программно-целевому подходу существенно повышает риски искажения его смысла под натиском «звёздно-галочной» системы, формирующей прямую и простую взаимосвязь наград и чинов с готовностью к демонстрации достижения любыми путями определённых ранее прогнозных показателей.

Дефицит квалифицированных кадров

Надо отметить, что данная объективная причина невнедрения социального заказа тесно связана с одной из перечисленных выше субъективных причин. Отсутствие кадров, обладающих необходимой подготовкой, не позволяет понять значимость социального заказа и препятствует проведению даже пилотных проектов в данной сфере.

Реформирование социальной сферы, начавшееся еще во второй половине 1990-х годов, во

многим пробуксовывает до сих пор, в том числе в силу кадровых причин. Значительное количество современных специалистов в этой области просто не представляют себе, чем должна отличаться привычная им с советских времен государственная и муниципальная деятельность в сфере социальной политики от той, что требуется в совершенно новых социально-экономических условиях.

Действенность осуществляемой социальной политики воспринимается через призму затраченных усилий, а не через полученный конечный эффект и достигнутые изменения в состоянии соответствующей целевой группы, поскольку работники не готовы оценивать такой эффект, да и не стремятся это делать в условиях «естественной монополии».

Внутренняя оценка эффективности деятельности структур исполнительной власти не может быть объективной и должна сочетаться с оценкой внешней, независимой, осуществляемой общественными институтами.

Кадровая основа производственной сферы (в основном, коммерческого характера), интенсивно реформированной за прошедшее десятилетие, в настоящее время укреплена множеством вновь появившихся на рынке труда профессиональных групп.

Подготовка же и переподготовка кадров для социальной сферы изменений практически не терпела.

Вновь открывающиеся негосударственные учебные заведения, равно как и государственные вузы и средние специальные заведения, не встречают заметной поддержки со стороны государственных структур в части создания развитой системы практического применения и укрепления знаний и навыков своих выпускников. Обнаруживается парадокс: с одной стороны, государство крайне нуждается в грамотных кадрах, осуществляющих практическую деятельность в социальной сфере; с другой стороны, выпускники социальных образовательных учреждений, получив определенный объем теоретических знаний, оказываются неготовыми к практической, «полевой» работе.

Государственные научно-исследовательские организации, действующие в социальной сфере, также имеют острый кадровый дефицит, ввиду неразвитости системы подготовки соответствующих кадров и невысокого уровня оплаты труда.

И самый острый дефицит – в рядах менеджеров социальной сферы. В пределах решений, основанных на реалиях сметного финансирования бюджетной сферы, потребности в менеджерах данной сферы не появляется. В итоге теряется смысл в независимом анализе, мониторинге и оценке эффективности реализуемой социальной политики, научно обоснованном прогнозировании и реализации стратегий социального развития (как отраслевых, так и территориальных).



Ваши дети не такие взрослые, как им кажется!

Поговорите с детьми о безопасном поведении вне дома.

Защитите их от взрослых бед.

Проект реализован на средства
гранта Санкт-Петербурга



Отсутствие системной экспертной работы

Система независимой оценки ЦСП, а также ее реализация, в том числе и через механизмы социального заказа, должна быть создана в России, поскольку действующее законодательство (например, Федеральный закон «Об оценочной деятельности»¹) не обеспечивает адекватного правового регулирования оценочной деятельности в рассматриваемой сфере, да и, по существу, не затрагивает его вовсе. Даже упомянутый выше ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» в новой редакции не предполагает в этих вопросах опоры на институты гражданского общества.

При этом имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценочной деятельности в период подготовки и принятия проектов и программ, а также их мониторинга и оценки в процессе и на этапах реализации, и оценки их эффективности по итогам исполнения и в постпрограммный (постпроектный) период. Следует отметить, что в последнее время появились некоторые законодательные разработки в области общественного контроля².

Проблема экспертной составляющей в рамках социального заказа требует своего теоретического осмысления и практического решения. Экспертная деятельность сложно структурирована, но в данной работе мы обращаемся в первую очередь к проблематике межсекторного взаимодействия, поэтому не можем не отметить важность общественного участия в экспертизе³.

Недостаточная степень готовности НКО и власти к реализации социального заказа

Социальный заказ, как социальная технология, требует от исполнителя жестко регламентированной работы с бюджетными средствами. Договор социального заказа, при его скрупулезной подробности в детализации содержания оказываемой услуги и достигаемого в результате эффекта, должен быть довольно строг и, как правило, предусматривать компенсацию определенных расходов исполнителя лишь после подписания соответствующего акта сдачи-приемки оказанной услуги (в том числе по выполнению какого-либо этапа). В настоящее время лишь относительно небольшая доля неправительственных организаций способна исполнить социальный заказ должным образом с оформлением всех необходимых документов. Это же относит-

ся и к проектному оформлению разработок неправительственных организаций.

Требователен договор социального заказа и к заказчику. Соблюдение исполнителем социального заказа требований контракта неизбежно влечет за собой обязанность заказчика подписать акт сдачи-приемки оказанных услуг и оплатить их стоимость. С учетом пока что невысокого уровня исполнительской и финансовой дисциплины в социальном секторе, такая задача для органов власти и местного самоуправления не всегда представляется легко выполнимой.

Взаимная неопытность в вопросах внедрения новой, для российской социальной практики, экономико-правовой социальной технологии «социальный заказ» может быть опасна и в смысле возможной невольной дискредитации самой идеи. Именно поэтому к внедрению социального заказа следует подходить поэтапно, постепенно усложняя взаимоотношения от выдачи грантов к размещению социального заказа. Формирование реальной конкурентной основы будет способствовать поэтапному переводу номинационных позиций грантовых конкурсов в пакеты социальных заказов, размещаемых на конкурсной основе.

Перспективы

Итак, достаточно очевидно, что реформирование социальной сферы России остаётся задачей насущной. При монопольном положении государства на рынке социальных услуг вести разговор об эффективности расходования бюджетных средств не представляется возможным. Вместе с тем в настоящее время на повестке дня стоит задача выстраивания системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с неправительственными структурами. Поэтому перспективы принятия федерального закона «О государственном социальном заказе», если и могут признаваться разумными, тесно увязаны с продвижением в целом всего комплекса нормативных правовых актов, регулирующих такое взаимодействие. Принципы социального контрактирования в России взаимосвязаны с рядом других принципов, названных в Концепции системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с неправительственными организациями. Эта Концепция была разработана к I Гражданскому форуму⁴. Системный подход к вопросам межсекторного взаимодействия диктует сегодня необходимость принятия некоего комплекса нормативно-правовых документов, поскольку социальный заказ является лишь одной из экономико-правовых форм социального партнёрства.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст.3813.

² В перечне поручений Президента РФ, принятых по итогам его встречи с Советом по развитию гражданского общества и правам человека (встреча состоялась 04.09.2013 г.), значится подготовка для внесения на рассмотрение Государственной Думы ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: <http://www.kremlin.ru/assignments/19287>.

³ См.: Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. М.: Изд-во «Фрегатъ», 2001.

⁴ Автономов А.С., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. Учебник. Под общ. ред. А.С.Автомова. М.: Фонд «НАН», 2003. – 412 с.