

МУНИЦИПАЛИТЕТ

И СОЦЗАКАЗ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | АПРЕЛЬ 2014 | выпуск №4 (29)

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
Анна Шелестова

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

Горячая в мире тема

Социальный заказ на муниципальном уровне – реальный вечный двигатель социальной политики. 2

Муниципалитет – это главный плацдарм внедрения социального заказа в странах СНГ 5

Большая часть государственных социальных услуг в Болгарии делегируется муниципалитетам, которые лучше других знают о потребностях общества 10

Новости законодательства

Обзор проекта закона о государственном социальном заказе 14

ПИЛОТ: муниципальный социальный заказ в Кыргызстане

12 пилотных муниципалитетов определили приоритеты для социального заказа 18

Муниципалитет знает, ЧТО он получает через социальный заказ, а неправительственные организации знают, КАК это сделать 21

Барометр

Уровень сотрудничества органов МСУ с организациями гражданского общества (ОГО или НПО) должен стать выше 24

Что почитать?

Список публикаций о социальном заказе 32

Специальный выпуск журнала «Муниципалитет» № 29 за апрель 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 «Фонд поддержки гражданского общества» Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ).
Далее по всему тексту журнала для экономии места употребляется аббревиатура Проект GIZ/Fonds по МСЗ.

Социальный заказ на муниципальном уровне – реальный вечный двигатель социальной политики

По материалам статьи Андрея КРУПНИКА в публикации «Социальный заказ в странах постсоветского пространства»¹

Муниципальный социальный заказ имеет все возможности стать революционным инструментом, который позволит радикально повысить количество и качество социальных услуг в муниципалитетах Кыргызской Республики. Муниципальный социальный заказ способен оказать мультипликативное воздействие на качество жизни и условия для

человеческого развития. Преимущества социального заказа настолько существенны и очевидны, что его можно и нужно сделать главным механизмом – двигателем, «скелетом» всей социальной политики государства как на национальном, так и на муниципальном уровне.



Адресность, доступность и массовость социальных программ

Внедрение механизма социального заказа ведет к повышению адресности, доступности и массовости социальных программ. Это обеспечивается, прежде всего, информационной доступностью для общественности всех этапов целевого со-

циального планирования и осуществления социального заказа: инициирование, формирование, реализация программ и проектов, гласное выполнение, оценка итогов. Причем предполагается не только публикация материалов о проведенных

¹ Социальный заказ в странах постсоветского пространства. Сборник аналитических и нормативных материалов по итогам Международной встречи экспертов по вопросам внедрения механизма социального заказа в постсоветских странах. Одесса, 25-26 ноября 2013 года / Под редакцией А.С. Крупника. – Одесса: ЧП «Евродрук», 2013. Андрей КРУПНИК – председатель Всеукраинской общественной организации «Ассоциация содействия самоорганизации населения», директор Одесского общественного института социальных технологий, доцент кафедры государственного управления и местного самоуправления Одесского регионального института государственного управления НАГУ при Президенте Украины, кандидат политических наук.



конкурсах и их результатах, но и предоставление возможности свободного движения информации между заказчиками и исполнителями социального заказа и потребителями социальных услуг.

При таком подходе у чиновников будет гораздо меньше возможности решать эти вопросы в своих интересах, без учета потребностей местных сообществ.

Привлечение дополнительных ресурсов для решения социальных проблем

Внедрение механизма социального заказа неизбежно ведет к расширению опоры на общественные ресурсы при выполнении социально значимых проектов. Это обеспечивается условиями конкурсов НКО на право стать исполнителем социального

заказа, которые предусматривают максимальную мобилизацию собственных ресурсов НКО и привлечение дополнительных внебюджетных средств на выполнение этого заказа и решение социальных проблем.

Появление новых идей, методов решения социальных проблем

Внедрение механизма социального заказа значительно повышает социальную, творческую активность населения. Выполнение этой задачи обеспечивается открытостью конкурсов, которые придают каждому уверенность, что его интересная идея, предложение будут услышаны и приня-

ты во внимание, не говоря уже о том, что принятие закона о социальном заказе придаст импульс повышению творческой активности населения, как в свое время принятие Закона «Об объединениях граждан» привело к существенному развитию третьего сектора.

Усиление социальной защищенности уязвимых групп

Внедрение механизма социального заказа рассчитано на повышение социальной защищенности всех категорий населения, поскольку участие общественности в выполнении социальных программ существенно повысит их эффективность, а общественные организации и другие НКО станут

более мобильными и профессиональными. Все это позволит активизировать новые источники общественных инициатив и поможет наименее защищенным слоям населения найти реальную опору в обществе на принципах социальной взаимопомощи.

Усиление общественного контроля за деятельностью власти

Внедрение механизма социального заказа обеспечивает значительное расширение общественного контроля за деятельностью органов власти благодаря тому, что обязательными принципами механизма социального заказа являются открытость, целевой характер движения информации и необходимость адекватной реакции власти на нее.

Необходимость такого контроля подчеркивается в целом ряде законодательных актов, в частности, в законах Украины «О жилищно-коммунальных услугах» (2004 г.), «О благоустройстве населенных пунктов» (2005 г.), «Об основах внутренней и внешней политики» (2010 г.) и другие.

Достижение социального согласия

Внедрение механизма социального заказа является одной из самых эффективных форм социального партнерства и достижения социального согласия в обществе. НКО становятся равноправными партнерами власти в решении социальных проблем местных сообществ. Широкое привлечение некоммерческих организаций, общественности к участию в публичных конкурсах и реализации социальных заказов устраняет подозрение широких слоев населения в нерациональном использова-

нии средств, выделяемых на социальные нужды, в коррупции и протекционизме государственных служащих. Все это позволяет укреплять социальное взаимопонимание в достижении определенного социального согласия на пути формирования гражданского общества и в конечном итоге создает в обществе социальный и духовный плацдарм для реального и эффективного проведения экономических, политических и административных преобразований.

Адекватное перераспределение социальной ответственности между властью и обществом

Внедрение механизма социального заказа влечет за собой более адекватное перераспределение социальной ответственности между властью и обществом. Опыт показывает, что в рыночной экономике функция оператора на рынке социальных услуг не является необходимой для государства. Функция государства в этих вопросах заключается в создании правовой базы, позволяющей НКО в соответствии с установленными социальными стандартами, на конкурентной основе предоставлять

потребителям социальные услуги согласно их материальным возможностям, в том числе бесплатно. Решение многих социальных проблем берет на себя общество, в первую очередь через общественные, благотворительные организации, органы самоорганизации населения и другие НКО. Внедрение механизма социального заказа является реальным и эффективным шагом в этом направлении, который освобождает время и средства государства для решения других актуальных проблем.

Институциональное усиление гражданского общества

С другой стороны, гражданское общество, НКО, получая и выполняя социальный заказ, в полной мере реализуют свою миссию, становятся истинными центрами развития и консолидации общества. В глазах граждан они приобретают репутацию защитников и помощников, предоставляют человеку возможность реализовать свой общественный

потенциал в более благоприятных условиях. НКО получают политически и социально обоснованное финансирование для своей деятельности, снижается их зависимость от грантов иностранного происхождения, в целом доверие к некоммерческому сектору растет, что способствует консолидации общества и социальной стабильности. **M**

Муниципалитет – это главный плацдарм внедрения социального заказа в странах СНГ

Надежда ДОБРЕЦОВА,
председатель правления Института политики развития

Социальный заказ возник и крепнет на постсоветском пространстве как естественная форма участия граждан в организации социальной жизни и решении социальных проблем силами сообществ. Многие государства, жители которых в недавнем прошлом пребывали в счастливой уверенности в том, что государство обеспечит социальную защиту и предоставит услуги всем, кто в них нуждается, столкнулись с неприятной устойчивостью этих патерналистских ожиданий населения. Наконец, многолетние усилия по развитию гражданского общества привели к тому, что в этих странах сформировалась структура НПО, которые были готовы взять на себя ответственность за решение существенной части социальных вопросов. Но вот парадокс – неготовыми оказались... органы государственного управления этих стран. Подтверждением этому служит тот факт, что в России, например, даже нет закона о социальном заказе, хотя практика довольно обширная. Наличие этой практики объясняется тем, что инициативу взяли на себя муниципалитеты: не дожидаясь принятия федерального закона, они создали местные нормативные условия для реализации таких инициатив. Этот факт говорит о том, что муниципалитеты могут и должны стать локомотивом процесса развития и внедрения социального заказа. Таким был один из главных выводов, который удалось сделать по итогам участия рабочей встречи по внедрению социального заказа, которая состоялась 25-26 ноября 2013 года в Одессе с участием представителей девяти стран постсоветского пространства: Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Молдовы, России, Таджикистана и Украины. Будучи участниками встречи в Одессе, эксперты Института политики развития предлагают некоторые вопросы и темы для обсуждения, которое, надеемся, поможет в развитии социального заказа в Кыргызской Республике. Правда, вопросов пока больше, чем готовых ответов.

Кто заказчик – власть или общество?

После обсуждения практики различных стран в реализации социального заказа, участники встречи стали поднимать вопросы, неурегулированные в законодательных базах этих стран, но имеющие принципиальное значение как для власти, так и для общества. Первым «всплыл» вопрос относительно того, кто же все-таки является истинным заказчиком в процессе социального заказа – власть в лице государственных органов и органов местного самоуправления или общество? Чья проблема в итоге решается? Проблема подотчетности власти или реальная проблема сообщества? Это важный

вопрос, так как от него зависят критерии, в соответствии с которыми должна измеряться эффективность социального проекта. Да и сам дизайн проекта также «привязан» к указанному вопросу.

Участники озвучили две точки зрения. Согласно первой, власть заказывает решение вопросов, которые относятся к ее функциям, но которые она не может решить самостоятельно с достаточной степенью эффективности. Эта позиция подразумевает, что цель власти при размещении социального заказа – решить свою проблему, выполнить свою функцию, а гражданское общество рассматривает

Кто истинный заказчик решения проблемы?

В одном из районов города было замечено некоторое количество бездомных, которые гибли в зимнее время, что вызывало возмущение бездействием власти со стороны общества. Районная администрация попыталась решить проблему – сократить число гибнущих на территории района бездомных - и разместила социальный заказ, в рамках которого неправительственная организация организовала для бездомных горячее питание, ночлег и медицинское обслуживание. В результате бездомные из других частей города и пригородов в зимнее время съехались в указанный район, и многие были спасены, но общее количество случаев смерти бездомных выросло. Вопрос: решила ли администрация района поставленную задачу?

Андрей КРУПНИК, Украина, Одесса

ся как инструмент и поддерживается постольку-поскольку.

Оппоненты «пляшут» от другой «печки»: это общество руками власти заказывает решение проблемы в своих интересах, для удовлетворения своих потребностей, но не только чтобы решить важный для граждан вопрос, а и усилить неправительственный сектор, организации гражданского общества, обеспечив тем самым коридор для реального участия в принятии решений. Нодар ХАНАНИШВИЛИ, один из инициаторов развития социального заказа в России, считает, что социальный заказ – это

шпиль, вершина участия граждан в процессе принятия решений, что сам институт социального заказа служит для удовлетворения потребностей граждан силами самих граждан, но за счет бюджетных денег. Автору данной статьи трудно не согласиться с Нодаром: такое толкование социального заказа в большей мере отвечает контексту развития демократии, гражданского общества и местного самоуправления в Кыргызской Республике.

С вопросом о том, кто является истинным заказчиком, тесно связан другой вопрос – вопрос мониторинга и оценки реализации социального заказа.

Оценка и мониторинг: два «кита» взаимодействия



Не требует доказательств, что оценка и мониторинг социального заказа – это важнейшие составные части всего механизма в целом. При этом и оценка, и мониторинг ставят перед собой различные задачи, в зависимости от этапа реализации проекта

(см. Диаграмму 1). Начинается все с оценки потребностей целевой группы, чьи проблемы планируется решить через социальный заказ (что отсутствует в практике размещения социальных заказов в Кыргызской Республике по линии Министерства социального развития).

Вторая часть оценки подразумевает оценку проекта, который готовит НПО, чтобы понять, насколько предложенный со стороны НПО метод решения проблемы позволяет достичь цели и эффективно использовать бюджетные средства.

Третий этап оценки – оценка результатов – отвечает на вопросы: достигнуты ли цели и насколько эффективно истрачены средства, каковы показатели социальной эффективности, которые, собственно, и формируют социальный заказ, отличают его от государственных закупок.

Четвертый этап оценки – заключительный – оценивается воздействие проекта на потребности целевой группы. Этот этап осуществляется через значительный промежуток времени после окончания проекта. Результатом конечной оценки должно стать исключение вопроса или темы социального заказа из списка приоритетных проблем сообщества. Успешно реализован проект? Значит, проблема решена!

Диаграмма 1. Этапы мониторинга и оценки выполнения социального заказа



Информационные ключи

Важным для постсоветского пространства остается вопрос различий между формами вовлечения НПО в решение социальных проблем за счет бюджетных денег. Участники встречи в Одессе признали, что в их странах работают разные системы и механизмы – социальные услуги предоставляются силами НПО путем размещения заказа, закупок и выдачи грантов. Однако очень часто законодательство не проводит четкого разграничения между этими формами в процедурном отношении, что создает проблемы как НПО, так и органам управления, которым приходится разбираться, каково должно быть содержание технического задания, должно ли оно включать статистические показатели, сформулированные результаты, стандарты оказания услуг и стандарты финансирования? Напрашивается вывод: определиться с формой и четко разграничить механизмы вовлечения НПО в процесс оказания социальных услуг и решения социальных проблем. Так, например, в Кыргызской Республике эксперты приходят к выводу, что социальный заказ – это, прежде всего, конкурс идей, с помощью которых НПО предлагают нестандартные, новаторские решения наболевших проблем. Однако в мире также широко применяются ваучеры на получение и закупку услуг, предоставляемых по стандартам.

Первостепенная вещь для формулировки технического задания – информация. А качество информации и возможности ее применения во многом зависят от источника, откуда эта информация добыта. Эксперты одесской встречи назвали три главных источника информации: статистику, соци-

ологию (экспертные оценки и опросы) и сами целевые группы (самооценка).

Диаграмма 2. Источники информации для формирования социального заказа



И здесь возникают следующие вопросы: можно ли описать, кодифицировать единые подходы к процессу формирования технического задания, например, определить вес значимости источников информации, их последовательность и взаимодействие, какой источник признать ключевым? При этом нужно учитывать, что есть еще и четвертый источник – сами неправительственные организации, которые могут оценить и скорректировать выстроенную органом власти линейку приоритетов.

Финансовое и техническое обеспечение социального заказа

Сама суть социального заказа диктует, что его финансовое обеспечение – это забота власти, бюджетов – государственного и местных. Для Кыргызской Республики в условиях бюджетного дефицита актуален вопрос: за счет каких источников? По этому поводу есть несколько соображений.

Во-первых, это могут быть средства Фондов развития регионов, формируемых, в основном, за счет поступлений от горнодобывающих компаний. Распределение этих средств путем социального заказа для решения приоритетных социальных проблем местных сообществ могло бы стать хорошим занятием для местных государственных администраций, которые сегодня испытывают явный дефицит в новых методах управления по решению задач социально-экономического развития территорий районов.

Во-вторых, это могут быть средства международных донорских организаций, которые сегодня управляются нестабильными и конъюнктурными структурами – достаточно автономными проектами





по решению проблем сообществ. Проекты доноров должны заниматься апробацией и внедрением новаторских подходов к управлению, а поддержкой инициатив сообществ и распределением грантов – органы управления, особенно органы местного самоуправления.

В-третьих, источником могут стать деньги спонсоров и благотворителей, которые также должны направляться не в сообщества напрямую, а в местные бюджеты и распределяться органами МСУ на основе социального заказа.

Есть еще четвертый вариант – самообложение платежами различных групп населения. Например, сообщество решает, что оно хочет платить ежегодно в местный бюджет какие-то деньги на содержание одиноких стариков. Такой неналоговый сбор «на старость» формирует некую сумму, которая через социальный заказ воплощается в услугу для стариков. Такая практика в мире есть, однако она возможна и эффективна в условиях абсолютно прозрачного и подотчетного местного самоуправления.

Техническая сторона реализации социального заказа также вызывает вопросы. Например, учитывая несовершенство законодательства, представители Украины не рекомендуют принимать на баланс органов МСУ имущество в дар – могут забрать. По-

этому в Украине предлагается имущество, приобретенное в дар или в рамках реализации социального заказа, передавать в собственность НПО, хотя все очень индивидуально и зависит от характера услуги или проекта. Для Кыргызской Республики этот вопрос также важен: в чьей собственности и управлении будет оставаться имущество социального проекта после его завершения – НПО или МСУ? Особенно важно это с точки зрения ответственности за его дальнейшее использование и содержание. И мелочей здесь нет, даже фотоаппарат, приобретенный НПО на бюджетные деньги для фиксации результатов социального заказа, нуждается в том, чтобы его дальнейшую судьбу кто-то решил.

В отношении сохранности оборудования и инфраструктурных инвестиций возможен вариант, при котором все является муниципальной собственностью, но остается в распоряжении НПО-исполнителей. Но тогда органы МСУ должны проводить ежегодную инвентаризацию и финансировать содержание оборудования или объекта, а средства для этого должны предусматриваться в местном бюджете. Вопрос: может ли это считаться фактором устойчивости и вписывается ли в нормативные основы, актуальные для Кыргызской Республики?

Муниципальные нормативные акты

Эта сфера для Кыргызской Республики полна «белых пятен». Почти очевидно то, что социальный заказ на муниципальном уровне должен быть основан на приоритетах населения, сформулированных в некую программу социального развития и поддержки местного сообщества (и это предусматривают авторы проекта нового закона о государственном социальном заказе). И вполне очевидно, что эта программа должна регулярно пересматриваться и корректироваться, а приоритетные проблемы заме-

нять друг друга по мере их решения. Тогда на уровне муниципалитета должен ежегодно приниматься некий нормативный акт, фиксирующий эту замену, но на основании четких измеримых критериев. Иными словами, вопрос в том, как определить, что данная социальная проблема решена в той степени, чтобы не считаться далее приоритетной?

Также для органов МСУ важны руководства по внедрению социального заказа в процесс предоставления конкретных видов услуг, а также изме-

ненные должностные инструкции работников МСУ, связанные с реализацией социального заказа. Кстати, для начала неплохо было бы определить, кто в системе органов МСУ какую роль в отноше-

нии социального заказа должен играть? Далее в муниципальной нормативной базе должны быть определены рамки ответственности исполнителя муниципального социального заказа.

Что делать, если нет НПО?

И, наконец, простой, но важный вопрос о том, что делать, если на территории муниципалитета нет НПО, готовых и способных выполнить социальный заказ. Понятно, что ответов может быть три: не размещать социальный заказ, «взрачивать» свои НПО или приглашать «варягов» из области или столицы.

По поводу первого варианта, одесская встреча дала однозначный ответ: отказываться от социального заказа, если нет соответствующего потенциала НПО, нельзя ни в коем случае. Отказ подрывает основы участия граждан в управлении, без чего истинное и эффективное местное самоуправление невозможно. А вот между вторым и третьим вариантами выбор есть, хотя с целым набором аргументов «за» и «против». Обобщая эти аргументы, можно отметить, что разумнее искать компромисс: «взрачивать» местные НПО, усиливать их потенциал, в том числе путем приглаше-

ния «варягов», которые будут передавать знания локальным неправительственным организациям. Эффективным способом «взрачивания» также может стать усиление секторальных (отраслевых) сетей неправительственных организаций, которые будут генерировать и распространять опыт по выполнению социального заказа внутри своей сети. Члены такой сети могут составлять успешные консорциумы с местными территориальными неправительственными организациями, не имеющими выраженной секторальной направленности, но имеющими высокую мотивацию решить проблемы какой-либо социальной группы на своей территории. Например, сеть по защите прав детей может составить эффективные консорциумы с небольшими сельскими НПО, занимающимися всеми социальными проблемами, но только на своей территории.

Направления, которые требуют дальнейшей теоретической и практической разработки в Кыргызской Республике

В ходе двухдневного «погружения» в социальный заказ, состоявшегося в Одессе в ноябре 2013 года, у автора возникло несколько идей о направлениях, которые требуется разрабатывать в теории и практике применения социального заказа в Кыргызской Республике. Институт политики развития приступил к разработке части этих направлений в рамках своих проектов, по некоторым необходимо широкое участие органов МСУ и гражданского общества, а также поддержка международных донорских организаций и проектов.

- Обучение полному циклу мониторинга и оценки эффективности реализации социальных проектов путем размещения социального заказа для представителей организаций гражданского общества и органов местного самоуправления. Обучение должно включать все этапы, вплоть до исключения вопроса из числа приоритетных проблем, и строиться на базе конкретных примеров из практики Кыргызской Республики.
- Широкое внедрение практики социального проектирования на муниципальном уровне, включая социальное проектирование для детей и уязвимых групп.
- Изучение возможности и наработка практики размещения социального заказа на оказание социальных услуг, входящих в перечень обя-

зательных и дополнительных. Есть вопрос о том, нужно ли отражать в реестрах муниципальных услуг право муниципалитета передать услугу НПО путем социального заказа?

- Включение Счетной палаты в процесс обсуждения и внедрения практики социального заказа, включая аудит эффективности социального заказа.
- Разработка и внедрение системы критериев оценки социального проекта для конкурсных процедур при размещении социального заказа.
- Развитие муниципальной нормативной базы по социальному заказу, включая критерии определения решения проблемы и исключения ее из списка приоритетных, должностные инструкции и руководства для сотрудников органов МСУ и другое.
- Внедрение опыта реализации социального заказа внутри секторальных (отраслевых) НПО для усиления потенциала локальных неправительственных организаций. **M**

Приглашаем все заинтересованные стороны к обсуждению этих направлений и сотрудничеству!

Писать по адресу электронной почты: NDobretsova@dpi.kg

Большая часть государственных социальных услуг в Болгарии делегируется муниципалитетам, которые лучше других знают о потребностях общества

Подготовлено Ларисой ЛИ по материалам публикации «Анализ государственного социального заказа в Кыргызстане и рекомендации по его совершенствованию»¹

Из примеров зарубежного опыта по распространению государственного социального заказа примечателен и особенно полезен для Кыргызстана опыт Болгарии. Эта страна еще совсем недавно была членом соцлагеря, и ее история реформирования системы социальных услуг насчитывает чуть более десятка лет. Тем не менее там сумели за столь короткий срок выстроить свою модель социальной защиты уязвимых групп населения, вобравшую богатую практику европейских государств.

Болгария состоит из 28 областей, разделенных в свою очередь на 264 муниципалитета, обладающих всеми правами для решения вопросов местного значения. Коллегиальный орган – муниципальный совет – выполняет роль менеджера.

Как и во многих других странах, органы МСУ Болгарии в тесном взаимодействии с государством в лице Агентства социальной помощи (аналог нашему Министерству социального развития) определяют потребности в услугах, так как на местах лучше знают проблемы и нужды общины. Именно МСУ выступают заказчиками, а 28 областных представительств Агентства на местах подтверждают необходимость в услугах, а также объем потребностей в них.

Работа по формированию государственного социального заказа (ГСЗ) носит долгосрочный характер. Каждый муниципалитет совместно с местным агентством по социальной помощи разрабатывает пятилетнюю стратегию развития социальных услуг (СПСУ), в которую вносят все потребности, описания услуг, предоставляемых целевым группам на территории муниципалитета, а также тех услуг, которые требуют развития.

Совокупность этих пятилетних планов становится информационной базой для формирования областных стратегий. Благодаря такому взаимо-



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).

действию местных властей с госструктурами, правительство видит четкую картину потребностей в той или иной услуге, а значит, может определить размеры необходимого финансирования.

Стоит заметить, что структура стратегий едина для всех территорий и содержит анализ социально-экономического состояния региона (население, занятость, безработица, доходы населения), инвентаризацию действующих социальных услуг, охват ими групп, необходимые ресурсы – человеческие, материальные, финансовые, а также общие выводы о состоянии социальных услуг и доступа к ним в регионе.

Документ содержит цели и задачи, учитывает тенденции в международной, национальной и местной политике в области предоставления социальных услуг, дает оценку потребностей населения в социальных услугах (в разрезе уязвимых групп, групп риска и обездоленных сообществ).

Как и во многих других странах, органы МСУ Болгарии в тесном взаимодействии с государством в лице Агентства социальной помощи (аналог нашему Министерству социального развития) определяют потребности в услугах, так как на местах лучше знают проблемы и нужды общины. Именно МСУ выступают заказчиками, а 28 областных представительств Агентства на местах подтверждают необходимость в услугах, а также объем потребностей в них.

Это лица со множественными нарушениями или с психическими заболеваниями, пожилые люди с ограниченными возможностями, проживающие в учреждениях или одинокие старики, требующие



Примерно 70% государственных социальных услуг в Болгарии делегируется муниципалитетам. Стоимость услуги рассчитывается на основе стандартов, которые включают в себя заработную плату, налоги на заработную плату персонала и сумму, направляемую на обслуживание. Этим занимаются профильные министерства, а перечень – это уже задача муниципалитетов. Деньги, направляемые в МСУ, можно увидеть в бюджете.

ухода и заботы. Это могут быть также безработные, этнические обездоленные общины, несовершеннолетние, молодые родители и т.д.

Стратегия дает анализ причин ограничений доступа к услугам и план действий для предоставления помощи нуждающимся, размер требуемых ресурсов – человеческих и материальных, а также необходимый объем финансирования для целого региона. И что важно, в ней прописана ответственность и роль в реализации стратегии всех заинтересованных сторон, коими являются и структуры агентства по социальной помощи, и муниципалитеты, и некоммерческие организации (НКО), и местные предприятия и организации.

Стоит обратить внимание и на то, что СРСУ содержит механизмы межсекторного взаимодействия – партнерства и взаимодействия государства, частного сектора и гражданского общества. Для Кыргызской Республики этот опыт был бы нелишним, так как мы находимся только в начале пути.

В Болгарии государственные и муниципальные органы предоставляют населению 933 услуги, из них 178 возложено на НКО через механизм ГСЗ. Например, «Постановление о критериях и стандартах предоставления социальных услуг детям» регулирует критерии и стандарты услуг для этой категории, а также контроль за их соблюдением. Требования обязательны для исполнения государственными и муниципальными службами, а также всеми лицами и организациями, зарегистрированными в государственном реестре предоставления социальных услуг детям. Необходимость в разработке критериев и стандартов вызвана потребностью в безопасной и надежной среде для воспитания детей и защиты их прав и интересов, повышения качества и доступности социальных услуг для детей.

Согласно стандартам, поставщики должны вести учет получателей услуг в соответствии с требованиями Закона «О защите персональных данных», информировать родителей ребенка (опекуна или попечителя) о предоставляемых услугах, совместно с родителями ребенка разработать план

предоставления услуг на основе заранее проведенной оценки потребностей ребенка, а также порядок подачи и рассмотрения жалоб от детей, их родителей или опекунов и попечителей, обеспечить условия для развития ребенка.

Что касается стандартов предоставления социальных услуг в сообществах, то их 14, каждый из которых содержит от двух до девяти критериев качества. На каждого ребенка ведется досье, куда вносятся все инциденты и причины, вызвавшие их. Какая помощь была оказана, каковы результаты и т.д. Если ЧП произошло по вине сотрудников, то обязательно указаны административные меры в отношении нарушителей.

Примечательно то, что по каждой социальной услуге разработан и финансовый стандарт – стоимость предоставления конкретной услуги для одного человека в течение одного года. Следуя ему, государство определяет, сколько денег нужно выделить тому или иному муниципалитету.

Финансирование идет по двум направлениям. Львиная доля субсидий – около 90% – это средства государственного бюджета. Примерно 70% государственных социальных услуг в Болгарии делегируется муниципалитетам. Стоимость услуги рассчитывается на основе стандартов, которые включают в себя заработную плату, налоги на заработную плату персонала и сумму, направляемую на обслуживание. Этим занимаются профильные министерства, а перечень – это уже задача муниципалитетов. Деньги, направляемые в МСУ, можно увидеть в бюджете.

Второй канал финансирования – бюджетные гранты. Они предназначены для оказания услуг, когда местные власти не знают, как решить проблему и сколько на это понадобится средств. В таком случае для достижения поставленной цели приглашаются неправительственные организации, выбор которых осуществляет министерство через конкурсы, цель которых выбрать самые передовые, инновационные услуги для их распространения и практического применения.

Отличие второго способа финансирования в том, что социальные пособия получают бенефициарии, а деньги на социальные услуги – муниципалитеты из национального бюджета. Те, в свою очередь, добавив к ним свои средства, направляют их поставщикам. Два источника финансирования позволяют органам МСУ варьировать потоками, постоянно поддерживать управленческий тонус.

Ответственный этап – организация конкурса и выбор поставщика услуг. В этой процедуре нет ничего новаторского. Главное, чтобы все моменты – от объявления о проведении конкурса до заключения контракта с победителями – были четко прописаны и понятны участникам, все процедуры были открыты и прозрачны.

В состав комиссии входят 6 человек, как ни странно, среди них ни одного представителя про-

фильных НКО, способных оценить качество представленных на конкурс проектов. Их имена держатся в секрете и раскрываются буквально накануне проведения конкурса.

Чтобы участвовать в тендере, частные поставщики должны быть зарегистрированы в специальном реестре и ежегодно отчитываться о своей деятельности. В Болгарии поставщиками услуг могут быть не только НКО и коммерческие компании, но и физические лица. Услуги, предоставляемые детям, осуществляются по лицензии, и государство отвечает за работу частных поставщиков, финансирует их работу, и в то же время оно ведет контроль за деятельностью и расходованием бюджетных средств.

При выборе поставщика услуг комиссия большое внимание обращает на матрицу оценки содержания заявки, основные критерии оценки кандидатов и их предложений. Это и соответствие требованиям, озвученным в объявлении, и опыт в предоставлении социальных услуг, и хорошая репутация, и профессиональная квалификация персонала, и финансовое обеспечение и т.д. Максимальная оценка, которую можно получить, – 100 баллов. Такая матрица обязательна для всех, однако иногда главы МСУ вносят пункт о локализации поставщика услуг, отдавая предпочтение своим НКО, работающим на их территории.

В случае, если услуга на территории муниципалитета не предоставляется государственными поставщиками, то муниципалитет объявляет конкурс на оказание конкретной услуги с заранее известной стоимостью. Размещение заказа происходит либо после проведения конкурса между поставщиками или после достижения договоренности, если только один претендент.

Необходимо обратить внимание, что планирование предоставления социальных услуг базируется не на прогнозных показателях Министерства социальной защиты, а на реальных показателях потребностей, определенных на уровне муниципалитетов. А финансирование региона основывается на стоимости государственных социальных услуг, планируемых к оказанию в данном регионе.

Несколько слов о мониторинге. Заказчики обращают внимание как на расходование денег, так и на качество предоставляемых услуг. У нас зачастую спрашивают, на что были потрачены средства, а

Необходимо обратить внимание, что планирование предоставления социальных услуг базируется не на прогнозных показателях министерства социальной защиты, а на реальных показателях потребностей, определенных на уровне муниципалитетов.

Как правило, контракты, заключаются с поставщиками на несколько лет, например, на целое пятилетие, т.к. государство заинтересовано в долгосрочных вложениях. Это выгодно и организациям, которые могут планировать свою деятельность, думать о перспективах и улучшении качества услуг. Даже если НКО надо потратить деньги из текущего бюджета до конца года, она знает, что получит следующий платеж уже в январе следующего года.

вот качество отходит на второй план. В Болгарии, если финансирование идет только из местного бюджета, то агентство социальной помощи контролирует только качество предоставления услуг. Если – из национального бюджета, то контроль со стороны агентства идет как за качеством, так и за деньгами.

За расходованием муниципалитетом денег из госбюджета следят Министерство финансов и Счетная палата. Под более пристальным контролем находятся поставщики. За тем, как они тратят государственные средства, следят органы МСУ, Агентство по социальной помощи, налоговика, инспекция по труду и другие структуры.

За качество предоставленных услуг на соответствие стандартам и критериям некоммерческие организации-поставщики, например, держат ответ перед муниципалитетом, Агентством по социальной помощи, а также перед Госагентством защиты детей и получателями услуг.

В случае, если есть нарекания с их стороны, которые поставщик берется быстро устранить, он может продолжить оказание услуг. Если же недостатки устранить поздно или организация отказывается это сделать, контракт расторгается. При этом, если услуга оказывалась детям, то поставщик может быть вообще лишен лицензии.

Как правило, контракты, заключаются с поставщиками на несколько лет, например, на целое пятилетие, т.к. государство заинтересовано в долгосрочных вложениях. Это выгодно и организациям, которые могут планировать свою деятельность, думать о перспективах и улучшении качества услуг. Даже если НКО надо потратить деньги из текущего бюджета до конца года, она знает, что получит следующий платеж уже в январе следующего года. Данный опыт очень ценен для Кыргызской Республики, ибо он показывает, что в Болгарии все структуры правительства, особенно Минфин и Минсоцзащиты, работают в этом направлении в тесном взаимодействии с муниципалитетами, хорошо осознавая нужды и потребности общества в социальной защите. **M**

Обзор проекта закона о государственном социальном заказе

Бекболот БЕКИЕВ,
эксперт Института политики развития

21 июля 2008 года был принят Закон КР «О государственном социальном заказе», который впервые предусмотрел возможность применения государственного социального заказа (ГСЗ) в качестве нового инструмента решения социальных проблем и оказания социальных услуг. Это было сделано с целью повышения эффективности использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и улучшения качества предоставляемых социальных услуг населению. За 6 лет стало ясно, что данный закон не дает достаточной базы для эффективного применения социального заказа, поэтому было принято решение о разработке нового закона, для чего Министерством социального развития Кыргызской Республики была создана рабочая группа, в которую вошел представитель Института политики развития. В чем же суть данного нового инструмента решения социальных проблем?

Чем вызвана необходимость принятия нового закона?

Раньше государство решало социальные проблемы и достигало общественно-полезные цели только традиционным способом, который применяли с советских времен, – путем создания государственных социальных учреждений (имеющих персонал, соответствующие помещения, постоянное финансирование из государственного бюджета и т.д.). С изменением социально-политического строя в стране и с переходом на рыночную экономику изменились условия и уровень жизни людей, возникли новые социальные проблемы и риски, выросло количество людей, которые по различным причинам утратили трудоспособность или оказались в трудной жизненной ситуации и нуждаются в социальном обслуживании и помощи. Для решения этих социальных проблем по требовались новые государственные инструменты, которые могли бы действовать эффективно в рыночных условиях, с вовлечением той широкой сети частного негосударственного коммерческого и некоммерческого сектора, который сформировался за это время, и их ресурсов. Государственный социальный заказ является дополнением к существующей системе социального обслуживания населения, а в некоторых случаях, когда он эффективен, – даже ее заменой. У государства появилась возможность решать социальные проблемы другими способами: не создавая государственные учреждения, через закупку социальных услуг для населения на конкурсной основе у частных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а

также через финансирование общественно-полезных проектов некоммерческих организаций путем предоставления грантов.

Следует отметить, что ГСЗ достаточно долгое время вполне успешно применяется в развитых странах. На территории СНГ ГСЗ начал внедряться с 2004 года Россией, Казахстаном, Украиной, Молдовой, Грузией и некоторыми другими странами. Например, в Казахстане Закон о ГСЗ был принят в 2005 году и в настоящее время механизм ГСЗ в этой стране применяется очень широко – на финансирование его ежегодно выделяется сумма, равная примерно 30 млн. долларов США, из них примерно 20 млн. долларов США выделяются из республиканского бюджета, 10 млн. долларов США – из местных бюджетов.

В настоящее время в странах СНГ идет активный обмен опытом по совершенствованию системы ГСЗ: Казахстан и Грузия перенимают у Кыргызстана и Украины систему грантов, выделяемых на общественно-полезные проекты, Кыргызстан, в свою очередь, перенимает у Казахстана и Грузии опыт закупок социальных услуг через механизм государственных закупок, некоторые страны СНГ начинают внедрять механизм закупок социальных услуг посредством ваучеров (талонов).

В нашей стране, несмотря на то, что Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» был принят в 2008 году и предусматривает возможность реализации ГСЗ во многих сфе-

рах, на данный момент закон реализуется только одним государственным органом – Министерством социального развития Кыргызской Республики (МСР), которому в 2013 году для реализации ГСЗ было выделено 13, 9 млн. сомов (или около 265 тысяч долларов США), что более чем в 100 раз меньше суммы, выделяемой для финансирования ГСЗ в Казахстане. К сожалению, остальные министерства и ведомства в настоящее время не используют ГСЗ для решения поставленных перед ними задач в социальной сфере. Органы МСУ не могут реализовать ГСЗ ввиду ограниченности средств местного бюджета.

Вместе с тем анализ действующего законодательства о ГСЗ показал, что в нем имеется ряд недостатков, которые не позволяют его применение

в полной мере и эффективно. В частности, отсутствует четкое разграничение между ГСЗ и государственными закупками, механизм определения социальных нужд населения для финансирования через ГСЗ является несовершенным; неудобный для участников конкурса способ передачи заявления и других документов в конкурсную комиссию; сложный и непрозрачный порядок оценки проектных предложений участников конкурса; недостаточные требования к условиям договора о реализации ГСЗ и т.д.

В этой связи приказом Министерства социального развития КР № 206 от 19 декабря 2013 года была создана рабочая группа, которая разработала новую редакцию Закона КР «О государственном социальном заказе» (далее – законопроект).

Чем отличается новый законопроект?

Законопроект разработан в целях устранения выявленных недостатков и совершенствования системы ГСЗ в Кыргызской Республике. В случае принятия законопроекта, в стране будет существенно улучшена правовая база для решения социально значимых проблем и реализации инновационных, творческих идей посредством использования ГСЗ. Система ГСЗ Кыргызской Республики станет более прозрачной, справедливой, понятной и эффективной.

Законопроект разработан с учетом наилучшей мировой практики. В нем устранены вышеуказан-

ные недостатки существующей системы ГСЗ, а также предложены новые механизмы для прозрачности и повышения эффективности данной системы. В частности, законопроект предусматривает три формы реализации ГСЗ:

- 1) государственные закупки социальных услуг;
- 2) государственное финансирование общественно-полезных проектов;
- 3) предоставление социальных услуг нуждающимся гражданам посредством социальных талонов (ваучеров).



В случае принятия законопроекта государственные и муниципальные органы будут иметь право выбора на применение соответствующей формы ГСЗ для предоставления социальных услуг, разрешения социальных проблем или достижения общественно-полезных целей, исходя из того, какая из указанных форм наиболее эффективно разрешит социальную проблему и окажет качественные услуги.

Согласно законопроекту, форма «государственные закупки социальных услуг» будет применяться для закупки комплексных социальных услуг (например, создание центров дневного пребывания для лиц с ограниченными возможностями здоровья, или создание дневных стационаров для предоставления медицинских услуг нуждающимся категориям граждан и т.п.), когда государственному заказчику будут известны виды услуг, которые необходимо предоставить получателям социальных услуг, и по ним имеются стандарты, разработанные и утвержденные в соответствии с законодательством о государственных и муниципальных услугах. Сами государственные закупки социальных услуг будут осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством о государственных закупках.

Форма «государственное финансирование общественно-полезных проектов» будет применяться в случаях, когда известны социальные цели, которые необходимо достичь, но не известны способы их достижения либо для получения эффективных, инновационных идей некоммерческих организаций для достижения этих целей. Для этого государственный заказчик будет объявлять конкурс среди некоммерческих организаций, которые в своих проектных предложениях будут предлагать способы достижения этих целей. Победителями конкурса будут признаваться некоммерческие организации, предложившие наилучшие способы достижения указанных целей. Государственный заказчик будет предоставлять победителям гранты для реализации предложенных ими общественно-полезных проектов.

Новой формой реализации ГСЗ является «предоставление социальных услуг посредством социальных талонов (ваучеров)». Данная форма реализации ГСЗ будет применяться для закупки общераспространенных простых социальных услуг для нуждающихся категорий граждан (например, услуги парикмахеров, бань, по доставке еды для одиноких, пожилых, нуждающихся граждан; или, другой пример, услуги массажа для лиц с ограниченными возможностями здоровья и т.п.), когда существует широкая сеть поставщиков таких услуг, оказывающих их в соответствии с установленными требованиями на постоянной основе. Согласно данной формы: (1) государственный заказчик будет публиковать объявление в СМИ о закупаемой услуге (например, о закупке услуг по

стрижке одиноких, пожилых, нуждающихся граждан), (2) после чего юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающие такую услугу, желающие принять участие в этом проекте и соответствующие установленным требованиям, будут регистрироваться у государственного заказчика, (3) далее государственный заказчик будет распределять одиноким, пожилым, нуждающимся гражданам социальные талоны на получение услуги и вместе с социальным талоном выдавать список юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (с указанием их адресов), у которых они смогут получить эту услугу, (4) далее гражданин, получивший социальный талон, сам выберет поставщика услуги, передаст ему социальный талон и получит социальную услугу, (5) по истечении каждого месяца государственный заказчик будет возмещать поставщикам стоимость социальных талонов по предоставленным ими социальным услугам. На сегодняшний день мэрией г. Бишкека фактически уже используется форма «предоставления социальных услуг посредством социального талона». Возможность использования данной формы ГСЗ была урегулирована локальными нормативными правовыми актами органов МСУ г. Бишкек. В законах Кыргызской Республики отсутствуют нормативно-правовые основы регулирования предоставления социальных услуг посредством социального талона. Если законопроект будет принят, тем самым будет восполнен этот пробел в законодательных актах, и этот механизм начнут применять и в других местах.

Каким же образом государственные и муниципальные органы будут реализовывать ГСЗ? В каких же документах они должны все спланировать и предусмотреть ГСЗ?

Согласно законопроекту, государственный орган или орган МСУ, планирующие реализовать ГСЗ, должны разработать проект *программы ГСЗ*. Срок действия программы ГСЗ может быть от одного года до пяти лет. Одной из ключевых проблем реализации ГСЗ является выявление нужд населения в социальных услугах, которые могут быть оказаны через ГСЗ, законопроект предусматривает проведение исследования, которое может проводиться с участием независимых специалистов и экспертов. Проект программы ГСЗ разрабатывается с учетом результатов проведенного исследования по определению нужд и потребностей населения, а также предложений граждан и организаций, поступивших в базу данных социальных проблем и общественно-полезных целей, которая создается при соответствующем государственном органе или органе МСУ.

Кроме того, законопроект предписывает обязательность проведения общественных слушаний по проекту программы ГСЗ. Проект программы ГСЗ должен быть размещен за 15 дней до дня

Нодар ХАНАНИШВИЛИ:

«Нужно избавиться от иллюзий, что нормативные нормы могут решить все проблемы, вопросы и аспекты реализации социального заказа. Важнее правовое закрепление статуса инноваций, опора на совокупность опыта и прецедентов».

проведения слушаний на официальном сайте государственного органа или органа МСУ, в случае отсутствия официального сайта – размещен на информационных досках (стендах) соответствующего органа власти. Любые заинтересованные лица вправе вносить свои предложения и замечания, которые регистрируются и рассматриваются соответствующим органом власти, инициировавшим ГСЗ.

Таким образом, в законопроекте предусмотрены требования и механизмы, обязывающие государственные и муниципальные органы определять потребности граждан и учитывать их при разработке программы ГСЗ, с целью решения в первую очередь *приоритетных* социальных проблем, в которых нуждаются получатели социальных услуг.

После утверждения бюджета на соответствующий год, в котором предусмотрены средства для финансирования ГСЗ, государственный орган или орган МСУ должны разработать и утвердить План реализации программы ГСЗ.

Источниками финансирования реализации ГСЗ остаются также республиканский и местные бюджеты. Средства в республиканском бюджете на реализацию ГСЗ должны предусматриваться на ежегодной основе, а в местном бюджете – при наличии соответствующих средств у органов МСУ. В отличие от действующего закона в законопроекте предусматривается, что 10 процентов средств, выделенных для реализации ГСЗ, могут быть использованы на организационные расходы по реализации ГСЗ (создание и поддержание страницы по ГСЗ на своем официальном сайте; размещение объявлений о конкурсах по ГСЗ в СМИ; оплата работы экспертов; выплата командировочных расходов на поездки для мониторинга и оценки реализации общественно-полезных проектов; компенсация транспортных расходов членам грантовой комиссии от гражданского общества и иных расходов, необходимых для организации ГСЗ).

После утверждения бюджета на соответствующий год, в котором предусмотрены средства для финансирования ГСЗ, государственный орган или орган МСУ должен разработать и утвердить План реализации программы ГСЗ, в котором предусматриваются порядок реализации ГСЗ по каждой его форме, территория реализации ГСЗ,

круг получателей услуг, категории исполнителей ГСЗ, общий объем бюджетных средств и объем средств по каждой форме реализации ГСЗ, а также средства, предназначенные для покрытия организационных расходов. В случае делегирования реализации ГСЗ, в Планах по реализации программы ГСЗ должны быть предусмотрены средства, которые будут переданы органам МСУ для исполнения делегированных государственных полномочий.

На практике по действующему Закону КР «О государственном социальном заказе» возникало много вопросов относительно формирования конкурсной комиссии, в особенности по количественному составу конкурсной комиссии, кандидатам в члены грантовой комиссии от гражданского общества и сроку полномочий конкурсной комиссии. В законопроекте предлагается устранить указанные недостатки действующего закона. В частности, установить состав конкурсной комиссии в количестве 10 членов: по 5 представителей от государственного заказчика и гражданского сектора. Отбор представителей гражданского сектора будет осуществлять сам гражданский сектор по итогам рейтингового голосования по выдвинутым кандидатурам. Государственный заказчик не вправе вмешиваться в этот процесс. В то же время предоставить ему право приглашать представителей гражданского общества на прямую, в случае невыдвижения гражданским обществом своих кандидатов или недостаточного их количества, что позволит формировать комиссию и обеспечить реализацию ГСЗ. В законопроекте предлагается определить срок полномочий комиссии в 2 года, что позволит обеспечить определенную устойчивость в работе комиссии.

* * *

В настоящее время проект закона обнародован для обсуждения. Учитывая большую роль органов МСУ в реализации механизма социального заказа, мы предлагаем заинтересованным лицам направлять свои комментарии и предложения в Институт политики развития (адрес указан на титульной странице журнала). Институт передаст все вопросы и комментарии рабочей группе для изучения. **М**

12 пилотных муниципалитетов определили приоритеты для социального заказа

Сабина ГРАДВАЛЬ,
Институт политики развития

В течение 2013 года Институт политики развития работал с 12 муниципалитетами Кыргызской Республики по внедрению нового механизма решения социальных проблем сообществ – муниципального социального заказа. Муниципальный социальный заказ позволяет органам МСУ финансировать решение социальных проблем из местного бюджета, но работы по их решению выполнять силами организаций гражданского общества. Важно, что эти социальные проблемы формулирует не орган управления (как это происходит, например, в отношении государственного социального заказа, формулируемого Министерством социального развития), а сами социальные группы, нуждающиеся в поддержке. Первым этапом проекта стало выявление приоритетных социальных проблем местных сообществ, которые органы МСУ могут решить с помощью социального заказа. Работы велись в рамках Проекта «Партнерство НПО и МСУ в решении приоритетных вопросов местных сообществ на основе муниципального социального заказа», профинансированного правительством Германии через Проект «Фонд поддержки гражданского общества» Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ).

Введение в муниципальный социальный заказ

Введение в муниципальный заказ началось для 12 пилотных муниципалитетов с ориентационных встреч с органами местного самоуправления, сообществами и организациями гражданского общества. Не менее 300 человек приняли участие в этих встречах, которые показали, что потребность в решении социальных проблем в муниципалитетах очень высока. При этом в ряде муниципалитетов есть достаточное число неправительственных организаций, обладающих удовлетворительным потенциалом для решения таких проблем. Во время первых встреч некоторые органы МСУ (особенно в городах) продемонстрировали понимание сути Проекта и готовность сотрудничества с гражданским обществом в решении социальных проблем. В то же время есть муниципалитеты, в которых органы МСУ не проявили достаточного интереса к возможному участию граждан в принятии решений, к налаживанию диалога с гражданским обществом в качестве партнеров в решении социальных вопросов.

После ознакомления с основами социального заказа сотрудники и руководители органов МСУ прошли обучение, как проводить комплекс мероприятий по совместному изучению нужд села (СИНС). Во время тренинга и первых шагов со-

вместного изучения нужд жителей сел и малых городов были выявлены не только приоритеты в социальной сфере. Также стали явными многие «проблемные зоны» в отношениях между местным сообществом и органами МСУ, внутри гражданского общества, между исполнительными и предста-



Юристы о нормативных препятствиях развитию муниципального социального заказа

Текущая нормативная правовая база позволяет муниципалитетам применять механизм муниципального заказа на основе Конституции, трех законов, четырех постановлений правительства и трех приказов Министерства социального развития. В то же время практика муниципального социального заказа до настоящего времени отсутствовала, и в ходе анализа законодательства и подзаконных актов были выявлены следующие основные проблемы.

Закон КР «О государственном социальном заказе» регулирует общие принципы, правовые и организационные основы формирования, размещения и исполнения государственных социальных заказов в целях реализации социальных программ, то есть носит общий характер и не всегда его нормы однозначны в регулировании вопросов государственного социального заказа. В частности, статьей 5 указанного Закона предусмотрены сферы реализации ГСЗ, которые сформулированы достаточно широко. Исходя из данной нормы закона, сложно определить, относится тот или иной проект в социальной сфере к ГСЗ либо нет.

Акты уполномоченного государственного органа в сфере социальной защиты населения, которые были приняты в целях развития норм данного Закона, в основном, касаются деятельности государственных (республиканских) органов. В частности, образец договора на выполнение ГСЗ, утвержденный приказом Министерства КР по социальной защите населения от 30 июня 2011 года №127, касается только государственных органов. Как правило, на практике реализацией ГСЗ занимается только Министерство социального развития.

Каких-либо нормативных правовых актов органов местного самоуправления по государственному социальному заказу не имеется.

Законодательство не содержит четких норм, позволяющих разграничить предмет действия законов КР «О государственном социальном заказе» и «О государственных закупках».

В законодательстве существуют понятия «государственный социальный заказ» (ст.1 Закона КР «О государственном социальном заказе») и «муниципальный заказ», которые по своей сути и назначению частично совпадают, но также имеют определенные отличия. Эти два понятия не гармонизированы между собой.

В законодательстве о ГСЗ нет эффективного механизма выявления приоритетных социальных услуг, необходимых населению, для финансирования через механизм ГСЗ, который позволил бы учитывать мнение и нужды населения/группы людей.

Механизм отбора членов конкурсной комиссии является несовершенным. Согласно Закону КР «О государственном социальном заказе», отбор членов конкурсной комиссии осуществляет заказчик (статья 10). Процедура формирования состава конкурсной комиссии остается непрозрачной, нет четких критериев отбора.

Обременительным и дорогостоящим также является процесс предоставления учредительных документов участников на двух языках или в двух экземплярах. Все это делает процесс подачи документов для участия в конкурсе дорогим и обременительным для участников конкурса (НКО/НПО).

Закон не содержит норм, устанавливающих порядок работы конкурсной комиссии, процедуру голосования, критерии отбора победителей конкурса и т.д.

Отсутствуют нормативные правовые акты, предусматривающие порядок проведения мониторинга качества оказания на местном уровне услуг, предоставляемых на основе ГСЗ, финансируемого из средств местного бюджета.

Имеются также другие пробелы и недостатки в законодательстве, которые затрудняют использование ГСЗ для оказания социальных услуг на местном уровне.

вительными органами МСУ, другими структурами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги населению. Но, несмотря на отдельные проявления взаимного недовольства, на обсуждение вопросов с высоким конфликтным потенциалом, участники проектных мероприятий при-

ходили к консенсусу. Начатый диалог доказал, в первую очередь, его участникам, что обе стороны, а это местное сообщество – потребители публичных услуг, и представители органов МСУ – поставщики, готовы к переменам, способны вносить свой вклад в изменение ситуации на местах к лучшему.

Приоритетные темы для муниципального социального заказа есть!

В рамках сотрудничества с Проектом каждый муниципалитет еще раз подтвердил мнение многих экспертов в сфере МСУ, что каждый муниципалитет в Кыргызстане уникален. Уровень активности, знаний, потенциала, проявления политической воли со стороны органов МСУ (исполнителей и кенешей) разный. По-разному себя проявляет и местное сообщество в целом, включая организации гражданского общества. Но проблемы, с которыми сталкиваются органы МСУ и местное сообщество, чаще схожи.

К концу 2013 года в 12 пилотных муниципалитетах органы МСУ самостоятельно провели СИНС-сессии, совместно с активистами определили и приоритизировали местные проблемы социального характера, сформировали фокус-группы по выявлению причинно-следственной связи выявленных приоритетов и собрали воедино пожелания всех вовлеченных в процесс представителей местных сообществ, как должны решаться проблемы в социальной сфере. В городах и аймаках были созданы «тематические» рабочие группы из числа активных участников СИНС-мероприятий, которые стали активными участниками процесса на следующих этапах Проекта, включая организацию и проведение летом 2014 года конкурса по выбору партнерских НПО, тех НПО, которые предложат максимально подходящую местным жителям программу по решению самой острой на данный момент социальной проблемы.

Несмотря на специфику каждого из 12 пилотных муниципалитетов, в среднем определены общие «фавориты» – проблемы социального характера (см. Диаграмму 1).

Из графика видно, что самыми востребованными социальными вопросами оказались спорт, дошкольное воспитание, создание дополнительных возможностей для развития взрослых и молодежи через создание информационных и учебных центров.

Итак, все 12 муниципалитетов определились с основным перечнем наиболее остро стоящих проблем в социальной сфере (в понимании самих сообществ и органов МСУ), выслушали и обобщили мнение целевых групп о детальных потребностях по решению конкретных проблем. Везде сформированы рабочие группы, которые будут участвовать в разработке технических заданий, организации, проведении конкурсов для выбора исполнителей проектов и в дальнейшем мониторинге исполнения проекта.

Существенным стимулом (мотивом) для объединения и конструктивных обсуждений является участие в «Проекте GIZ/Fonds по МСЗ», которое может принести дополнительные ресурсы (финансы) местному сообществу для решения приоритетных вопросов. Финансирование и реализация муниципальных социальных проектов в 12-ти пилотных МСУ начнется, предположительно, в конце 2014 года. **М**

Диаграмма 1. Приоритетные социальные проблемы («проблемные зоны»)¹



¹ Для обработки результатов СИНС и представления их в виде диаграммы приоритеты были обобщены и переформулированы для выявления «проблемных зон».

Муниципалитет знает, ЧТО он получает через социальный заказ, а неправительственные организации знают, КАК это сделать

Сабина ГРАДВАЛЬ,
Институт политики развития

Весной 2014 года работникам органов местного самоуправления и активистам, принимавшим ранее участие в выявлении приоритетов местного сообщества в социальной сфере, были представлены процедуры организации процесса социального заказа, основанные на требованиях действующего законодательства Кыргызской Республики. Это происходило во время рабочих планировочных сессий по внедрению социального заказа в 12 пилотных муниципалитетах Проекта «Партнерство НПО и МСУ в решении приоритетных вопросов местных сообществ на основе муниципального социального заказа», профинансированного правительством Германии через Проект «Фонд поддержки гражданского общества» Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ).

В работе сессий приняли участие 211 представителей исполнительных и представительных органов МСУ, инициативных групп (ИГ) и неправительственных некоммерческих организаций (НПО), включая 100 женщин.

Познакомившись с процедурами реализации социального заказа на муниципальном уровне, пилотные муниципалитеты приступили к обсуждению конкретных параметров будущих заказов, которые должны быть включены в технические задания для НПО-исполнителей. Эти параметры должны описать основные ожидания муниципалитетов от социального заказа и ответить на вопросы: что представляет собой целевая аудитория, чьи проблемы будут решаться силами НПО и какова ее численность; где живут указанные граждане; какие их потребности будут удовлетворены. На самый важный вопрос о том, как именно будут решаться эти проблемы, предстоит ответить неправительственным организациям – участникам будущих конкурсов.

Во всех пилотных муниципалитетах населением был назван большой ряд проблем, из которых выявлено 5 самых важных. Однако и для решения выбранных пяти приоритетных проблем средств местного бюджета и Проекта GIZ/Fonds по МСЗ будет недостаточно, поэтому было принято решение сократить список приоритетов до трех от каждого сообщества. Но как выбрать три главных из пяти важных? Здесь органы местного самоуправления сталкиваются с риском ошибиться, не оправдать ожидания населения. Они могут поддаваться соблазну выбрать те проблемы, решение которых кажет-

ся наиболее важным для них самих, а у населения может оказаться другая точка зрения. Поэтому на данном этапе для гарантии подотчетности необходимо участие граждан в окончательном отборе трех приоритетов. Обеспечить это участие в условиях сельского муниципалитета лучше всего через сход граждан. Поэтому задачей второй планировочной встречи стала подготовка к сходам.

Также во время встреч особое внимание было уделено определению социального заказа законодательством Кыргызской Республики, отличию этого механизма от закупок товаров и услуг. Основное отличие заключается в том, что механизм закупок применяется тогда, когда муниципалитет точно знает проблему и что нужно купить или сделать, чтобы ее решить. Например, органы МСУ точно знают, что для решения вопроса о питании школьников нужно это самое питание закупить. В этом случае применение соцзаказа невозможно, и муниципалитет применяет процедуры закупок. Но есть ряд проблем, решение которых для органов МСУ и сообщества неизвестно, здесь нужны новые творческие подходы, поиск нестандартных решений. И в таких случаях муниципалитет ищет лучшее решение через конкурс среди НПО – что и является по сути одной из форм социального заказа. Поэтому в техническом задании для социального заказа не может быть указаний на конкретные виды работ, услуг или товаров.

Данное условие осложнило работу сотрудников органов МСУ. В соответствии со стереотипом, согласно которому власти, якобы, лучше людей знают, что нужно сообществу, представители айыл

Таблица 1. Тематика пяти приоритетных проблем сообществ, вынесенных на общественное обсуждение для выбора трех самых важных

Целевые группы:	Направления (проблемы)	Количество отобранных приоритетов
Молодежь	<ul style="list-style-type: none"> • Нет условий для проведения досуга молодежи. • Нет психологической и моральной поддержки. • Нет условий для получения дополнительного образования и информации. • Нет условий для физического воспитания и развития, условий для здорового образа жизни. • Нет работы по профилактике правонарушений молодежи. • Нет доступа к информации, молодежь не вовлечена в жизнь региона. • Нет условий для изучения государственного языка, иностранных языков. 	17
Дети и подростки	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие условий для отдыха детей и подростков. • Нет условий для дополнительного занятия спортом и физическим воспитанием. • Нет условий для дополнительного образования детям дошкольного возраста, не обеспечена безопасность и не организован досуг. • Нет условий для получения дополнительного образования. 	8
Дети с ограниченными возможностями	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие условий для дополнительного образования и воспитания. • Нет условий для социальной адаптации к жизни в сообществе. • Не организован отдых. • Нет психологической поддержки. 	10
Дети-сироты и дети из неполных и малоимущих семей	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие условий для дополнительного образования. • Не защищены права детей. • Нет возможности провести отдых, досуг в летнее время. • Нет доступа к дошкольному образованию. 	5
Экология	<ul style="list-style-type: none"> • Не соблюдены экологические нормы. 	3
Пожилые люди	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие условий для пожилых для получения социальных услуг. • Нет условий для организации досуга. 	5
Дошкольники	<ul style="list-style-type: none"> • Нет условий для развития самосознания. • Нет условий для подготовки к школе. • Нет условий для развития логического мышления и физического развития. 	7
Население в целом (культура и досуг)	<ul style="list-style-type: none"> • Нет условий для развития и распространения кыргызской культуры среди молодежи. • Нет условий для развития духовности. • Нет условий для организации досуга. 	4
Работники горно-рудной сферы	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие качественных услуг для диагностики. 	1
	Итого:	60

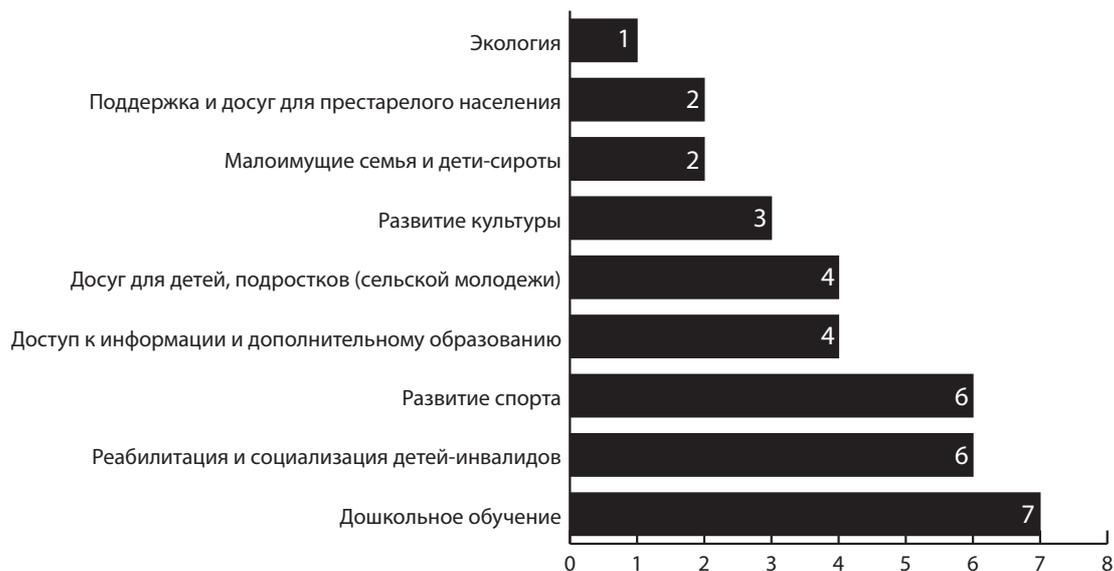
окому и мэрий пытались включить в технические задания конкретные виды работы – например, устроить аттракционы в парке или купить книги в библиотеку. Консультантам Проекта GIZ/Fonds по МСЗ пришлось потратить немало времени и сил, чтобы разъяснить муниципалитетам различия между закупками и социальным заказом. Акцент на товары и услуги, которые могут предоставить организации гражданского общества, вновь и вновь вводил в замешательство участников Проекта GIZ/Fonds по МСЗ: пытались включить тренинги по определенным темам, введение дополнительных курсов в дошкольное образование. Инвестиции в объекты, ремонт, строительство инфраструктуры остаются в центре внимания муниципалитетов (как сообществ, так и органов управления). Такая постановка вопроса является традиционной во взаимоотношениях грантополучателей (бенефициаров) и донорских

организаций (проектов) на территории Кыргызской Республики. При этом традиция заложена обеими сторонами, она очень мешает неправительственным организациям раскрыть свой творческий созидательный потенциал, а органам МСУ найти новые способы решения старых проблем.

Тем не менее, потратив немало времени на горячие споры, муниципалитеты сформулировали по пять приоритетных вопросов, которые далее были вынесены на общественное обсуждение, чтобы выбрать из них три самых важных (см. Таблицу 1).

Несмотря на все усилия и консультации, юристам Института политики развития пришлось немало поработать с каждым из 60-ти технических заданий, чтобы превратить их из закупок в социальный заказ. В результате с 27 марта по 7 апреля 2014 года сходы по выбору трех первых приоритетов прошли во всех 12 пилотных муниципалите-

Диаграмма 2. Темы социального заказа, выбранные сообществами для реализации при поддержке Проекта GIZ/Fonds по МСЗ



тах Проекта GIZ/Fonds по МСЗ; в них приняли участие 1228 человек, включая 426 женщин (см. Таблицу 2).

Во время сходов жители узнали о результатах СИНС, услышали описание пяти самых приоритетных вопросов социального характера, выявленных по результатам СИНС. Затем путем открытого голосования выбрали три наиболее приоритетных технических задания, одно из которых после согласования с донором (Проектом «Фонд поддержки гражданского общества» Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ)) на предмет соответствия критериям Проекта, в последствии будет выставлено органами МСУ на конкурс для НПО.

В тематические лидеры будущих социальных заказов, которые планируется реализовать в 12 пилотных муниципалитетах, вышли следующие вопросы: дошкольное обучение, реабилитация и социализация детей с ограниченными возможно-

стями и развитие спорта и физической культуры (см. Диаграмму 2).

Органы МСУ всех 12-ти пилотов подошли к ответственному этапу – организации и проведению конкурсов. Здесь муниципальным служащим понадобятся, полученные уже в рамках Проекта, знания об основах ГСЗ, порядке реализации заказа. Для стороны потенциальных участников конкурса Проектом будут организованы и проведены тренинги по разработке проектов, основам требований законодательства КР к участию в конкурсе социальных программ. Также для представителей органов МСУ и проявивших гражданскую активность членов «тематических групп» будет организовано обучение основам мониторинга и оценки как услуги в целом, так и самих проектов. Какие это будут проекты, читатели журнала «Муниципалитет» узнают из следующего специального выпуска журнала. **М**

Таблица 2. Данные о сходах по выбору трех самых важных приоритетных проблем

	Муниципалитет	Дата схода	Число участников	Включая женщин
1	Кара-Куль	09.04.2014	75	51
2	Омуралиевский	11.04.2014	64	27
3	Кок-Ой	10.04.2014	127	71
4	Сулюкта	10.04.2014	203	118
5	Тогуз-Булак	07.04.2014	70	38
6	Сумбула	11.04.2014	79	39
7	Катран	09.04.2014	117	40
8	Каныш-Кыя	10.04.2014	54	25
9	Терек-Сай	10.04.2014	80	44
10	Таш-Комур	10.04.2014	223	97
11	Каргалык	15.04.2014	87	61
12	Чаткал	10.04.2014	49	32
	ВСЕГО:		1228	426

Уровень сотрудничества органов МСУ с организациями гражданского общества (ОГО или НПО) должен стать выше

Надежда ДОБРЕЦОВА,
Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА,
Институт политики развития

В реализации муниципального социального заказа ключевую роль играют неправительственные организации (НПО)¹. Именно они становятся исполнителями заказа, предлагая органам управления решения актуальных социальных проблем и выигрывая гранты на конкурсной основе для их решения. Чтобы механизм муниципального социального заказа реализовался в сообществе, необходимо, чтобы органы МСУ были готовы доверить НПО реализацию социального проекта: доверить выбор путей решения проблемы и деньги местного бюджета на выполнение проекта. С другой стороны, в сообществе должно работать достаточное количество НПО, чтобы обеспечить качественные проектные предложения и конкуренцию при проведении конкурса. И сами НПО должны быть заинтересованы в решении вопросов местного значения в их социальном контексте. Иными словами, должен существовать определенный уровень доверия и сотрудничества между органами местного самоуправления и неправительственными организациями. Чтобы оценить этот уровень, а также понять, насколько он изменится под влиянием Проекта GIZ/Fonds по МСЗ, пилотные муниципалитеты провели опрос среди инициативных групп граждан, результаты которого представлены ниже. Это пока только первый шаг, после того, как в пилотных МСУ будут реализованы проекты в рамках муниципального социального заказа, состоится второй раунд опроса, что позволит увидеть изменения.

В марте 2014 года в 11 пилотных муниципалитетах было опрошено 196 человек – представителей органов МСУ, неправительственных организаций, студентов и учащихся, представителей бизнеса, домохозяев. Анализ опроса позволил сделать ряд выводов, которые представлены ниже, а далее дается подробная информация, на основании которой были сделаны эти выводы.

- Интерес граждан к вопросам местного значения высок.
- В целом доверие населения к местному самоуправлению высоко, за исключением «бюджетников» и представителей НПО.
- НПО считают, что органы МСУ недостаточно прислушиваются к гражданскому обществу

в решении вопросов местного значения, а их цели и ценности не всегда совпадают с потребностями местного сообщества.

- Органы МСУ охотно поддерживают поиск ресурсов, осуществляемый НПО, но когда проект начинается, руководители МСУ не горят желанием в нем реально участвовать.
- Большая часть граждан считает, что социальные услуги оказываются органами МСУ. Однако треть опрошенных уверена, что НПО поддерживают социально уязвимые группы, решают демографические и гендерные проблемы. Прямой зависимости уровня удовлетворенности услугой от ее провайдера пока не выявлено.

¹ НПО еще называют ОГО – организации гражданского общества. Однако в Кыргызстане большее распространение получило название «неправительственные организации».

- Чтобы в полной мере воспользоваться преимуществами муниципального социального заказа, органам МСУ необходимо как следует изучить данный механизм, а НПО доказать,

что они способны оказывать услуги в качестве и количестве, удовлетворяющем потребности населения.

Интерес граждан к вопросам местного значения высок

Поскольку НПО – это суть общественные организации, важно понять, насколько общество интересуется вопросами значения и работой органов МСУ. Опрос выяснил, что подавляющее большинство граждан – в целом 93 процента – проявляет высокий уровень интереса к МСУ. Наименьший интерес – только 80 процентов – проявляет бизнес. Это ожидаемый результат, предпринимателю некогда заниматься общественными вопросами. А вот то, что такой же относительно низкий уровень интереса к вопросам местного значения проявляют НПО, стало неожиданностью (см. Диаграмму 1). Очевидно, что НПО либо не понимают, что многие сферы их деятельности являются одновременно вопросами местного значения, что говорит об их некомпетентности в вопросах управления, либо они заняты чем-то, что не имеет отношения к жизни сообщества. Представить такое трудно. Скорее всего, мы имеем дело с недопониманием системы управления и распределения ответственности между органами управления. Например, НПО, занимающаяся лицами с ограниченными возможностями, может не осознавать, что условия проживания данной целевой группы во многом зависят от работы органов МСУ и являются вопросом местного значения. Обращает на себя внимание, что самый низкий уровень интереса к делам местного значения демонстрирует молодежь в возрасте от 20 до 30 лет. Если во всех остальных

возрастных группах число респондентов, интересующихся делами местного значения, превысило 90 процентов, то среди молодежи этот показатель составил только 83 процента.

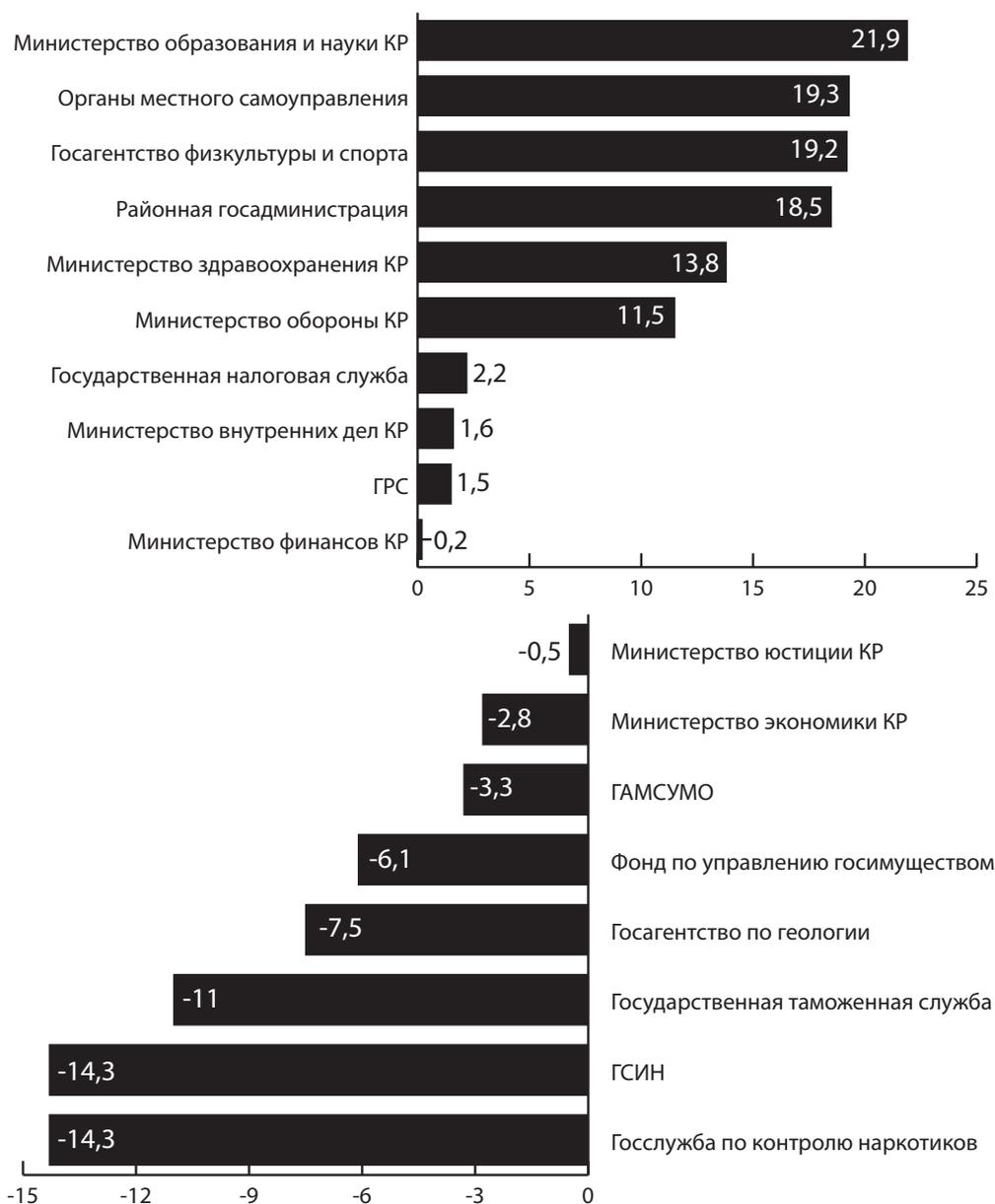
В целом органы местного самоуправления пользуются самым высоким доверием граждан. Индекс личного доверия граждан к государству, ежегодно рассчитываемый Национальным статистическим комитетом, из года в год доказывает, что местному самоуправлению граждане доверяют больше, нежели почти всем остальным частям системы управления в стране (см. Диаграмму 2). Так, по результатам 2013 года органы местного самоуправления заняли в рейтинге личного доверия граждан вторую строку, уступив лишь Министерству образования и науки КР. Для сравнения – большинство контрольных и силовых органов получили места в рейтинге с отрицательным значением.

Результаты опроса в рамках Проекта GIZ/Fonds по МСЗ подтверждают данные Национального статистического комитета: уровень доверия граждан к органам местного самоуправления очень высокий, в среднем по 11 пилотным муниципалитетам¹ составляет 93 процента. Учитывая высокий общий уровень доверия, интересно понаблюдать, какие социальные группы доверяют органам МСУ меньше, чем другие. Из Диаграммы 3 видно, что студенты и учащиеся, в силу своей молодости,

Диаграмма 1. Интерес к вопросам местного значения в разрезе социальных групп



¹ Доступно на сайте: <http://stat.kg/images/stories/docs/tematika/living/2013/Index%20dover%20VI.%202013.pdf>

Диаграмма 2. Рейтинг личного доверия граждан к государству

доверяют МСУ полностью, на 100 процентов. А самыми критичными оказались «бюджетники» – учителя, врачи, служащие, среди которых почти половина – 46 процентов – доверяют МСУ мало или не доверяют полностью. Также почти половина представителей НПО мало доверяет МСУ или не доверяет вовсе.

НПО считают, что органы МСУ недостаточно прислушиваются к гражданскому обществу в решении вопросов местного значения, а их цели и ценности не всегда совпадают с потребностями местного сообщества

Чтобы понять, насколько органы МСУ и организации гражданского общества прислушиваются

друг к другу в решении проблем общественного значения (см. Диаграмму 4), целесообразно рассмотреть разницу в восприятии друг друга между НПО и МСУ (см. Диаграмму 5). А разница есть: представители айыл окмоту и депутаты местного кенеша более оптимистично оценивают уровень общения с НПО – 66, и 58 процентов из них соответственно считают, что **полностью прислушиваются** к НПО в решении вопросов местного значения. Но только 27 процентов представителей НПО согласны с оценкой ситуации со стороны органов МСУ. Иными словами, вдвое большее число представителей МСУ по сравнению с коллегами из гражданского сектора считает, что НПО и МСУ полностью прислушиваются друг к другу. Это различие в восприятии сотрудничества говорит о не-

¹ По техническим причинам результаты опроса в городе Кара-Куле не вошли в данный обзор.

Диаграмма 3. Доля респондентов, которые мало доверяют или вовсе не доверяют органам МСУ



полном соответствии органов МСУ ожиданиям со стороны организаций гражданского общества. В этом плане Проект GIZ/Fonds по МСЗ имеет шанс повлиять на ситуацию через внедрение механизма социального заказа.

Нельзя не заметить, что различия в отношении к ситуации со стороны МСУ и НПО сохраняются в оценке сторонами того, насколько цели и ценности органов МСУ совпадают с потребностями местного сообщества (см. Диаграмму 5). Только третья часть опрошенных представителей НПО согласна с тем, что МСУ ориентируется на потребности со-

общества. Это может подтверждать слабую подотчетность органов МСУ населению, но также может свидетельствовать о том, что НПО слабо знают работу МСУ. В целом же больше половины граждан чувствуют, что местное самоуправление работает полностью в их интересах, около трети уверены, что совпадение частичное (см. Диаграмму 6).

Органы МСУ охотно поддерживают поиск ресурсов, осуществляемый НПО, но когда проект начинается, руководители не горят желанием в нем реально участвовать

Участникам опроса было предложено по десятибалльной шкале оценить уровень сотрудничества органов МСУ с организациями гражданского общества – НПО. При этом респондентам были предложены различные формы этого сотрудничества (см. Диаграмму 7). Наиболее высоко – в 7,6 балла – было оценено стремление органов МСУ поддерживать поиск ресурсов для реализации инициатив НПО. В этом нет ничего удивительного, айыл окмоту действительно охотно подписывают письма поддержки проектов НПО. На втором месте – 7,5 балла – оказалась привычка органов МСУ отчитываться о своей деятельности. Получается, что более или менее высоко представители НПО оценивают действия органов МСУ, направленные на сотрудничество с гражданским обществом, которые не требуют каких-либо усилий или введения новшеств. Существенно ниже были оценены усилия органов МСУ в установлении непосредственного общения с НПО (редко приглашают НПО для консультаций при принятии решений, мало поддерживают реализацию инициатив). При сравнении ответов выясняется, в частности, такой факт:

Диаграмма 4. Мнение о том, насколько полно МСУ и НПО прислушиваются друг к другу в решении вопросов местного значения

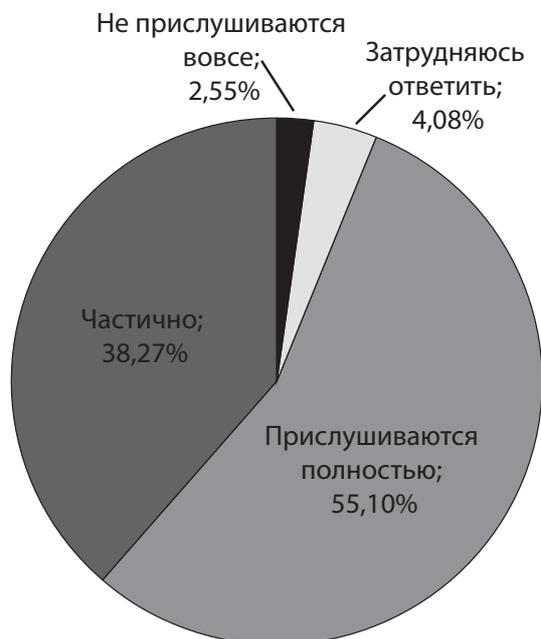
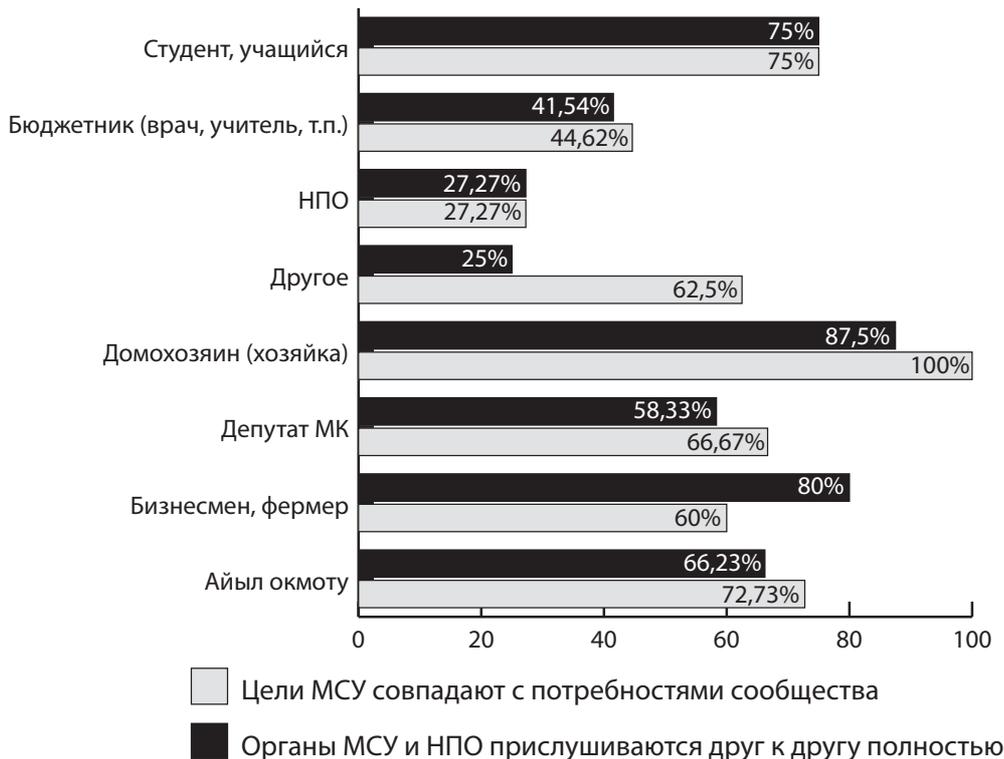


Диаграмма 5. Взаимодействие МСУ с НПО и соответствии целей МСУ потребностям сообщества



органы МСУ охотно поддерживают поиск ресурсов, но когда проект начинается, они не горят желанием в нем реально участвовать. В целом же все группы участников опроса присудили сотрудничеству МСУ и НПО 6,4 балла из десяти возможных. Это не слишком высокий уровень сотрудничества, и будет очень важно увидеть рост уровня этого сотрудничества по результатам «Проекта GIZ/Fonds по МСЗ».

Диаграмма 6. Мнение о том, насколько цели и ценности органов МСУ совпадают с потребностями местного сообщества



Большая часть граждан считает, что социальные услуги оказываются органами МСУ. Однако треть опрошенных уверена, что НПО поддерживают социально уязвимые группы, решают демографические и гендерные проблемы. Прямой зависимости уровня удовлетворенности услугами от ее провайдера пока не выявлено.

Заключительный блок исследования был посвящен услугам. Особенно важно понять, в сфере предоставления каких услуг будет наиболее полезен механизм муниципального социального заказа. Для пояснения ситуации участникам опроса было предложено определить, какими услугами они удовлетворены, а какими нет, а также решить, кто оказывает эти услуги. При этом самая интересная часть – это выявление зависимости степени удовлетворенности услугами от того, кто именно их предоставляет.

В целом выяснилось, что социальные и муниципальные услуги, по мнению граждан, оказывают органы МСУ, – так считают 55 процентов опрошенных (см. Диаграмму 8). Однако в зависимости от вида услуг, картина меняется существенно. Например, около трети опрошенных считают, что целый ряд услуг предоставляется неправительственными организациями: поддержка социально уязвимых групп, решение проблем демографии, поддержка молодежи и детей, решение гендерных проблем.

Диаграмма 7. Мнение о том, как органы МСУ отвечают на потребности сообщества, баллы по десятибалльной шкале

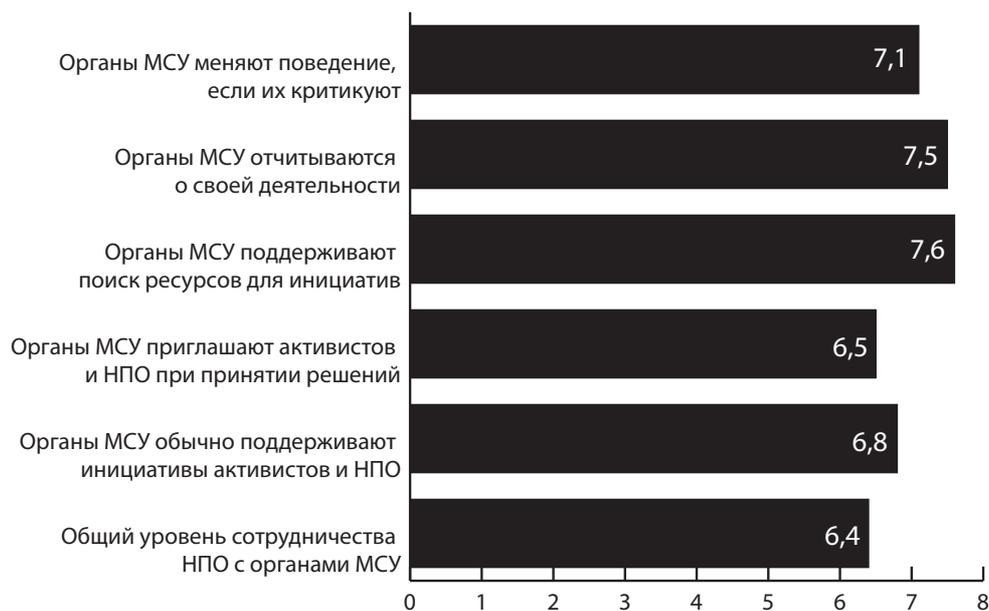


Таблица 1. Мнение о том, кем оказываются услуги и удовлетворенность этими услугами

Виды услуг	Удовлетворенность		Удовлетворенность		МСУ	НПО	Другие
	удовлетворяет	удовлетворяет частично	полностью или частично	не удовлетворяет			
Достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта	44%	38%	82%	8%	56%	15%	29%
Охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни	20%	50%	70%	18%	49%	20%	31%
Охрана окружающей среды	22%	44%	66%	17%	63%	18%	19%
Поддержка молодежной политики и детских инициатив	26%	43%	69%	16%	55%	30%	15%
Решение проблем демографии	16%	34%	50%	16%	48%	26%	26%
Решение гендерных проблем	16%	42%	58%	18%	53%	26%	21%
Поддержка социально уязвимых слоев населения	33%	40%	73%	10%	55%	28%	17%
Помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей	33%	42%	75%	12%	57%	24%	19%
Содействие в трудоустройстве граждан	18%	35%	53%	25%	52%	21%	27%
Защита прав, законных интересов граждан и организаций	23%	38%	61%	18%	53%	21%	26%
Развитие культуры и искусства	24%	47%	71%	15%	60%	15%	25%
Охрана историко-культурного наследия	21%	37%	58%	20%	57%	17%	27%
Укрепление общественного согласия	30%	42%	72%	11%	59%	21%	20%

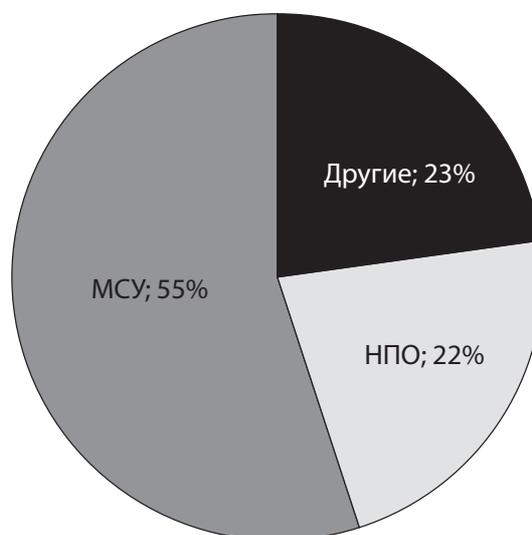
При этом анализ связи между уровнем удовлетворенности и тем, кто оказывает услуги, не выявил прямых зависимостей (см. Диаграмму 10). Хотя при желании можно увидеть некоторую закономерность. Диаграмма 10 показывает, что в некоторых случаях удовлетворенность выше именно теми услугами, которые оказывают органы МСУ (кроме охраны окружающей среды).

Чтобы в полной мере воспользоваться преимуществами муниципального социального заказа, органам МСУ необходимо как следует изучить данный механизм, а НПО доказать, что они способны оказывать услуги в качестве и количестве, удовлетворяющем потребности населения.

Важный результат «Проекта GIZ/Fonds по МСЗ» будет заключаться в том, что часть социальных услуг, в сфере предоставления которых органы МСУ не знают готовых рецептов, будет передана неправительственным организациям. Поэтому исследователям было важно узнать мнение граждан о том, готовы ли они доверить НПО решение этих задач. Обнаружилось, что сами НПО готовы взяться за работу уже сейчас, – так считают более 90 процентов опрошенных представителей НПО. Также готовы к сотрудничеству депутаты местных кенешей и предприниматели. А вот доля оптимистов среди домохозяйств и работников органов МСУ вдвое меньше (см. Диаграмму 11).

Анализ диаграммы 11 убедительно показывает, что «Проекту GIZ/Fonds по МСЗ» предстоит проде-

Диаграмма 8. Мнение о том, кто оказывает некоторые социальные услуги в целом (перечень услуг указан в диаграмме 9)



вать большую работу в отношении повышения доверия между органами МСУ и НПО. Самим работникам и руководителям органов МСУ необходимо как следует изучить механизм и преимущества социального заказа, а неправительственным организациям доказать, что они обладают необходимыми возможностями и большим желанием заниматься социальными услугами, входящими в перечень закона о социальном заказе, и предоставить в качестве и количестве, удовлетворяющем потребности населения. **М**

Диаграмма 9. Мнение о том, кто оказывает некоторые социальные услуги



Диаграмма 10. Уровень удовлетворенности услугами, которые оказывают органами МСУ

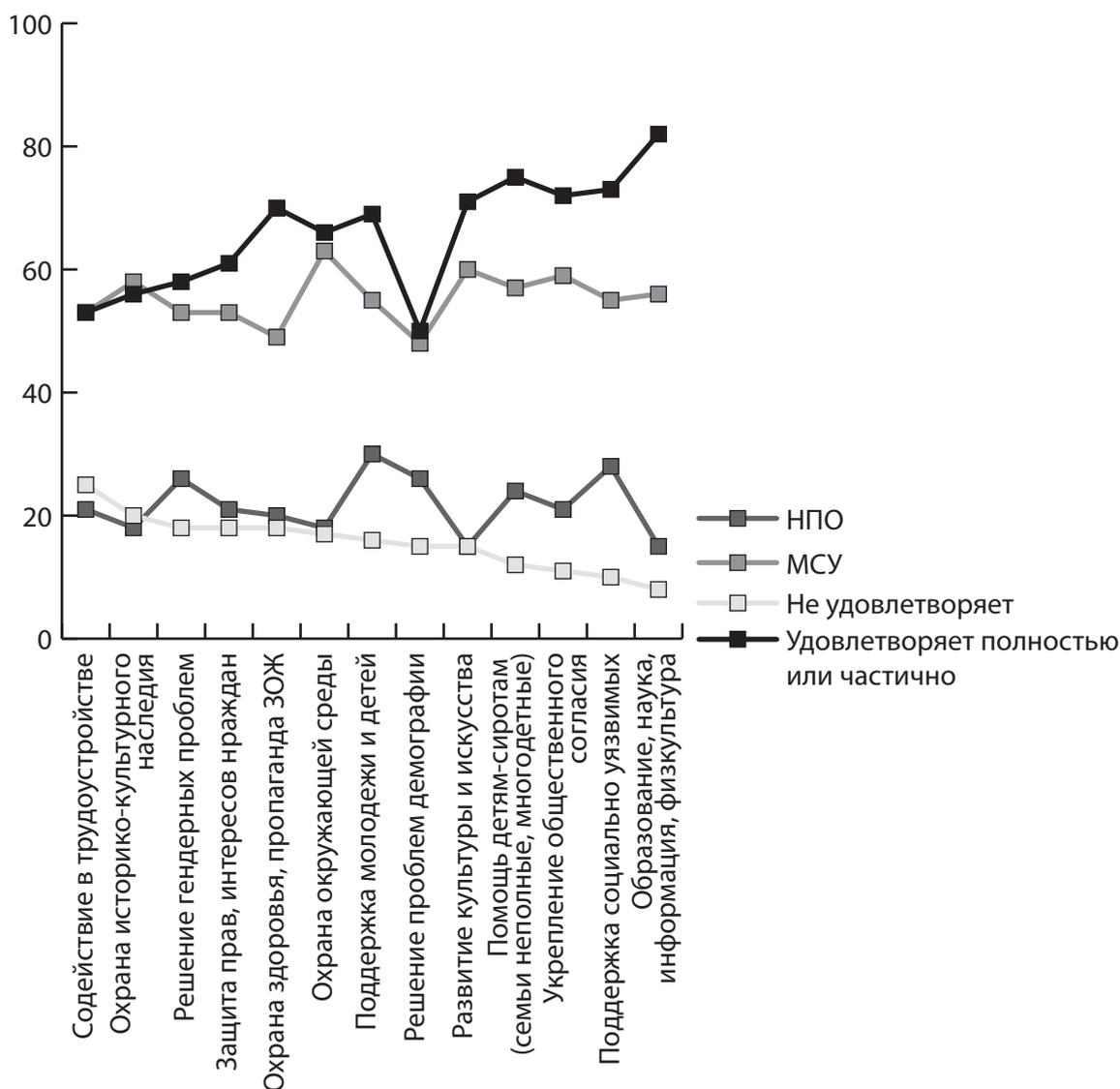


Диаграмма 11. Мнение о том, можно ли доверять неправительственным организациям оказание социальных услуг





Список публикаций о социальном заказе

К сожалению, литературы, описывающей практику применения социального заказа на муниципальном уровне в Кыргызской Республике и странах СНГ, очень мало. Еще меньше ее на русском языке, а на кыргызском почти нет. Однако желающим узнать больше о том, что такое «муниципальный социальный заказ» и как его можно применять для решения социальных проблем в сообществах Кыргызской Республики, журнал «Муниципалитет» может рекомендовать несколько публикаций.

Создание механизма социального заказа на уровне местного самоуправления: методические аспекты // ХООО «Ассоциация развития громад». – Харьков, 2009.

Социальный заказ в странах постсоветского пространства. Сборник аналитических и нормативных материалов по итогам Международной встречи экспертов по вопросам внедрения механизма социального заказа в постсоветских странах. Одесса, 25-26 ноября 2013 года / Под редакцией А.С. Крупника. – Одесса: ЧП «Евродрук», 2013. – 216 с. Доступно на сайте: <http://www.dpi.kg/ru/projects/full/59.html>

Анализ государственного социального заказа в Кыргызстане и рекомендации по его совершенствованию. – Бишкек, 2013. Подготовлен Международным центром некоммерческого права (ICNL) в рамках Программы по совместному управлению, финансируемой Агентством США по международному развитию (USAID). Доступно на сайте: <http://www.dpi.kg/ru/projects/full/59.html>

Социальное проектирование и прозрачность власти. Теория и практика. Методический сборник / Под. общ. ред. Н.Л. Хананишвили. М.: Национальная ассоциация благотворительных организаций, 2008.

Совместное изучение нужд села (СИНС) – первый шаг к истинному партнерству граждан и органов местного самоуправления / Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируется Правительством Швейцарии в сотрудничестве с Британским Министерством по международному развитию. Выполняется Институтом политики развития. – Б., 2014. Доступно на сайте: http://vap.kg/upload/file/PRA_RUS.PDF