



**USAID**  
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА

EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE



# АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Бишкек 2014

Данное исследование стало возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). Ответственность за содержание публикации несет Международный центр некоммерческого права и не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

# Анализ государственного социального заказа в Кыргызской Республике и рекомендации по его совершенствованию

## Содержание

|               |   |
|---------------|---|
| Введение..... | 6 |
|---------------|---|

### Часть I.

## Опыт Кыргызской Республики по государственному социальному заказу

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Глава 1. Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы .....</b>   | <b>8</b>  |
| 1.1 Социальная политика Кыргызской Республики.....   | 8         |
| 1.2 Основные положения «Стратегии развития социальной защиты населения» и роль НКО в ее реализации.....  | 9         |
| 1.3 Государственный социальный заказ как один из приоритетов реформы социальной политики.....  | 11        |
| <b>Глава 2. Государственный социальный заказ .....</b>   | <b>13</b> |
| 2.1 Понятие государственного социального заказа, его отличие от государственных закупок.....   | 13        |
| 2.2 Обзор законодательства о государственном социальном заказе.....  | 15        |
| 2.3 Государственный бюджет и планирование государственного социального Заказа.....   | 17        |
| 2.4 Нормативные правовые акты, регулирующие гранты и иные конкурсные механизмы государственного финансирования программ и проектов в министерствах и ведомствах..... | 19        |
| 2.5 Порядок реализации государственного социального заказа органами местного самоуправления .....  | 24        |
| <b>Глава 3. Государственный социальный заказ в системе государственных и муниципальных услуг для населения .....</b>   | <b>24</b> |
| 3.1 Предпосылки для реформирования системы государственных и муниципальных услуг.....  | 24        |
| 3.2 Создание новой системы государственных и муниципальных услуг.....  | 24        |
| 3.3 Место государственного социального заказа в системе государственных и муниципальных услуг.....   | 26        |
| <b>Глава 4. Исследования правоприменительной практики по государственному социальному заказу.....</b>  | <b>29</b> |
| 4.1 Организационные процедуры государственного социального заказа.....   | 29        |
| 4.2 Исследования на местах.....  | 49        |

## **Часть II.**

# **Зарубежный опыт по государственному социальному заказу и государственным грантам на социальные проекты**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Глава 5. Опыт Болгарии по государственному социальному заказу .....</b>  | <b>68</b>  |
| 5.1 Общие положения.....  | 68         |
| 5.2 Организация государственного социального заказа.....  | 68         |
| 5.3 Региональные потребности в социальных услугах.....  | 69         |
| 5.4 Стандарты предоставления социальных услуг.....  | 71         |
| 5.5 Финансирование предоставления социальных услуг.....   | 72         |
| 5.6 Ответы из практики Болгарии на проблемные для Кыргызстана вопросы по государственному социальному заказу..... | 78         |
| <b>Глава 6. Опыт Нидерландов по государственному социальному заказу.....</b>                                      | <b>83</b>  |
| 6.1 Идея и цели.....  | 83         |
| 6.2 Закон «О медицинских затратах и льготах».....   | 84         |
| 6.3 Закон «О социальной поддержке».....   | 89         |
| <b>Глава 7. Предоставление социальных услуг через грантовые программы в США .....</b>                             | <b>92</b>  |
| 7.1 История государственной поддержки социальных услуг в США.....   | 92         |
| 7.2 Гранты.....   | 94         |
| 7.3 Ответы из практики США на проблемные для Кыргызстана вопросы по государственному социальному заказу.....      | 96         |
| 7.4 Примеры грантовых программ по социальным услугам на уровне штатов.....  | 103        |
| <b>Глава 8. Опыт Азербайджана по предоставлению государственных грантов.....</b>                                  | <b>107</b> |
| 8.1 Краткий обзор .....   | 107        |
| 8.2 Создание «Совета государственной поддержки НПО».....  | 108        |
| 8.3 Государственные гранты на общественно-полезные проекты НПО.....   | 109        |
| 8.4 Положительные моменты и недостатки в деятельности Совета.....   | 111        |
| <b>Глава 9. Опыт Эстонии по предоставлению государственных грантов .....</b>                                      | <b>111</b> |
| 9.1 Обзор условий существования гражданского общества в Эстонии.....  | 111        |
| 9.2 Финансовая помощь ОГО от государства.....   | 113        |
| 9.3 Национальный фонд гражданского общества.....  | 115        |
| 9.4 Общий анализ.....   | 118        |

## **Часть III.**

# **Проблемы в системе государственного социального заказа в Кыргызстане и рекомендации по её совершенствованию**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Глава 10. Пути развития системы государственного социального заказа в Кыргызстане.....</b>                              | <b>119</b> |
| <b>Глава 11. Проблемы в конкурсной процедуре государственного социального заказа и рекомендации по их разрешению .....</b> | <b>120</b> |

## Список сокращений

|          |  |
|----------|--|
| АО       | Айыл окмоту  |
| БД       | База данных  |
| ВИЧ/СПИД | Вирус иммунодефицита человека  |
| ГСВ      | Группа семейных врачей   |
| ГСЗ      | Государственный социальный заказ   |
| ГУСЗ     | Городское управление социальной защиты населения                                       |
| ГУСР     | Городское управление социального развития  |
| ЕКПЧ     | Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод                        |
| ЕСПЧ     | Европейский суд по правам человека   |
| КРГОЭ    | Концепция развития гражданского общества Эстонии                                       |
| ЛОВЗ     | Люди с ограниченными возможностями здоровья  |
| МО       | Международные организации  |
| МСР      | Министерство социального развития Кыргызской Республики                                |
| МСУ      | Местное самоуправление   |
| МТМим    | Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики                          |
| НКО      | Некоммерческие организации   |
| НПО      | Неправительственные организации  |
| НФГО     | Национальный фонд гражданского общества  |
| ОВЗ      | Ограниченные возможности здоровья  |
| ОГО      | Организации гражданского общества  |
| ОТРК     | Общественная теле-радиокомпания  |
| РАЙОНО   | Районное отделение образования   |
| РОВД     | Районное отделение внутренних дел  |
| РУСЗ     | Районное управление социальной защиты населения  |
| РУСР     | Районное управление социального развития   |
| СМИ      | Средства массовой информации   |
| СРСЗН    | Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы |

|        |  |
|--------|--|
| СФ     | Социальный фонд Кыргызской Республики  |
| СЭНПО  | Сеть эстонских неправительственных организаций   |
| ФИО    | Фамилия, имя, отчество   |
| ЦСМ    | Центр семейной медицины  |
| ЦЭИ    | Центр экологических инвестиций   |
| ЮНИСЕФ | Детский фонд ООН   |
| ADS    | Автоматизированные системы директив  |
| APPR   | Ежегодная профессиональная аттестация  |
| CFR    | Свод федеральных нормативных актов США   |
| DAB    | Ведомственный апелляционный совет Министерства здравоохранения и социального обеспечения США |
| EKO    | Эстонский совет природоохранных НКО  |
| HHS    | Министерство здравоохранения и социального обеспечения США                                   |
| ICNL   | Международный центр некоммерческого права  |
| SED    | Уполномоченный Департамент образования штата Нью-Йорк  |
| USAID  | Агентство США по международному развитию   |

## Введение

В 2008 году был принят Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» (далее – Закон о ГСЗ), который создал правовую основу для оказания социальных услуг населению некоммерческими организациями (НКО), за счет грантов, выделяемых из средств государственного бюджета.

Однако, в течение пяти лет после принятия Закона о ГСЗ, данный механизм применяется только одним государственным органом - Министерством социального развития Кыргызской Республики (далее – МСР). Это говорит о том, что на сегодняшний день система государственного социального заказа (ГСЗ) в Кыргызской Республике полноценно еще не работает. Учитывая, что НКО в Кыргызской Республике являются стратегическими партнерами государства в решении социальных задач, стоящих перед государством, развитие ГСЗ является одним из приоритетных направлений совершенствования оказания социальных услуг населению. Авторы надеются, что настоящий Анализ законодательства и практики ГСЗ, и рекомендации по его дальнейшему совершенствованию будут способствовать проведению эффективных реформ в сфере ГСЗ.

Настоящий анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (ICNL) в рамках Программы по Совместному управлению, финансируемой Агентством США по международному развитию (USAID).

В анализ включены результаты исследования законодательства и практики ГСЗ в Кыргызской Республике, положительный зарубежный опыт в этой сфере, а также рекомендации по совершенствованию системы ГСЗ в Кыргызской Республике. Над анализом работали эксперты ICNL из Кыргызстана, Болгарии, Соединенных Штатов Америки и Азербайджана.

Анализ состоит из 11 глав, разделенных на 3 части.

В части I анализа, состоящей из 4 глав, описаны законодательство по ГСЗ Кыргызской Республики, практика применения ГСЗ в течение 5 лет после принятия Закона о ГСЗ, в том числе успехи и недостатки.

В частности, в главе 1 сделан анализ государственной стратегии и политики развития социальной защиты населения, изучены основные направления и элементы реформы в сфере социальной защиты населения, в которой ГСЗ рассматривается, как один из приоритетных направлений.

В главе 2 сделан анализ действующего законодательства Кыргызской Республики, регулирующего вопросы ГСЗ, в частности: раскрывается понятие ГСЗ и его отличия от государственных закупок; дан полный обзор законодательства о ГСЗ, включая основные положения Закона о ГСЗ, подзаконные акты по ГСЗ, и др.; рассмотрен порядок планирования финансовых средств в государственном бюджете в целях финансирования социальных проектов; сделан анализ проблем реализации ГСЗ органами местного самоуправления (МСУ).

В главе 3 показана роль ГСЗ в общей системе государственных и муниципальных услуг для населения.

Глава 4 объединяет два исследования:

- 1) Исследование «Совершенствование системы государственного социального заказа», проведенное в 2012 году по заказу ЮНИСЕФ;

- 2) Исследование правоприменительной практики государственного социального заказа, проведенное в 2013 году в рамках программы по Совместному управлению, финансируемой USAID.

В ходе проведения исследования, авторами проведен опрос государственных органов, органов МСУ, международных организаций, в той или иной мере соприкасавшихся с практикой применения ГСЗ, а также НКО, имеющих опыт реализации ГСЗ, НКО принимавших и не принимавших участие в конкурсах по ГСЗ, с целью выявления их мнения по некоторым открытым вопросам реализации ГСЗ.

В части II анализа описывается зарубежный опыт применения ГСЗ и предоставления государственных грантов по финансированию общественно-полезных социальных проектов. В частности, приведен обзор законодательства и практики реализации ГСЗ в Болгарии, Нидерландах, Эстонии, США; а также обзор законодательства и практики предоставления государственных грантов в США, Азербайджане и Эстонии.

Часть III анализа посвящена недостаткам системы ГСЗ в Кыргызской Республике, выявленным в ходе исследования, а также содержит практические рекомендации по ее совершенствованию.

Практическая значимость анализа заключается в том, что он информирует общественность о ГСЗ, и, таким образом, способствует вовлечению специалистов и заинтересованных сторон в процесс реформирования ГСЗ. Кроме того, изложенные в анализе выводы и рекомендации будут полезны при дальнейшем совершенствовании законодательства и практики по ГСЗ в Кыргызской Республике.

# Часть I.

## Опыт Кыргызской Республики по государственному социальному заказу

### Глава 1. Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы

#### 1.1 Социальная политика Кыргызской Республики

Кыргызская Республика как суверенное, демократическое, социальное государство проводит государственную социальную политику и стремится создавать действенные механизмы ее реализации в целях полного удовлетворения жизненных потребностей людей, улучшения условий и качества их жизни. В статье 9 Конституции Кыргызской Республики подчеркивается, что «Кыргызская Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности...; обеспечение поддержки социально незащищенных категорий граждан...; развитие системы социальных служб...»<sup>1</sup>.

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

Социальная сфера является наиболее приоритетным направлением в государственной политике Кыргызской Республики, на нужды которой направляется более половины государственного бюджета страны. Так, в 2014 году объем финансирования социально-культурной сферы (образование, здравоохранение, социальная защита, жилищно-коммунальные услуги, организация отдыха и культурно-религиозная деятельность, охрана окружающей среды) планируется в размере 59 565,0 млн. сомов, что составит 53,7 % от всех расходов республиканского бюджета (эта цифра не включает финансирование из местного бюджета)<sup>2</sup>.

За все годы независимости, то есть за 20 с лишним лет, в Кыргызстане пока не удалось выработать эффективную социальную политику, основанную на активном участии бизнеса и гражданского общества. Наблюдаемые в последние годы политическая нестабильность и неустойчивость в обществе в большей степени связаны с неэффективностью существующей социальной политики. Недостаточный уровень бюджетного финансирования социальной сферы должным образом не обеспечивает социальную защищенность даже наиболее уязвимых слоев населения.

На сегодняшний день, наряду с поиском политических решений, новой модели государственного управления, оздоровления и укрепления экономики страны, - критически важным остается вопрос проведения адекватной социальной политики. Без этого трудно представить дальнейшее развитие страны.

---

<sup>1</sup> «Конституция Кыргызской Республики», принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года.

<sup>2</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогноза на 2015-2016 годы».

Перспективы развития государственной социальной политики Кыргызской Республики находят отражение в соответствующих программных и прогнозных документах. В январе 2013 году Указом Президента Кыргызской Республики была утверждена «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» (далее – Стратегия)<sup>3</sup>.

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

Согласно Стратегии, одной из важнейших задач, которые необходимо решить на пути формирования правового государства, является совершенствование системы оказания муниципальных услуг. Предполагается оптимизировать муниципальные услуги посредством формирования единого базового реестра и стандартов муниципальных услуг, установления регламентов их предоставления, а также применение ГСЗ, включая передачу некоторых полномочий по предоставлению услуг социального характера НКО или бизнес сектору.

## **1.2 Основные положения «Стратегии развития социальной защиты населения» и роль НКО в ее реализации**

Во «Всеобщей декларации прав человека» провозглашено, что каждый человек имеет (1) право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и (2) право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию, по не зависящим от него обстоятельствам<sup>4</sup>. Соответственно, создание надежной системы социальной защиты населения, способной обеспечить максимально возможную нейтрализацию негативных явлений в экономике, является обязанностью каждого государства, присоединившегося к «Всеобщей декларации прав человека».

Законом Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» установлено, что социальное обслуживание населения осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими требования к объему и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. При этом государство гарантирует каждому гражданину Кыргызской Республики право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам социальных услуг.<sup>5</sup> Система социальной защиты включает в себя комплекс мероприятий по выявлению, изучению, профилактике социальных проблем и предоставлению различного рода социальных услуг пожилым гражданам, лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям и малообеспеченным семьям.

На сегодняшний день, существующая система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя, в основном, социальные выплаты и денежные компенсации

<sup>3</sup> «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы», утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года N 11.

<sup>4</sup> Статья 25 «Всеобщей декларации прав человека», принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

<sup>5</sup> Закон Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 19 декабря 2001 года N 111.

взамен услуг в натуральной форме для отдельных категорий населения и отдельные виды социальных услуг, предоставляемые уязвимым категориям населения.

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

Комплексное видение государства будущей системы социальной защиты населения отражено *Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы* (далее – СРСЗН).<sup>6</sup> Актуальность данного стратегического документа обусловлена необходимостью построения эффективной и справедливой системы социальной защиты в стране.

В СРСЗН отмечается, что государство признает право человека на социальную защиту в качестве одной из высших ценностей и будет проводить политику, направленную на утверждение в обществе социальной справедливости. Для этого государством будут реализованы программы поддержки социально уязвимых групп населения. В СРСЗН говорится, что социальная защита населения и обеспечение определенного уровня материального благополучия граждан, развитие социального согласия и солидарности в обществе являются приоритетами государства. Видение будущей системы социальной защиты состоит в том, что ни один человек, нуждающийся в социальной поддержке, не должен оказаться вне системы социальной защиты. Согласно СРСЗН, основная миссия государства в лице уполномоченного органа в сфере социальной защиты населения заключается в обеспечении эффективной социальной защиты и предоставлении доступных и качественных социальных услуг семьям (гражданам) и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Одной из важнейших предпосылок успешной реализации реформ является совершенствование законодательства в сфере социальной защиты, а также механизмов взаимодействия между государственными органами, органами МСУ и НКО при реализации СРСЗН. Другой предпосылкой является развитие потенциала гражданского общества в оказании социальных услуг и его участие в мониторинге сектора. Одним из путей достижения этого является использование международного опыта с целью разработки инновационных подходов в сфере социальной защиты. Гражданский сектор может участвовать в процессе усовершенствования законодательства, касающегося социальной защиты, напрямую через реализацию инициатив граждан путем постоянного взаимодействия с государственными органами, участие в процессе разработки проектов нормативных правовых актов по социальной защите, проведение научно-исследовательских работ, связанных с формированием научного подхода к подготовке программ и проектов, участие в независимом мониторинге и контроле эффективности реализации СРСЗН.

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

---

<sup>6</sup> «Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы», утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 декабря 2011 года N 755.

лицензирования негосударственных поставщиков, предоставляющих социальные услуги, в том числе НКО.

Важная роль в реформировании социальных услуг отводится подотчетности, прозрачности работы государственных и муниципальных органов власти, предоставляющих данные услуги, то есть добросовестному управлению в сфере предоставления социальных услуг.

Для обеспечения прозрачности системы социальной защиты и снижения уровня коррупции в сфере администрирования государственных финансов планируется:

- проведение анализа рабочих процессов в социальной сфере с целью выявления коррупционных зон;
- совершенствование внутренней системы оценки и мониторинга эффективности системы социальной защиты;
- упорядочение проверок, проводимых в системе социальной защиты, надзорными и фискальными органами;
- ротация (перемещение) сотрудников системы социальной защиты;
- внедрение системы повышения квалификации сотрудников системы социальной защиты;
- внедрение и интегрирование информационных баз данных государственных органов, органов МСУ и НКО, предоставляющих услуги населению;
- опубликование отчетов об исполнении бюджетов всех уровней, а также материалов аудиторских проверок;
- регулярное проведение общественных слушаний по формированию программных бюджетов и эффективности их использования на всех уровнях;
- регулярное освещение в средствах массовой информации вопросов предоставления услуг государственными органами, антикоррупционных мероприятий (стенды, телефоны доверия).

Реализация СРСЗН позволит создать комплексную систему социальной защиты, посредством:

- совершенствования нормативной правовой базы;
- создания системы социального сопровождения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- развития системы социального обслуживания и интеграции ЛОВЗ в общество;
- создания условий социализации и интеграции пожилых граждан в общество;
- усиления адресности предоставления и расширения доступа к социальной помощи социально незащищенным категориям граждан;
- улучшения системы информирования населения.

СРСЗН будет осуществляться согласно утвержденному плану мероприятий по ее реализации. Также, разработана система индикаторов для мониторинга и оценки прогресса реализации СРСЗН. В процессе мониторинга активное участие будут принимать представители гражданского общества.

В конце реализации СРСЗН будет проведена итоговая оценка реализации СРСЗН, по результатам которой предполагается определение дальнейших направлений по улучшению системы социальной защиты с построением концептуального видения развития системы социальной защиты на более продолжительный период.

### **1.3 ГСЗ как один из приоритетов реформы социальной политики**

Одним из приоритетных направлений деятельности государства по реализации СРСЗН является развитие альтернативных систем оказания социальных услуг, создание

условий для появления сети негосударственных учреждений, оказывающих такие услуги. Новым и перспективным направлением, которое должно получить свое дальнейшее развитие, как один из инструментов взаимодействия государственных органов с неправительственным сектором при предоставлении социальных услуг, является ГСЗ.

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

С принятием Закона о ГСЗ появился новый механизм предоставления социальных услуг, который позволил предоставлять социальные услуги населению на основе конструктивных инициатив граждан. Роль государства состоит в определении приоритетов социальной политики, определении социальных программ для реализации через механизм ГСЗ, их размещении на конкурсной основе среди НКО и контроле за качеством и успешной реализацией проектов по ГСЗ. Когда механизм ГСЗ заработает в полную силу, часть функций государства в социальной сфере будет передана "третьему сектору" (сектору НКО), что снизит административные издержки и позволит более экономно использовать ресурсы. Основной аргументацией повсеместного внедрения механизма ГСЗ является его эффективность, подтвержденная многолетним опытом применения ГСЗ в развитых странах мира.

Кроме аргумента об эффективности, существуют также другие аргументы для привлечения НКО к оказанию социальных услуг. НКО способны более эффективно оказывать услуги населению, чем государственные учреждения, так как быстрее реагируют на возникающие проблемы в обществе. НКО имеют большой опыт по привлечению дополнительных ресурсов для выполнения социальных проектов, что позволяет более эффективно использовать государственное финансирование и увеличить охват и объемы общественной пользы проектов. К тому же, имея постоянные контакты с населением, НКО могут лучше определить наличие реальных социальных проблем, чем государственные учреждения.

Применение ГСЗ можно рассматривать как часть модернизации системы социальных услуг с целью оказания поддержки наиболее социально уязвимым слоям населения. ГСЗ, как общественно-частное партнерство, показывает приверженность Правительства Кыргызской Республики к созданию открытого рынка для оказания услуг нуждающимся гражданам<sup>7</sup>.

В СРСЗН подчеркивается необходимость повышения ответственности местных государственных администраций и МСУ за развитие социальных услуг на их территории, а также содержится рекомендация органам МСУ ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу. В качестве одной из задач развития социальной защиты в СРСЗН предусматривается «необходимость развития механизмов делегирования оказания части услуг пожилым людям гражданскому сектору через систему ГСЗ».<sup>8</sup> Органы МСУ должны быть заинтересованы в применении данного механизма, так как они лучше всех знают проблемы на местах и могут составлять реальные социальные программы, в соответствии с которыми будут размещаться социальные заказы среди НКО.

---

<sup>7</sup> Государственное информационное агентство «Кабар»: [www.kabar.kg](http://www.kabar.kg), 20.08.2013.

<sup>8</sup> Пункт 45 СРСЗН.

## Глава 2. Государственный социальный заказ

### 2.1 Понятие ГСЗ, его отличие от государственных закупок

#### *Государственный социальный заказ*

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

Целями ГСЗ являются:

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

ГСЗ - это новый подход к решению социальных проблем в стране. Если раньше государство пыталось решать социальные проблемы традиционным способом – только путем создания государственных учреждений (имеющих персонал, соответствующие помещения, постоянное финансирование из государственного бюджета и т.д.), то после внедрения механизма ГСЗ у государства появилась возможность решать социальные проблемы альтернативным путем, - не создавая постоянные учреждения, - через предоставление грантов на конкурсной основе НКО. В рамках ГСЗ государство определяет наиболее насущные для общества социальные проблемы, выделяет для решения этих проблем финансирование и объявляет конкурс среди НКО, которые, в свою очередь, составляют свои проектные предложения по решению данных социальных проблем и направляют их конкурсной комиссии. При определении победителей конкурса решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы. Конкурсная комиссия рассматривает поступившие предложения и определяет победителей конкурса, с которыми государственный орган заключает договоры о реализации социальных проектов. В договоре описываются условия проекта, который подлежит реализации НКО и условия финансирования данного проекта со стороны государственного органа. Для того чтобы гарантировать партнерские отношения между сторонами, условия договора социального заказа обсуждаются обеими сторонами, а не навязываются исполнителю без его согласия.<sup>9</sup> ГСЗ является также одним из новых механизмов взаимовыгодного сотрудничества государственных органов и организаций гражданского общества во благо народа.

---

<sup>9</sup> Статья 14 Закона о ГСЗ.

## Государственные закупки

**Государственные закупки** - приобретениекупающей организацией товаров, работ и услуг методами, установленными в Законе Кыргызской Республики “О государственных закупках”, финансируемое полностью или частично за счет государственных средств.<sup>10</sup>

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

Целями Закона о государственных закупках являются:

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

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

### Отличия ГСЗ от “государственных закупок”

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

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

**Отличия по способу закупок.** Если в процессе *государственных закупок*купающая организация заранее знает о том, что она хочет купить, то при ГСЗ государственный или муниципальный орган знает только цели, которые хочет достичь, но не знает - каким путем достичь этих целей. Пути достижения этих целей предлагаются НКО - участниками конкурса.

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

---

<sup>10</sup> Статья 1 Закона Кыргызской Республики «О государственных закупках» от 24 мая 2004 года N 69.

## 2.2 Обзор законодательства о ГСЗ

### *Правовая база регулирования ГСЗ*

ГСЗ регулируется следующими нормативными правовыми актами:

- 1) Закон о ГСЗ;
- 2) “Положение о порядке проведения конкурса социальных программ (проектов)”, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 января 2009 года №41;
- 3) “Методические рекомендации по организации и проведению конкурса социальных проектов”, утвержденные приказом Министерства социального развития Кыргызской Республики от 13 октября 2011 года N 175;
- 4) “Инструкция по проведению мониторинга качества социальных услуг, предоставляемых НКО в рамках реализации государственного социального заказа”, утвержденная приказом Министерства социального развития Кыргызской Республики от 29 июля 2009 года N 98;
- 5) Приказ Министерства социального развития от 30 июня 2011 года №127 “Об утверждении договора на выполнение государственного социального заказа”.

Кроме того, есть ряд нормативных правовых документов, содержательно связанных с ГСЗ:

- 1) Закон Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 19.12.2001 г. № 111;
- 2) Закон Кыргызской Республики «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» от 26.05.2009 г. № 170;
- 3) Перечень гарантированных социальных услуг, оказываемых населению Кыргызской Республики (утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27.05. 2011 г. № 255);
- 4) Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13.12. 2011 г. № 755);
- 5) Положение о порядке проведения оценки потребностей населения в социальных услугах на местном уровне (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2.08. 2012 г. № 535).

### *Основные положения Закона о ГСЗ*

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

Статья 5 Закона о ГСЗ предусматривает, по крайней мере, 14 сфер для реализации ГСЗ:

- 1) достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта;
- 2) охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни;
- 3) охрана окружающей среды;
- 4) поддержка молодежной политики и детских инициатив;
- 5) решение проблем демографии;

- 6) решение гендерных проблем;
- 7) поддержка социально уязвимых слоев населения;
- 8) помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей;
- 9) содействие в трудоустройстве граждан;
- 10) защита прав, законных интересов граждан и организаций;
- 11) развитие культуры и искусства;
- 12) охрана историко-культурного наследия;
- 13) укрепление общественного согласия;
- 14) иные социально значимые направления, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

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

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

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

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

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

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

#### *Подзаконные акты по ГСЗ*

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

**“Положение о порядке проведения конкурса социальных программ (проектов)”,** утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 января 2009

года №41, разработано в соответствии со статьями 9 и 19 Закона о ГСЗ, определяет порядок проведения конкурсов социальных проектов государственными органами и органами МСУ. Положение регулирует отношения, возникающие при формировании, размещении и реализации ГСЗ. В нем прописаны процедура формирования конкурсной комиссии, требования к участникам конкурса, необходимые документы для участия в конкурсе, процедура приема и регистрации проектных предложений участников конкурса, метод оценки проектных предложений, а также вопросы финансирования и мониторинга реализации социальных проектов. Положение является вторым по значимости нормативным правовым актом после Закона о ГСЗ в регулировании отношений по ГСЗ.

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

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

**Приказ Министерства социального развития от 30 июня 2011 года №127 “Об утверждении договора на выполнение государственного социального заказа”**. Данным приказом утвержден образец договора на выполнение ГСЗ. Образец содержит права и обязанности исполнителя проекта и государственного органа, предмет договора, сроки и порядок перечисления финансирования, положения об отчетности и контроле, положения об ответственности сторон, сроках действия договора и путях разрешения споров. Кроме этого, образец договора содержит приложения: 1) План выполнения ГСЗ исполнителем; 2) Смета расходов по проекту; 3) Обоснование к смете расходов проекта; 4) График финансирования ГСЗ; 5) Ежеквартальный отчет о выполнении деятельности по проекту.

### **2.3 Государственный бюджет и планирование ГСЗ**

Одним из важнейших вопросов, связанных с предоставлением социальных услуг, является их финансирование. Основной вопрос заключается в том, кто оплачивает предоставление социальных услуг, из каких источников, и каков механизм такого финансирования. Кроме того, успешная реализация государственной политики зависит от эффективной работы бюджетной системы, которая, в свою очередь, является признаком целостности государства и стабильного состояния общества.

Базовым нормативным правовым актом в системе законодательства, регулирующего вопросы формирования и исполнения бюджетов всех уровней, является Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»<sup>11</sup>.

Данный Закон определяет основные принципы и порядок формирования и исполнения республиканского и местных бюджетов, состав бюджетной системы и

<sup>11</sup> Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11.06.1998 г., №78.

самостоятельность бюджетов всех уровней, определяет бюджетный процесс и последовательность его этапов, полномочия и функции его участников на каждой стадии формирования и исполнения бюджетов всех уровней.

Бюджетная система Кыргызской Республики состоит из республиканского и местных бюджетов.

*Республиканский бюджет* – это бюджет центральных органов власти, то есть Правительства, а *местные бюджеты* - это бюджеты местных сообществ. Республиканский бюджет и местные бюджеты составляются и утверждаются сроком на три года - очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года.

Республиканский бюджет разрабатывается Правительством и утверждается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (Парламентом). Республиканский бюджет после утверждения Парламентом и подписания Президентом становится законом, обязательным для исполнения. Из республиканского бюджета финансируются расходы на содержание центральных органов власти.

Местные бюджеты - одна из составных частей бюджетной системы Кыргызстана и являются наиболее действенным инструментом реализации социально-экономической политики через органы власти на местах. Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления» определяет: «местный бюджет – бюджет местного сообщества айла, поселка, города, района, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы МСУ».<sup>12</sup>

Управление бюджетными средствами осуществляется в соответствии с установленными процедурами, которые представляют собой *бюджетный процесс*. Он включает разработку (составление), рассмотрение, утверждение, исполнение бюджетов и контроль над их исполнением.

В статье 8 Закона о ГСЗ определяется, что финансирование программ (проектов), реализуемых в рамках ГСЗ, осуществляется за счет республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики в виде предоставления грантов.

В Законе о ГСЗ указывается, что в республиканском бюджете Кыргызской Республики ежегодно должны предусматриваться средства на финансирование программ (проектов) по ГСЗ. Пользуясь данной нормой, министерства социальной направленности должны предусматривать в своей деятельности социальные программы (которые будут финансироваться через механизм ГСЗ), своевременно запрашивать средства из государственного бюджета в установленном порядке, обосновывать перед Правительством необходимость этих социальных программ и добиваться выделения финансирования из бюджета. К сожалению, в настоящее время только МСР получает финансирование на реализацию социальных программ через механизм ГСЗ. Для увеличения общественного благосостояния, Министерству образования и науки, Министерству здравоохранения, Министерству культуры и другим министерствам и ведомствам Кыргызской Республики стоит также внедрить ГСЗ в своей деятельности как эффективный механизм для достижения общественно-полезных целей путем реализации социальных проектов.

Органы МСУ также имеют право ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по ГСЗ.

Целью политики государственных расходов на 2014-2016 годы, в соответствии с Бюджетной резолюцией Кыргызской Республики на 2014 год и прогноз на 2015-2016 годы, будет сохранение социальной направленности государственных расходов, наряду с сокращением неэффективных и неприоритетных расходов.

Согласно среднесрочному прогнозу бюджета на 2014-2016 годы доля социального сектора занимает более 50 процентов в общих расходах государственного бюджета. Ожидается ежегодный рост расходов социального сектора (в среднем за год): в

---

<sup>12</sup> Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25.09. 2003 года, №215

здравоохранении - 108,5%, в образовании - 112,6%, в социальной защите - 108,3%, в культуре - 112,3%.

По проекту республиканского бюджета на 2014 год предусматривается также направление денежных средств на развитие социальных услуг в рамках реализации Закона о ГСЗ - 8,0 млн. сомов, к сожалению, это более чем на 5 млн. сомов меньше чем в 2013<sup>13</sup> году. В 2014 году реализация ГСЗ будет осуществляться по четырем направлениям: решение проблем детей, ЛОВЗ, пожилых граждан и групп риска, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

## **2.4 Нормативные правовые акты, регулирующие гранты и иные конкурсные механизмы государственного финансирования проектов в министерствах и ведомствах**

### *Другие нормативные акты о возможности применения ГСЗ*

Кроме Закона о ГСЗ, в ряде нормативных правовых актов Кыргызской Республики прямо указывается на возможность применения механизма ГСЗ разными государственными органами.

Согласно статье 3 Закона Кыргызской Республики «Об основах государственной молодежной политики» от 31 июля 2009 года N 256, одним из принципов, на которых основывается государственная молодежная политика, является *целевая финансовая поддержка молодежных организаций государственными органами и органами местного самоуправления*. Часть 2 статьи 13 данного Закона гласит: «Финансирование молодежных инициатив в рамках реализации государственной молодежной политики может осуществляться через ГСЗ в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики». В части 2 статьи 18 этого же Закона говорится: «Специализированные организации осуществляют мероприятия по социальной поддержке, оказанию бытовых, медицинских, психолого-педагогических, правовых услуг, по содействию социальной, психологической адаптации и социальной реабилитации молодых граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, по итогам результатов конкурса ГСЗ».

Положение о Министерстве труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики (МТМиМ), утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года N 122, относит к функциям министерства «привлечение инвестиций и грантов для финансовой поддержки программ, проектов, а также осуществление *государственного заказа* для реализации государственной политики в сфере труда, миграции и молодежи; осуществление *государственного заказа* на проведение научных исследований и разработок в сфере своей деятельности».

Тем самым, вышеуказанные нормативные правовые акты содержат прямое указание на возможность финансирования молодежных организаций из государственного бюджета через механизм ГСЗ в рамках реализации проектов в области государственной молодежной политики. Однако, к сожалению, до сегодняшнего дня МТМиМ не использовал механизм ГСЗ. Услуги МТМиМ приобретались на основе Закона Кыргызской Республики «О государственных закупках».

Согласно статье 16 Закона Кыргызской Республики "О культуре" от 7 апреля 2009 года N 119, «для стимулирования творческого процесса уполномоченный государственный орган в области культуры имеет право на размещение целевых творческих заказов (в том числе на конкурсной основе) для юридических и физических лиц на создание новых произведений искусства (театрального, музыкального, хореографического,

<sup>13</sup> В 2013 году на ГСЗ было выделено 13,9 млн. сомов

изобразительного, монументального, декоративно-прикладного, кино, архитектуры, литературы, концертных программ и другие) и оказания культурных услуг».

3 мая 2013 года было утверждено «Положение о Министерстве культуры, информации и туризма Кыргызской Республики» N 236, в котором говорится следующее: «министерство размещает *целевые творческие заказы (в том числе на конкурсной основе)* для юридических и физических лиц на создание новых произведений искусства (театрального, музыкального, хореографического, изобразительного, монументального, декоративно-прикладного, кинематографии, архитектуры, литературы, концертных программ и другие) и оказания культурных услуг».

В "Кодексе Кыргызской Республики о детях" от 10 июля 2012 года N 100, также прямо указывается на применение механизма ГСЗ в сфере ювенальной юстиции. Так, в части 4 статьи 91 Кодекса говорится, что «для привлечения внебюджетных средств финансирования в деятельности системы ювенальной юстиции могут использоваться механизмы *социального заказа, государственных грантов и грантов международных и зарубежных организаций*».

"Жилищный кодекс Кыргызской Республики" от 9 июля 2013 года N 117 также содержит указание на ГСЗ. Часть 8 статьи 68 Кодекса гласит: «жилые помещения специализированного жилищного фонда могут создаваться в рамках ГСЗ, предусматривающего решение социально значимых проблем, а также привлечения в социальную сферу дополнительных людских, материальных, финансовых ресурсов из негосударственных источников. Порядок размещения и использования ГСЗ определяется законодательством».

Учитывая вышесказанное, можно сказать, что в Кыргызстане существует нормативная база для внедрения ГСЗ во многих министерствах, ведомствах и органах МСУ.

#### *Гранты Республиканского фонда охраны природы и развития лесной отрасли*

Еще одним примером применения механизма, отличного от механизма ГСЗ, является финансирование мероприятий по охране природы, восстановлению потерь в природной среде, сохранению биоразнообразия и лесных экосистем, развитию лесной отрасли и особо охраняемых природных территорий Республиканским фондом охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (далее – Фонд), являющимся подведомственным подразделением Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики.<sup>14</sup> Средства Фонда образуются за счет доходов, от привлечения инвестиций в природоохранные мероприятия, грантов, добровольных взносов юридических и физических лиц, платежей за пользование природными ресурсами, за выбросы загрязняющих веществ, за счет средств, взыскиваемых в виде возмещения ущерба, причиненного окружающей среде, ее природным ресурсам в связи с нарушением природоохранного законодательства, и иных источников, не противоречащих законодательству.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Положение о Республиканском фонде охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики*  
(утверждено постановлением Правительства КР от 12 июня 2012 года N 400)

<sup>15</sup> *Положение об образовании и использовании средств Республиканского и местных фондов охраны природы и*

За счет средств данного Фонда финансируются природоохранные мероприятия. Порядок внесения и рассмотрения проектов на финансирование природоохранных мероприятий из средств Фонда определяется Инструкцией, утвержденной приказом Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики № 01-13/307 от 19 октября 2012 года. Заявителями могут выступать юридические и физические лица, представившие на рассмотрение Фонда проекты по проведению природоохранных мероприятий. Заявки на финансирование проекта по проведению природоохранных мероприятий рассматриваются Правлением Фонда.<sup>16</sup>

Учитывая то, что статья 5 Закона о ГСЗ, содержит прямое указание на применение механизма ГСЗ в сфере охраны окружающей среды, - финансирование мероприятий по охране природы, восстановлению потерь в природной среде, сохранению биоразнообразия и лесных экосистем, развитию лесной отрасли и особо охраняемых природных территорий Республиканским фондом охраны природы и развития лесной отрасли могло бы также осуществляться на основе Закона о ГСЗ, который определяет более прозрачные механизмы отбора проектных предложений, нежели Инструкция о порядке внесения и рассмотрения проектов природоохранных мероприятий, финансируемых из средств Фонда Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики.

## 2.5 Порядок реализации ГСЗ органами МСУ

В Законе о ГСЗ предусматривается полноценное участие органов МСУ в формировании, финансировании, контроле над исполнением, а также в поддержке исполнителей ГСЗ.

В частности в Законе о ГСЗ:

- дается определение государственного заказчика, под которым наряду с *государственными органами* понимаются и *органы МСУ*, заключающие договоры на выполнение ГСЗ и являющиеся ответственными за выполнение социальных проектов;
- предусматривается, что органы МСУ имеют право ежегодно закладывать в местный бюджет средства на финансирование проектов по ГСЗ;
- органы МСУ наделяются полномочиями по предоставлению исполнителям ГСЗ информационной, консультативной, методической и организационно-технической поддержки.

В соответствии с положениями Закона о ГСЗ, именно органы МСУ играют определяющую роль в определении потребности в социальных услугах на местах и могут быть заказчиком, проводником и контролером исполнения ГСЗ.

На практике дело обстоит следующим образом: местные бюджеты большей частью являются дотационными и настолько малы, что в них нет средств на социальные проекты. Органы МСУ не могут выступать заказчиками услуг, так как не могут обеспечить

---

*развития лесной отрасли в Кыргызской Республике (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 октября 2012 года № 696)*

<sup>16</sup> *Инструкция о порядке внесения и рассмотрения проектов на финансирование природоохранных мероприятий*

*из средств фонда охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны*

*окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (утверждена приказом*

*ГАООСилХ при ПКР № 01-13/307 от 19 октября 2012 года)*

финансирование ГСЗ. Следствием такой ситуации является отсутствие интереса к ГСЗ в целом. Хотя, даже при отсутствии собственных финансов, органы МСУ могли бы играть важную роль, оказывая разнообразную поддержку исполнителям ГСЗ, а также определяя потребности в социальных услугах и осуществляя функции контроля над качеством предоставляемых услуг на территории ответственности органа МСУ. Таким образом, реализация Закона о ГСЗ органами МСУ находится на крайне низком уровне<sup>17</sup>. Недостаточная вовлеченность органов МСУ в ГСЗ является упущенной возможностью для улучшения системы ГСЗ.

Более того, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года N 101 (далее - Закон об МСУ), в компетенцию местных кенешей входит утверждение и контроль за выполнением программ социальной защиты населения, а в компетенцию мэрий городов и Айыл окмоту - разработка проектов программ социальной защиты населения и обеспечение их выполнения после утверждения местными кенешами.

Анализ интернет-пространства показал, что, по крайней мере, в открытом доступе нет информации о программах социальной защиты населения на районном и городском уровнях. Если какая-либо информация и есть, то она содержится во внутренних документах<sup>18</sup>.

МСР, понимая, что органы МСУ потенциально являются важным партнером, делает попытки более широкого вовлечения органов МСУ в процесс ГСЗ. Так, в 2013 г., при объявлении конкурса социальных проектов, финансируемых через механизм ГСЗ, в тексте объявления было помещено следующее требование к участникам конкурса, - «тесное взаимодействие с городскими/районными управлениями социального развития, органами местных государственных администраций/местных самоуправлений, межобластными и межрайонными медико-социальными экспертизами...». В 2012 г. упоминание об органах МСУ касалось требования направленности проекта на решение проблем и удовлетворение потребностей целевой группы в соответствии с местными социальными программами.

Введение в текст объявления требований к НКО по тесному взаимодействию с районными / городскими управлениями социального развития (РУСР/ГУСР) и органами МСУ не осталось незамеченным НКО. Многие из действующих НКО, участвующих в конкурсе проектов в 2013 году, приложили к заявке письма поддержки от РУСР/ГУСР и органов МСУ. Если разделить письма-поддержки по источнику происхождения, то они были получены от следующих организаций:

- РУСР/ГУСР;
- органы МСУ;
- местная государственная администрация;
- НКО;
- международная организация (МО);
- другие организации.

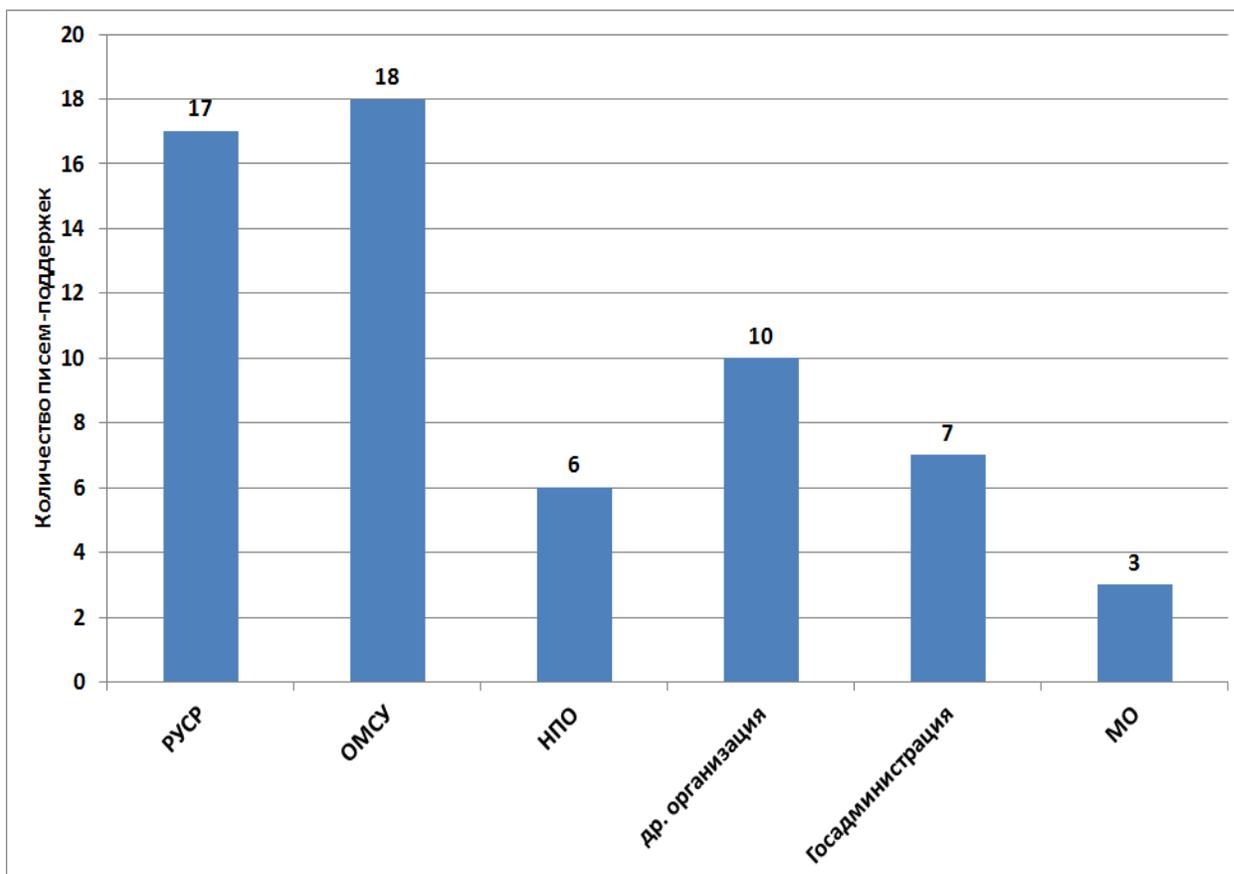
НКО вместе с заявкой предоставили от 1 до 4 писем-поддержек.

---

<sup>17</sup> Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 13 декабря 2011 года N 755)

<sup>18</sup> В двух районах Иссык-Кульской области Кыргызстана (Иссык-Кульский и Тонский) у айыл окмоту нет программы социально-экономического развития. 06/05/13 10:53, Бишкек – ИА «24.kg»

Диаграмма 1. Распределение писем-поддержек в разрезе источников происхождения



Если проанализировать письма, то в них или содержится призыв поддержать заявку, или описывается деятельность НКО, или дается положительная рекомендация руководителю. В целом, большинство из них не имеют конкретики, связанной с потребностями тех или иных социальных услуг. Однако, есть несколько НКО, которые представили письма-поддержки с подтверждением потребностей, например, одно НКО представило письма от РайОНО, сельской управы, районного дома культуры и РУСР, в которых, каждая из перечисленных организаций не только поддерживает проект, предложенный НКО, но и принимает на себя некоторые обязательства по содействию, в случае победы данной НКО.

По результатам конкурса в 2013 году 29 проектов были поддержаны, 49 - отклонены. 19 из 29 поддержанных проектов предоставляли различные письма-поддержки, в том числе от органов МСУ, РУСР, НКО и Государственных администраций, а остальные 10 проектных предложений – не имели никакой поддержки. По мнению специалистов МСР – те НКО, которые много лет работают в сфере предоставления социальных услуг населению, и которые всем известны, не нуждаются в рекомендациях. Письма поддержки должны предоставлять только новые или малоизвестные НКО. Таким образом, сложно сказать, имели ли какое-либо влияние на процесс оценки, предоставленные письма-поддержки от органов МСУ.

Есть НКО, проекты которых были отклонены, и которые также предоставили письма-поддержки. Следует отметить, что даже если органы МСУ дают письмо поддержки с недостаточно проработанным содержанием, то в любом случае - это можно рассматривать как шаг вперед в непростом процессе вовлечения органов МСУ к процедуре ГСЗ, так как в

случае победы рекомендованного ими НКО – органы МСУ начинают нести ответственность за оказание данной НКО социальных услуг населению.

В целом, влияние писем-поддержек от органов МСУ на принятие решения остаётся неясным. С одной стороны – для получения письма-поддержки, НКО необходимо сотрудничать с органами МСУ, и МСУ постепенно вовлекаются в реализацию проектов. С другой стороны – письма-поддержки практически не оказывали влияние на результаты работы конкурсной комиссии.

### **Глава 3. Государственный социальный заказ в системе государственных и муниципальных услуг**

#### **3.1 Предпосылки для реформирования системы государственных и муниципальных услуг**

Реестр государственных услуг населению, оказываемых органами исполнительной власти и их структурными подразделениями, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 декабря 2000 года № 759 определял 184 бесплатных и 248 платных услуг. В последующие годы данный Реестр изменялся и дополнялся 15 раз, при этом изменения имели односторонний характер – каждый раз по инициативе государственных органов из реестра исключались бесплатные государственные услуги и добавлялись платные услуги.

Инвентаризация государственных услуг, проведенная в 2009 - 2010 годы, показала наличие более 20 тысяч наименований предоставляемых услуг, из которых более 19 700 – были платными. При этом к категории услуг были отнесены не только услуги, но и контрольные, надзорные, разрешительные и вспомогательные функции государственных органов. Без соответствующих решений Правительства Кыргызской Республики, государственные органы по согласованию с антимонопольным органом вводили в действие произвольный набор «услуг», которые становились обязательными и платными для населения. Фактически система государственных услуг коммерциализировалась в целях пополнения специальных счетов государственных органов. Распорядителями этих специальных счетов - куда поступала плата за услуги - были руководители государственных органов. Например, в 2011 - 2012 годы общий размер сумм на специальных счетах государственных органов составил около 6 млрд. сомов. Фактически была сформирована параллельная система финансирования государственных органов за счет взимания платы за «услуги» от населения. По сути, такая система представляла собой систему дополнительных налогов с населения страны.

В целях устранения вышеуказанных недостатков, реформирования сложившейся системы государственных и муниципальных услуг, Правительство Кыргызской Республики в 2009 – 2012 годы предприняло значительные шаги по созданию принципиально новой системы предоставления государственных и муниципальных услуг.

#### **3.2 Создание новой системы государственных и муниципальных услуг**

10 февраля 2012 года было принято постановление Правительства Кыргызской Республики № 85 «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями». Реестр содержит перечень услуг, которые должны предоставляться населению. Начиная с 1 июля 2012 года, государственным органам запрещено оказывать услуги, не входящие в реестр. Данная норма должна положить конец

произволу государственных органов в изобретении и навязывании населению не нужных ему услуг. В настоящее время Реестр включает в себя 386 услуг, в том числе 223 платных и 163 бесплатных услуг.

Новый Реестр государственных услуг построен по принципу «спроса», а не «предложения», т.е. основан на потребностях людей, нежели на указаниях властей, как это было в 2000 – 2011 годы.

Реестр государственных услуг включает следующие основные виды государственных услуг:

- 1) Образовательные и культурные (122 наименований);
- 2) Медицинские (24 наименований);
- 3) Социальные (27 наименований);
- 4) Регистрация, выдача справок, и других документов, а также копий (90 наименований);
- 5) Исследования, анализ, оценка и экспертиза (40 наименований);
- 6) Предоставление информации (57 наименований);
- 7) Печать, копирование, издания (6 наименований);
- 8) Обеспечение безопасности и хранения (16 наименований);
- 9) Другие услуги (8 наименований).

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 сентября 2012 года № 603 «О Типовом стандарте государственных услуг», утверждены (1) Типовой стандарт государственных услуг и (2) Инструкция по разработке стандартов государственных услуг. Постановление, в частности, определяет основные параметры услуг, случаи, когда государственные органы могут отказать в предоставлении услуг и процедуру обжалования отказа гражданами.

До конца 2013 года все государственные органы, оказывающие услуги населению, обязаны разработать и утвердить в установленном порядке стандарты по всем предоставляемым услугам населению, а также административные процедуры производства и предоставления государственных услуг. Для разработки стандартов и административных процедур в министерствах и ведомствах созданы и работают соответствующие комиссии и группы, которые должны включать в свой состав представителей гражданского общества.

С разработкой стандартов государственных и муниципальных услуг, впервые в истории Кыргызстана, вопросы качества услуг перейдут в практическую плоскость. Более того, у населения появится возможность обжаловать действия или бездействия государственных органов по предоставлению услуг в судебном порядке.

По результатам проведенной работы по совершенствованию системы государственных и муниципальных услуг Правительство Кыргызской Республики разработало и внесло в Парламент проект Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», который включил в себя вышеописанные механизмы по реформированию системы государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время проект закона принят Парламентом в первом чтении, в ближайшее время Парламент рассмотрит его во втором и третьем чтениях. Законопроект включает в себя такие основные понятия как «государственная и муниципальная услуга», «стандарт государственной и муниципальной услуги», устанавливает критерии бесплатности и платности государственных и муниципальных услуг, порядок формирования Единого реестра государственных услуг и местных реестров муниципальных услуг, порядок разработки и утверждения административных процедур предоставления услуг.

В проекте Закона определена двухуровневая классификация муниципальных услуг. Базовый реестр, который должен содержать перечень одинаковых услуг для всех муниципалитетов и Дополнительный реестр, который будет формироваться органами МСУ исходя из местной специфики, потребностей местного сообщества и соответствующих ресурсных возможностей.

Рисунок 1. Система услуг в Кыргызской Республике, закреплённая в проекте Закона

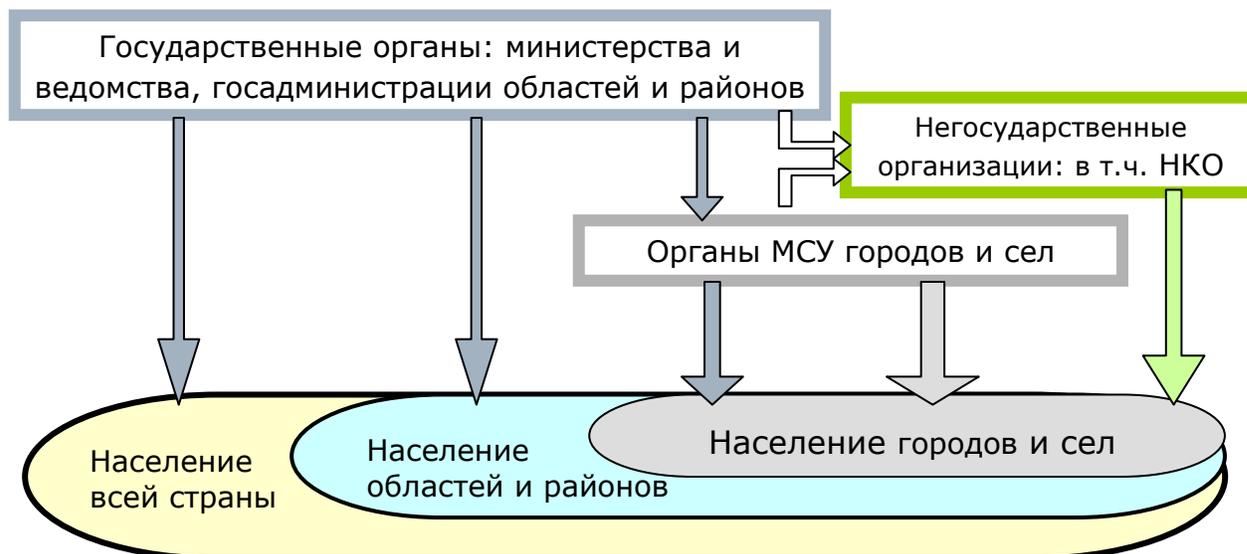


### 3.3 Место ГСЗ в системе государственных и муниципальных услуг

В статье 15 проекта Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» зафиксирована важная норма: «В целях повышения качества, доступности и эффективности предоставления государственных и/или муниципальных услуг, государственные и муниципальные учреждения могут передавать государственные и муниципальные услуги на исполнение частным юридическим и физическим лицам с передачей средств и источников финансирования».

Благодаря данной норме система государственных и муниципальных услуг становится более гибкой и создает условия для широкого применения механизма ГСЗ.

Рисунок 2. Схема организации предоставления публичных услуг населению в Кыргызской Республике



Государственные администрации областей и районов главным образом координируют деятельность местных подразделений министерств, ведомств и других государственных органов, которые предоставляют услуги на соответствующей территории. Представление о разграничении предоставления некоторых публичных услуг различными поставщиками дает нижеследующая таблица.

Таблица 1. Разграничение оказания публичных услуг на местном уровне

| Виды услуг                | Государственные органы | Органы МСУ городов и сел | Негосударственные организации |
|---------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| <b>1. Образование</b>     |                        |                          |                               |
| Дошкольное                |                        |                          |                               |
| Школьное                  |                        |                          |                               |
| Среднее профессиональное  |                        |                          |                               |
| Высшее профессиональное   |                        |                          |                               |
| <b>2. здравоохранение</b> |                        |                          |                               |
| Первая медицинская помощь |                        |                          |                               |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| Больницы                                    |  |  |  |
| Аптеки                                      |  |  |  |
| <b>3. Социальная защита</b>                 |  |  |  |
| Приюты                                      |  |  |  |
| Пенсии                                      |  |  |  |
| Пособия                                     |  |  |  |
| <b>4. Социально-культурное обслуживание</b> |  |  |  |
| Театры и музеи                              |  |  |  |
| Библиотеки                                  |  |  |  |
| Парки, клубы, стадионы                      |  |  |  |
| <b>5. Жилищно-коммунальное хозяйство</b>    |  |  |  |
| Водоснабжение                               |  |  |  |
| Канализация                                 |  |  |  |
| Электроснабжение                            |  |  |  |
| Газоснабжение                               |  |  |  |
| Теплоснабжение                              |  |  |  |
| <b>6. Окружающая среда, санитария</b>       |  |  |  |
| Сбор и вывоз мусора                         |  |  |  |
| Уборка улиц                                 |  |  |  |
| Кладбища                                    |  |  |  |
| Защита окружающей среды                     |  |  |  |
| <b>7. Транспорт и коммуникации</b>          |  |  |  |
| Дороги                                      |  |  |  |
| Освещение улиц                              |  |  |  |
| Общественный транспорт                      |  |  |  |
| Телефонная связь                            |  |  |  |

|                         |  |  |  |
|-------------------------|--|--|--|
| <b>8. Другие услуги</b> |  |  |  |
| Разрешительные функции  |  |  |  |
| Общественный порядок    |  |  |  |
| Гражданская оборона     |  |  |  |
| Пожарная служба         |  |  |  |

В данной таблице отражено участие негосударственных (как коммерческих, так и некоммерческих) организаций при предоставлении услуг населению на местном уровне на сегодняшний день. Большинство из них являются коммерческими организациями и не получают бюджетного финансирования. НКО тоже имеют право осуществлять предпринимательскую деятельность в этих сферах, но в настоящее время этим правом практически не пользуются. НКО только оказывают услуги приютов, финансируемых, в том числе, через получение ГСЗ.

#### **Глава 4. Исследования<sup>19</sup> правоприменительной практики по государственному социальному заказу**

##### **4.1 Организационные процедуры ГСЗ**

Организационные процедуры формирования, размещения и исполнения ГСЗ содержат:

- Формирование темы;
- Объявление открытого публичного конкурса;
- Доступ к информации;
- Сбор предложений;
- Создание конкурсной комиссии;
- Процесс отбора проектных заявок;
- Заключение договора;
- Финансирование;
- Мониторинг;
- Отчетность;
- Информирование общественности.

Ниже, по результатам исследований, приведена сложившаяся практика реализации каждой процедуры ГСЗ в МСР.

<sup>19</sup> Данная Глава объединяет два исследования:

- 1) Исследование «Совершенствование системы государственного социального заказа», проведенное в 2012 году по заказу ЮНИСЕФ;
- 2) Исследования правоприменительной практики ГСЗ, проведенное в 2013 году в рамках «Программы: совместное управление», финансируемого USAID.

### Формирование темы

Согласно Положению о порядке проведения Конкурса социальных проектов, тематика государственного заказа и адресных категорий получателей услуг по ГСЗ определяется ежегодно государственными органами и органами МСУ в соответствии с основными приоритетными направлениями их деятельности. Хотя, на практике, органы МСУ никак не вовлечены в процедуры ГСЗ. Адресные группы граждан, получателей социальных услуг, определены непосредственно в темах, указанных соответственно по годам реализации ГСЗ.

*Таблица 2. Темы и финансирование ГСЗ за период 2009-2013 годы*

| Год         | Тема  | Сумма (в млн. сомов) |
|-------------|---|----------------------|
| <b>2009</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Профилактика наихудших форм детского труда, социальная адаптация детей с ограниченными возможностями здоровья</li> </ul>   | 4,32                 |
| <b>2010</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Развитие реабилитационных возможностей и услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья</li> </ul>   | 3,87                 |
| <b>2011</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Развитие социальных услуг для социально незащищенных пожилых граждан и ЛОВЗ</li> <li>• Профилактика социального сиротства и эксплуатации детского труда</li> </ul>   | 12,76                |
| <b>2012</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Развитие абилитационных и реабилитационных услуг для ЛОВЗ</li> <li>• Развитие реабилитационных услуг для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации</li> <li>• Социальная адаптация и реабилитация лиц группы риска</li> <li>• Реабилитация социально незащищенных пожилых граждан</li> </ul>   | 12,78                |
| <b>2013</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Поддержка центров дневного пребывания для детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ).</li> <li>• Поддержка центров, оказывающих социальные услуги детям и семьям, находящихся в трудной жизненной ситуации.</li> <li>• Открытие информационно – ресурсных центров по усыновлению в городах Бишкек и Ош.</li> <li>• Открытие центра временного пребывания для лиц без определенного места жительства в городе Джалал-Абад.</li> <li>• Поддержка общественных объединений лиц с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и пожилых граждан.</li> <li>• Развитие социальных услуг в центрах дневного временного пребывания для пожилых граждан.</li> <li>• Развитие социальных услуг в центрах дневного временного пребывания для пожилых граждан</li> <li>• Возвращение не обучающихся детей, уклоняющихся от учебы и работающих детей в образовательные школы</li> <li>• Поддержка центров, предоставляющих психо-социальные услуги мужчинам, семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.</li> <li>• Информационное обеспечение реализации Стратегии развития социальной защиты населения на 2012-2014</li> </ul> | 13,9                 |

| Год | Тема                | Сумма (в млн. сомов) |
|-----|---------------------|----------------------|
|     | годы. <sup>20</sup> |                      |

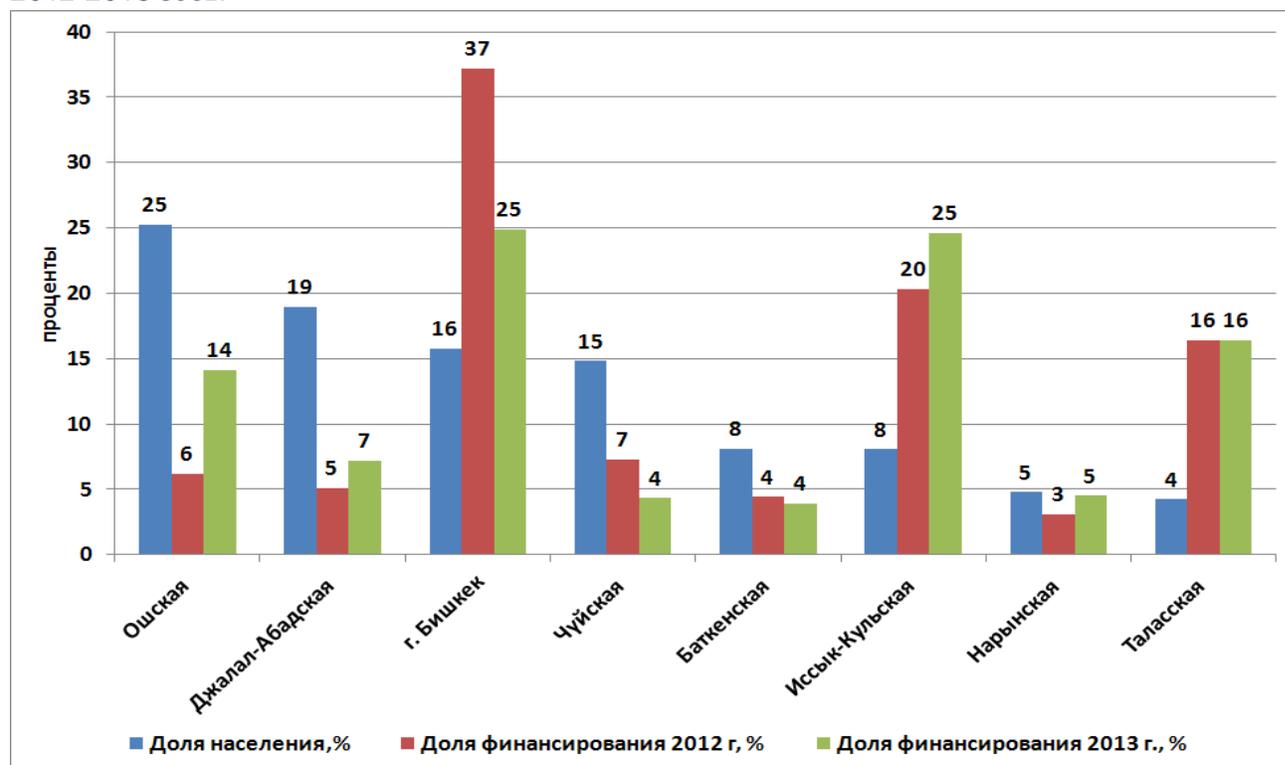
Таблица показывает, что с 2009 г. к 2013 г. наблюдается увеличение количества услуг, предоставляемых в рамках ГСЗ.

Начиная с 2012 года выбранные темы, определенные в рамках ГСЗ, базируются на основе Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012 - 2014 годы.

Другим интересным аспектом существующей практики ГСЗ является географическое распределение средств.

Если предположить, что количество людей, нуждающихся в социальных услугах, пропорционально населению, то средства, выделяемые на ГСЗ, правомерно распределять соответственно численности населения, взяв за основу административные границы областей, чтобы соблюсти принцип социальной справедливости и равенства. Ниже на Диаграмме представлено потенциальное финансирование, пропорциональное населению, и реальное финансирование ГСЗ в 2012-2013 гг. в разрезе областей.<sup>21</sup>

*Диаграмма 2. Соотношение численности населения областей и финансирования ГСЗ в 2012-2013 годы*



Источник: МСР

<sup>20</sup> Последние 4 темы сформулированы в рамках второго тура конкурса социальных проектов.

<sup>21</sup> На момент написания отчета не все данные по конкурсу 2013 г. были окончательными.

Как видно из диаграммы 2, финансирование, определяющее предоставление социальных услуг по регионам страны, распределено крайне неравномерно. Это, в первую очередь, связано с тем, что при отборе проектов вероятность выиграть у Бишкекских НКО гораздо выше, так как в столице объективно выше потенциал представителей НКО, они лучше пишут заявки и презентуют проекты. В условиях конкурса заявки от г. Бишкек, Иссык-Кульской и Таласской областей имеют относительное преимущество, в то время как Ошская, Джалал-Абадская, Чуйская и Баткенская области выглядят необоснованно обделенными.

Равномерное распределение средств ГСЗ в соответствии с численностью местного населения отвечает не только принципу справедливости, но и создаст условия для развития НКО в регионах и привлечения органов местной власти к решению социальных проблем. При этом необходимо учесть фактор наличия наиболее острых потребностей в социальных услугах на местах.

### *Объявление открытого публичного конкурса*

В соответствии с Положением о порядке проведения Конкурса социальных проектов:

- Размещение ГСЗ производится в форме открытого публичного Конкурса.
- Объявление о проведении Конкурса социальных проектов публикуется в средствах массовой информации на государственном и официальном языках. Тиражи этих СМИ должны обеспечивать достаточную информированность всех возможных претендентов.
- Заказчик организует информационное обеспечение Конкурса, в том числе определяет текст объявления о Конкурсе, который должен содержать:
  - тему Конкурса;
  - требования к участникам Конкурса и проектным предложениям;
  - сроки начала и окончания приема проектных предложений на участие в Конкурсе. При этом сроки предоставления проектных предложений на участие в Конкурсе не должны быть менее 40 и более 60 дней с момента объявления Конкурса;
  - максимальный бюджет проекта;
  - адрес, контактный телефон, время приема проектных предложений;
  - обращение к неправительственным организациям направлять свои письменные предложения по составу Конкурсной комиссии (кандидатуры независимых внешних экспертов).

### *На практике*

Процедура, с которой начинается процесс размещения ГСЗ - это объявление открытого публичного Конкурса<sup>22</sup> среди НКО на предоставление социальных услуг. Размещение объявления производится на сайте МСР, в газетах «Эркин-Тоо»/«Кыргыз Туусу» и «Слово Кыргызстана».

Содержание объявления конкурса социальных проектов находится в соответствии с Законом о ГСЗ, за исключением 2012 г., когда не был указан максимальный бюджет проекта.

---

<sup>22</sup> В соответствии с Приказом МСР о проведении конкурса социальных проектов.

Срок подачи заявок<sup>23</sup>, определенный в Положении о порядке проведения Конкурса социальных проектов, от 40 до 60 дней, был выдержан в 2009, 2011 и 2013 гг.

Таблица 3. Срок подачи заявок по годам

| Год  | Срок подачи заявки, количество дней |
|------|-------------------------------------|
| 2009 | 40                                  |
| 2010 | 87                                  |
| 2011 | 46                                  |
| 2012 | 36                                  |
| 2013 | 42                                  |

#### *Доступ к информации*

Объявление конкурса сопровождается некоторыми процедурами, призванными расширить доступ к информации:

- Служебное письмо, направленное факсом во все районные управления социальной защиты, с просьбой проинформировать НКО о проведении конкурса. В некоторых РУСЗ после получения факса никакой активной реакции не следует. Исходя из этого, складывается впечатление, что информирование НКО в районах о конкурсе не проводится или информируются только те НКО, у которых есть знакомые и родственники в районных управлениях;
- Объявление о конкурсе ГСЗ публикуется на сайтах некоторых информационных агентств. Кроме того, некоторые организации<sup>24</sup> публикуют информацию по собственной инициативе.

Следует отметить, что после размещения объявления на сайте МСР и в СМИ многие НКО, имеющие отношение к работе с детьми, ЛОВЗ, пенсионерами и др., копируют и размещают объявление о конкурсе на своих сайтах, что способствует адресному распространению информации. Ниже представлен неполный перечень организаций, на сайтах которых можно найти объявление о конкурсе социальных проектов:

- Общественное Объединение «Достояние Республики» – [www.dr.kg](http://www.dr.kg).
- Новостной сайт - [www.kyrgyzonline.com](http://www.kyrgyzonline.com).
- Ассоциация Центров поддержки гражданского общества – [www.acssc.kg](http://www.acssc.kg).
- Партнерский проект «Повышение доступа к базовым услугам для детей с умственными нарушениями в Кыргызской Республике через активизацию родителей и родительских объединений» – [www.nurbala.kg](http://www.nurbala.kg).
- Ассоциация Родителей Детей-Инвалидов – [www.kelechek.kg](http://www.kelechek.kg) и другие.

Статистика показывает, что когда информация достигает более широкого круга адресатов, - ГСЗ становится инструментом привлечения НКО к предоставлению социальных услуг населению. Тем не менее, во время исследования многие представители НКО в регионах говорили о том, что, газеты, в которых публикуются объявления о конкурсе, никто не читает, особенно в глубинке. Кроме того, доступ к интернету в регионах ограничен.

<sup>23</sup> Включает количество дней от момента опубликования объявления в открытой печати до указанного срока окончания приема заявок.

<sup>24</sup> [www.baldar.kg](http://www.baldar.kg), [www.24.kg](http://www.24.kg), [www.zm.kg](http://www.zm.kg) и др.

Региональные НКО не всегда информированы о конкурсе и часто получают запоздалую информацию. У МСР есть практика информирования некоторых отдельных региональных НКО. Часто региональные НКО получают информацию через другие НКО.

Такая ситуация, безусловно, тормозит развитие рынка социальных услуг и не способствует появлению новых поставщиков услуг, особенно в отдаленных частях страны, которые и так страдают исключенностью из многих социальных процессов. А ведь именно МСР в первую очередь должно быть заинтересовано в широком распространении информации с целью отбора и развития наиболее квалифицированных и надежных партнеров на местах, которым можно было бы делегировать предоставление государственных услуг населению.

Однако проблема доступа к информации связана не только с МСР, но и с самими НКО. Во время проведения анализа в 2012 г. был сделан эксперимент по определению индекса электронной доступности НКО, в рамках которого всем НКО планировалось послать запрос, на который они должны были отреагировать в течение 3 дней. Выяснилось, что из 112 НКО, принявших участие в конкурсе проектов в 2012 г., электронная почта имелась у 78% участников (25 НКО не указали адрес электронной почты), но 13 адресов, среди указанных, были некорректными. Реакция в указанный срок последовала всего от 14 НКО. Таким образом, индекс электронной доступности НКО равен 66%, если оценивать по существующим адресам электронной почты, и 12% – если по реакции на сообщение в заданный интервал времени. 5 из 14 НКО прислали сообщения с неизвестных адресов. Следовательно, от 34 до 88% НКО с высокой вероятностью выпадают из электронной коммуникации.

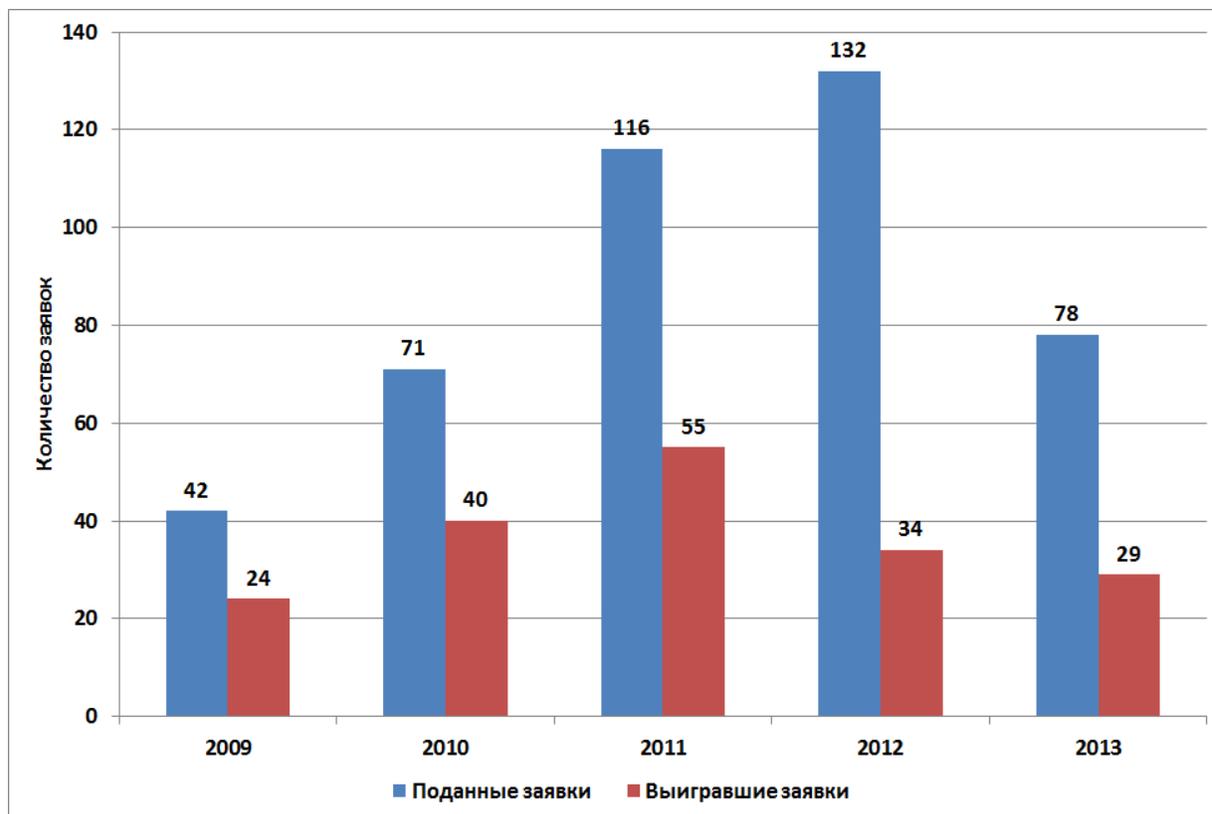
*Таблица 4. Региональное распределение НКО – участников конкурса 2012 г., с которыми потенциально возможна электронная коммуникация*

| Область                      | Кол-во НКО | Нет электронного адреса | Некорректный электронный адрес | Ответили на запрос     |
|------------------------------|------------|-------------------------|--------------------------------|------------------------|
| г. Бишкек                    | 40         | 4                       | 6                              | 3                      |
| Джалал-Абадская              | 7          | 3                       | 1                              | 0                      |
| Ошская                       | 11         | 3                       | 1                              | 1                      |
| Баткенская                   | 4          | 0                       | 0                              | 1                      |
| Нарынская                    | 17         | 5                       | 2                              | 3                      |
| Иссык-Кульская               | 13         | 3                       | 1                              | 0                      |
| Таласская                    | 9          | 4                       | 1                              | 0                      |
| Чуйская                      | 11         | 3                       | 1                              | 1                      |
| <b>Кыргызская Республика</b> | <b>112</b> | <b>25</b>               | <b>13</b>                      | <b>14<sup>25</sup></b> |

<sup>25</sup> 5 адресов не удалось идентифицировать

Результаты эксперимента показали, что на сегодняшний день использование электронной рассылки не достигает цели.

Диаграмма 3. Динамика количества участников конкурса ГСЗ в 2009 - 2013 годы<sup>26</sup>



На диаграмме 3 представлено суммарное количество поданных и выигравших заявок по линии Государственного агентства социального обеспечения при Правительстве Кыргызской Республике, Департамента по защите детей при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, Министерства по социальной защите населения, Министерства социального развития Кыргызской Республики за период 2009-2012 годы. Здесь включены участники конкурса с заявками на предоставление социальных услуг и детям и взрослым гражданам страны.

Несмотря на рост участников конкурсов социальных проектов, складывается впечатление, что МСР не знает своих потенциальных и реальных партнеров. Отсутствует актуальная база данных поставщиков услуг, нет системной адресной работы с подходящими НКО.

Уменьшение количества участников в 2013 г. связано с более четко обозначенными темами конкурса, что исключило участие ряда НКО, деятельность которых не попадает под

<sup>26</sup> В 2013 г. – количество заявок, поданных для участия в основном конкурсе, без учета дополнительного

них, а также с прямыми указаниями на то - что поддерживается и что не поддерживается в рамках конкурса<sup>27</sup>.

### Сбор заявок

В Положении о порядке проведения Конкурса социальных проектов регламентируется процедура сбора заявок:

- Заказчик по факту обращения НКО, желающей принять участие в конкурсе, регистрирует обратившуюся организацию в журнале регистрации на выдачу формы заявки на конкурс, где фиксируются:
  - дата обращения с целью участия в конкурсе;
  - наименование организации;
  - адрес и телефон организации;
  - фамилия, имя, отчество руководителя организации;
  - фамилия, имя, отчество обратившегося с целью принять участие в конкурсе;
- После регистрации Заказчик представляет заявителю под роспись перечень обязательных документов, необходимых для участия в конкурсе;
- Участники конкурса заполняют бланк заявки для участия в конкурсе, прикладывают к ней все необходимые документы для участия в Конкурсе и предоставляют Заказчику;
- Заказчик ведет прием проектных предложений и по итогам проверки наличия и соответствия всех необходимых документов, их надлежащего оформления производит регистрацию проектных предложений на участие в конкурсе;
- Журнал регистрации проектных предложений содержит следующую информацию:
  - дата предоставления всех необходимых документов;
  - регистрационный номер проектного предложения;
  - адрес и телефоны организации;
  - фамилия, имя, отчество руководителя организации;
  - наименование проектного предложения;
  - фамилия, имя, отчество руководителя проектного предложения;
  - фамилия, имя, отчество заявителя, представившего проектное предложение;
  - количество прилагаемых листов.

#### **На практике**

За 5 лет проведения конкурсов социальных проектов некоторые организационные процедуры изжили себя, а некоторые требуют существенной доработки.

Так, сегодня для получения перечня обязательных документов для участия в конкурсе достаточно зайти на сайт МСР и скачать их в электронной форме<sup>28</sup>, что фактически отменяет процедуру фиксации в журнале и выдачи пакета документов под роспись.

Кроме того, сдача заявок производится в открытом виде в скоросшивателях. Многие НКО беспокоятся, что из-за этого, предложенные ими идеи будут переданы сотрудниками МСР другим НКО.

До 2012 года включительно были претензии от НКО по поводу расходной процедуры визита в МСР с целью сдачи заявки, а также нотариального заверения копий свидетельств о

<sup>27</sup> Например, две темы направлены на поддержку уже функционирующих центров, в одной теме указано, что ремонт зданий и сооружений не поддерживается, в другой - предусматривается помощь в оплате административных расходов, направленных на работу с членами общественного объединения.

<sup>28</sup> Из текста объявления (2012 г.): «Форму заявки можно получить по адресу: г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 215, каб. 111, 403 или на сайте [www.mlsp.kg](http://www.mlsp.kg)».

регистрации и устава организации, требуемых в двух экземплярах<sup>29</sup>, в то время как в том же 2012 году 75 % заявок было отвергнуто.

В 2013 г., после проведенного анализа процедур, в МСР было принято решение собирать нотариально заверенные документы лишь с победителей конкурса, что существенно удешевило и упростило процедуру подачи заявки.

#### *Создание конкурсной комиссии*

С целью организации и проведения конкурса МСР создаются Конкурсные комиссии. Конкурсная комиссия формируется в соответствии с Положением о порядке проведения Конкурса социальных проектов при каждом объявлении конкурса.

Количественный состав Комиссии определяется МСР и должен состоять из представителей МСР и независимых внешних экспертов. Количество внешних экспертов должно составлять не менее 50 % от общего числа всех членов Комиссии. Кандидатуры независимых внешних экспертов предлагаются неправительственными организациями (НПО).<sup>30</sup> НПО имеют право направлять свои письменные предложения по кандидатурам внешних экспертов со дня объявления о конкурсе. МСР регистрирует и ведет учет предложений НПО по кандидатурам независимых внешних экспертов.

Если количество предложенных независимых внешних экспертов превышает необходимое количество для формирования состава Комиссии, то МСР проводит отбор независимых внешних экспертов путем открытой жеребьевки, с участием представителей НПО, предложивших кандидатуры в конкурсные комиссии.

#### **На практике**

При формировании Комиссии были зарегистрированы лишь единичные случаи, когда НПО желали принять участие в ее работе. Это связано с тем, что многие НПО, предоставляющие социальные услуги, сами принимают участие в конкурсе проектов. Поэтому на практике МСР предпочитает адресно приглашать НПО для участия в работе комиссии. С одной стороны, МСР, возможно, решает проблему качественного состава комиссии, с другой – большинство НКО, опрошенных в рамках полевой фазы исследования, выражают недоверие к комиссии и подозрение в коррупции, так как принципы формирования персонального состава комиссии не определены. Процесс отбора конкурсных заявок не прозрачен, особенно в разрезе членов комиссии. Тем более, что среди членов комиссии есть представители тех НКО, которые участвуют в конкурсе.

Есть мнение, что те НКО, что из года в год находятся в комиссии, являются карманными НКО Министерства, поэтому их нужно менять. Кроме того, есть жалобы о том, что в комиссии всегда только НКО из Бишкека. Проблема заключается в том, что НКО, представляющие слабые заявки, вряд ли смогут выступать в роли оценщиков.

Есть проблемы, по мнению опрошенных членов комиссии, с самопровозглашенными председателями комиссии, которые всегда представляют руководство МСР. В 2012 году именно это обстоятельство парализовало работу комиссии и выполнение ГСЗ в целом, когда председатель комиссии – заместитель министра МСР, - была отстранена от работы в МСР правоохранительными органами за противоправные деяния не связанные с ГСЗ.

На протяжении всего времени существования ГСЗ, формально, состав конкурсной комиссии не публикуется, хотя, фактически, многие НКО добывают информацию о ее составе. Экспертные интервью, проведенные в 2013 году среди устойчивых НКО дали положительный ответ на вопрос о необходимости публикации состава комиссии, причем это мера обеспечения прозрачности напрямую связывается с ростом ответственности членов комиссии за результат конкурса.

<sup>29</sup> Например, расходы на автотранспорт по маршруту Ош-Бишкек-Ош составляют в среднем 3000 сомов, дополнительно необходимо 400 сомов заплатить за нотариальное заверение документов.

<sup>30</sup> В данном случае Закон о ГСЗ говорит «НПО», а не «НКО».

### Процесс отбора проектных заявок

Главным этапом процедуры конкурса является процедура отбора победителей – лучших проектных предложений.

Конкурсная комиссия должна отбирать победителей на основе критериев, прописанных в оценочном листе проекта. В таблице 5 представлены критерии, соответствующие баллы и удельный вес каждого критерия в процентах.

Таблица 5. Матрица оценок, соответствующие баллы и удельный вес

| № п/п | Критерий оценки   | Балл      | Удельный вес, % |
|-------|---|-----------|-----------------|
| 1     | Соответствие проектной заявки теме конкурса (если тема не соответствует, то заявка далее не рассматривается) в соответствии с регламентом | 0, 1, 2   | 0, 4, 8         |
| 2     | Соответствие проектного предложения установленным требованиям   | 0, 1, 2   | 0, 4, 8         |
| 3     | Анализ ситуации, четкая постановка проблем и задач  | 0, 2      | 0, 8            |
| 5     | Направленность проекта на решение проблем и удовлетворение потребностей целевой группы  | 0, 2, 4   | 0, 8, 15        |
| 6     | Наличие у организации позитивного опыта работы в решении поставленной социальной проблемы   | 0, 1, 2   | 0, 4, 8         |
| 7     | Рациональность планирования бюджетных средств проекта   | 0, 2, 4   | 0, 8, 15        |
|       | Личный вклад организации  | 0, 1, 2   | 0, 4, 8         |
| 8     | Привлечение дополнительных ресурсов (в качестве дополнительного бонуса к оценке)  | 0, 2      | 0, 8            |
| 9     | Реальные сдвиги в решении поставленной социальной проблемы  | 0, 2, 4   | 0, 8, 15        |
| 10    | Наличие механизма дальнейшего устойчивого саморазвития  | 0, 1, 2   | 0, 4, 8         |
|       | <b>Итого, максимально возможный результат</b>   | <b>26</b> | <b>100</b>      |

Как видно из таблицы, возможны только дискретные оценки, по одним критериям с шагом 4 %, по другим – с шагом 8 %. Для некоторых критериев – это актуально, например, для критерия № 8. Там действительно оценивается сам факт наличия дополнительных ресурсов. Либо они есть, либо их нет<sup>31</sup>. Т.е. дискретность заложена в природе этого критерия. В то время как в критерии № 3, где оценивается анализ ситуации и четкость постановки задач, дискретность не правомерна. Аналогичная ситуация по всем остальным

<sup>31</sup> Хотя даже в отношении указанного критерия имеется возможность оценить размер этих ресурсов, например, в % от требуемой суммы на выполнение социального заказа.

критериям – члены комиссии не имеют возможности на основании своего субъективного мнения поставить иную промежуточную оценку, чем указанная в таблице. В результате частичного соответствия указанным критериям появляются нивелированные итоговые суммы, не позволяющие глубже дифференцировать оценки, что приводит к уравниванию разных по качеству заявок. Кроме того, отсутствуют некоторые важные критерии, которым уделяется внимание в международной практике, например – осуществимость предлагаемых мероприятий, оценка потенциала организации, уровень профессионализма персонала, существование внутренних правил осуществления услуг и самооценки исполнителей и т.д.

До 2013 г. процедура оценки заявок начиналась с разделения комиссии на группы<sup>32</sup>, каждая из которых рассматривала некоторое количество проектов. Каждый член группы оценивал заявку с точки зрения своего мнения, затем выводился средний балл. В 2010 г. каждую заявку рассматривали 2 члена комиссии, в 2011 г. – 3, в 2012 г. – 4 или 5.

В 2013 г. после критики практики оценки проектов ограниченным числом экспертов, в МСР было принято решение, что каждый проект должен быть оценен всеми членами комиссии. Это привело к новым проблемам, а именно к перегрузке членов комиссии, так как следовало оценить 78 заявок. Для некоторых представителей МСР эта работа не входила в должностные обязанности, и ее выполнение не отменяло ежедневные функции. Есть предположение, что такой перегруз сказался на качестве оценки.

Анализ оценочных листов за 2011 - 2013 гг. показал, что по ряду проектов<sup>33</sup> мнения экспертов диаметрально противоположны. Один эксперт ставит низкий балл, а другой – высокий по одному и тому же критерию. Такая несогласованность вызывает сомнения в профессионализме, в понимании сути критериев оценки, в незаинтересованности экспертов или добросовестности. Кроме того, если эксперты лично не знакомы с деятельностью НКО, то они ориентируются только по заявке, которая может быть хорошо написана, в то время как осведомленные эксперты могут поставить реальную оценку потенциалу НКО. Это также может влиять на диаметральность баллов.

В 2012 г. Председателем комиссии устно была дана установка членам комиссии - на оборудование денег не давать и ограничивать заработную плату, в то время как эти нормы не прописаны ни в Законе, ни в Положении. В то же время, в протоколах комиссии 2012 г. имеется запись с рекомендацией: если в заявках НКО административные расходы составляют более 20 % стоимости проекта или требуемая заработная плата выше 4 тыс. сомов в месяц, то такие проекты не подлежат рассмотрению<sup>34</sup>.

В 2013 г. для того, чтобы проинформировать НКО, в бланке заявки было указано, что заработная плата и командировочные расходы исполнителям проекта оплачиваются в соответствии с постановлениями Правительства Кыргызской Республики:

- «Об условиях оплаты труда, некоторых категорий работников системы социальной защиты населения» от 19 апреля 2011 года №170;
- «Об установлении норм командировочных расходов и порядке их возмещения» от 26 августа 2008 года №471;
- «Об утверждении Положения «Об особенностях регулирования труда совместителей» от 14 марта 2000 года №135.

В результате оценки заявок и последующего голосования, членами комиссии были определены победители конкурса 2013 г. (диаграмма 4), при этом многие выигравшие заявки имеют недопустимо низкие баллы, что трудно комментировать и нельзя публиковать открыто

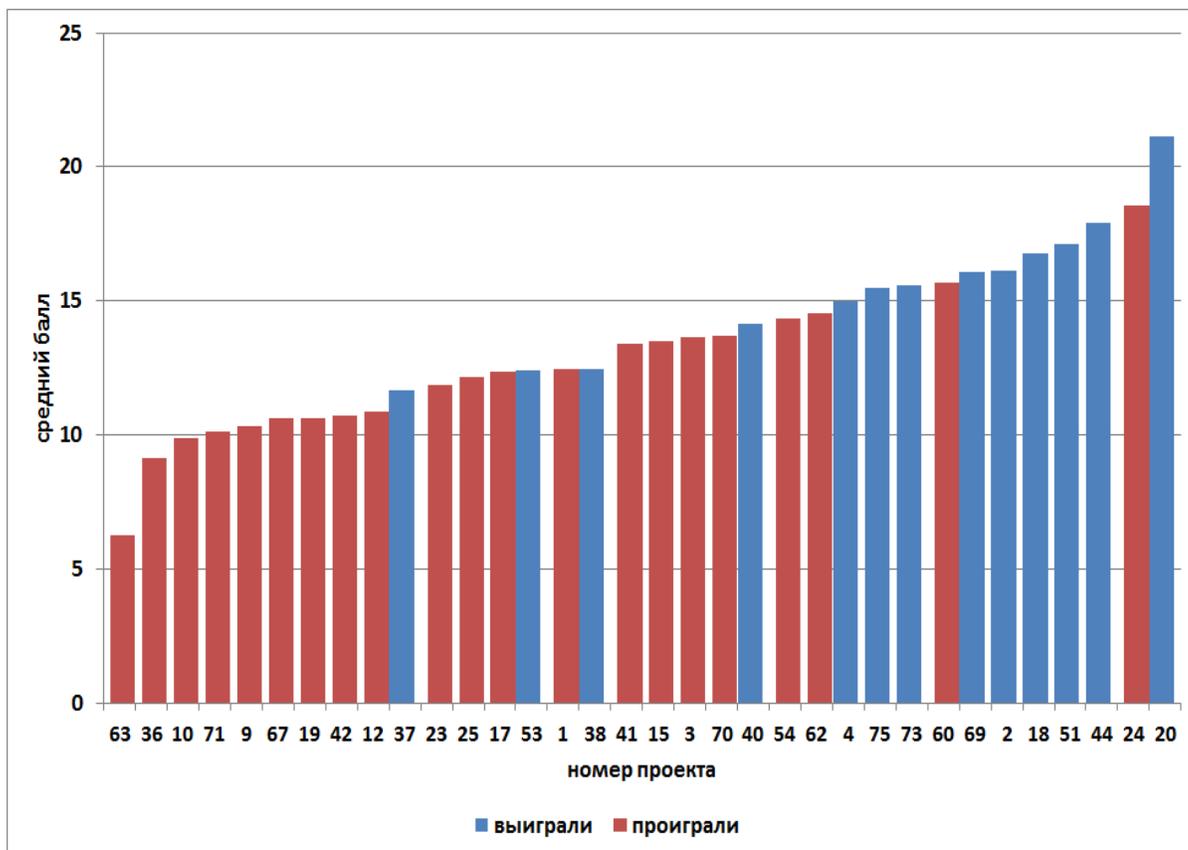
<sup>32</sup> В 2012 г. на конкурс было представлено 112 проектных заявок. Членов комиссии разделили на 4 группы, каждая группа должна была оценить 28 проектов.

<sup>33</sup> 11 из 58.

<sup>34</sup> Прожиточный минимум в 1 квартале 2012 г. составлял – 4 717 сомов в месяц.

на сайте МСР, потому что требуются дополнительные аргументы для обоснования решений о выигрыше.

*Диаграмма 4. Распределение баллов среди НКО, проигравших и выигравших конкурс социальных проектов в 2013г. по теме «Поддержка центров дневного пребывания для детей с ограниченными возможностями».*



Действительно, такая парадоксальная ситуация требует объяснений, почему одни заявки, набравшие 14 и более баллов, не попали в число выигравших, в то время как заявки, набравшие менее 14 баллов попали в число выигравших конкурс. Если этому есть разумные объяснения, а не коррупция, о которой говорят НКО, значит, не все условия конкурса отражены в матрице оценок, а также, баллы, полученные во время конкурса, являются необходимым, но не достаточным условием для выигрыша. Для облегчения работы комиссии и обеспечения большей объективности результатов оценки заявок следует принять решение, какие еще критерии должны быть добавлены в матрицу, чтобы избежать такой труднообъяснимой ситуации<sup>35</sup>.

Узким местом в процедурах конкурса социальных проектах на протяжении 5 лет является информирование участников о результатах конкурса. Выигравшим НКО либо кто-то звонил из МСР, либо они сами многократно звонили и узнавали.

Во время полевой стадии исследования практически все НКО, включая победившие НКО, высказывали недовольство относительно процесса информирования о результатах конкурса. Так, по результатам 2012 г. информация о победивших проектах была вывешена на сайте МСР только 13.11.2012, когда некоторые победившие НКО уже получили

<sup>35</sup> Может иметь место региональный аспект, хотя его исследование также не дало результатов

финансирование, а другие НКО об этом даже не знали. Затягивание процесса объявления результатов усугубляет недоверие НКО к работе комиссии.

### *Заключение договора и обучение*

Заключение договора между заказчиком и поставщиком социальных услуг регламентируется Законом о ГСЗ.

Заключению договора предшествует процесс выдачи денежного сертификата, подтверждающего победу на конкурсе и гарантирующего финансирование. Выдача сертификатов осуществляется в торжественном порядке руководящими лицами МСР.

Приезд победителей в МСР осуществляется за их счет.

Договор между МСР и поставщиком услуг в целом содержит все основные положения и практически не подвергался критике со стороны НКО.

Вручению сертификатов сопутствует обучение победителей порядку предоставления финансовых отчетов и документов. Обучение следует проводить обязательно, с этим согласны все опрошенные представители НКО. Но форма, место и язык проведения обучения вызывают большие нарекания.

### *Финансирование*

В нормативных правовых актах регулируются следующие положения по финансированию:

- Финансирование проектов, реализуемых в рамках ГСЗ, осуществляется в виде предоставления грантов.
- В республиканском бюджете Кыргызской Республики ежегодно предусматриваются средства на финансирование проектов по государственному социальному заказу.
- Предоставление финансовой поддержки социальных проектов осуществляется на основе договоров, заключаемых между Заказчиком и Исполнителем, прошедшим конкурсный отбор.
- Заказчик проверяет правильность составления расчетов, представленных исполнителем социального заказа.
- Заказчик составляет сметы расходов по каждому социальному проекту, утверждает их.
- После согласования смет расходов с Министерством финансов Кыргызской Республики, Заказчик выписывает бюджетные поручения на требуемую сумму для финансирования отобранных социальных проектов.
- Министерство финансов Кыргызской Республики открывает гранты для финансирования социальных проектов.
- После открытия кредитов Заказчик перечисляет ассигнования на выплату целевой финансовой поддержки на расчетные счета Исполнителя социального заказа.

В целом, прописаны все процедуры, а в приложении к договору составляется график финансирования.

### ***На практике***

На практике дело с финансированием ГСЗ обстоит чрезвычайно плохо. После получения сертификатов некоторые НКО получают финансирование немедленно, некоторые – спустя какое-то время, а отдельные НКО длительное время остаются в неведении – когда же будет открыто финансирование. Если при этом НКО не прекращает деятельность, требующую ежедневных расходов, например, на питание, не говоря уже о

заработной плате персоналу, то они попадают в ситуацию личной ответственности, как за сотрудников, так и за получателей услуг. По информации НКО, в это время они пытаются получить какие-то объяснения от МСР, но это не всегда удается.

Существует несколько стратегий НКО по оказанию социальных услуг в случае несвоевременного финансирования:

- НКО не начинает деятельность, занимая выжидательную позицию. Как правило, это касается услуг, предоставление которых не носит постоянного характера и/или если НКО полностью зависит от денег ГСЗ.
- НКО начинает деятельность на свой страх и риск, и если запасы собственных денежных средств ограничены, то постепенно сводит деятельность на нет, теряя специалистов, собранных для выполнения проекта, и доверие со стороны получателей услуг.
- НКО имеет собственные средства и может оказывать услуги в условиях отсутствия финансирования со стороны государства, и при этом формирует устойчивый иммунитет к партнерству с государством.

Таким образом, государство не оправдывает ожидания по финансированию и НКО, вместо того, чтобы оказывать делегируемую государством социальную услугу населению, становится заложником ситуации и выступает в роли «попрошайки».

Какую бы стратегию не выбрало НКО, задержка финансирования сильно расшатывает доверие НКО к государству. Более сильные и, соответственно, устойчивые НКО предпочитают государству международные организации, чего не скрывали во время полевого этапа исследования.

Кроме того, когда одни выигравшие НКО получают финансирование, а другие – нет, и процесс этот непрозрачен, то слухи о коррупции в МСР начинают обретать плоть.

В 2012 г. в условиях дефицита государственного бюджета стало казаться, что социальный заказ – это не более чем пилотный эксперимент, от которого можно отказаться в первую очередь, нарушая права граждан на получение социальных услуг, разрушая доверие к государству и ограничивая развитие рынка социальных услуг, который формируется с большим трудом.

#### *Мониторинг исполнения*

Очевидно, что социальные услуги, делегируемые НКО и финансируемые из государственного бюджета, должны контролироваться как в части целевого расходования средств, так и в части качества предоставляемых услуг.

В Законе о ГСЗ и в Положении о порядке проведения Конкурса социальных программ предусмотрено, что Заказчик имеет право:

- контролировать целевое использование средств, направленных на выполнение социальных проектов;
- производить проверку хода реализации социальных проектов;
- при необходимости привлекать к мониторингу реализации социальных проектов независимых экспертов, представляющих международные, общественные организации, заинтересованные государственные органы и органы МСУ.

В МСР была разработана инструкция по проведению мониторинга качества социальных услуг, предоставляемых НКО в рамках реализации ГСЗ.

Под мониторингом понимается регулярный сбор основных показателей по текущим результатам деятельности проекта. Мониторинг проводится в течение всего периода осуществления проекта и позволяет оценивать соответствие хода проекта календарному плану и рациональность использования ресурсов. Мониторинг необходим для своевременного реагирования на возникающие отклонения от плана. Процедура мониторинга актуальна для постоянно действующих государственных социальных услуг или услуг, оказываемых в рамках социального заказа в течение длительного времени в соответствии с разработанными и утвержденными стандартами.

Кроме того, оценка производится после окончания проекта и направлена на сравнение ожидаемых показателей с показателями, достигнутыми во время выполнения проекта. По итогам оценки выносится заключение об эффективности или неэффективности проекта, и формулируются рекомендации на будущее.

### ***На практике***

В условиях социального заказа в Кыргызстане, когда срок исполнения проекта составляет от 6 до 12 месяцев, проведение мониторинга не обоснованно дорого и сложно.

Таким образом, в условиях отсутствия утвержденных стандартов по всем видам выполняемых разнообразных социальных услуг, которые ограничивают применение унифицированного инструментария оценки, реально осуществляемая оценка требует индивидуального подхода к каждому проекту, что практически невыполнимо.

Из вышеописанного следует, что в условиях ГСЗ в Кыргызстане, в том виде, в котором он существует сегодня, со стороны МСР возможны:

- Аудит проекта;
- Оценка удовлетворенности получателей услуг.

Если вернуться к разработанной в МСР инструкции по проведению мониторинга качества социальных услуг, предоставляемых НКО в рамках реализации ГСЗ<sup>36</sup>, то в ней представлено две анкеты, одна – для опроса получателей социальных услуг, другая – для опроса работников организации, оказывающей социальные услуги.

Первая анкета в целом направлена на оценку удовлетворенности получателей услуг, вопросы второй, отраженные в таблице 6, вызывают сомнение, так как часть из них, как минимум, должны быть отражены в заявке, а большинство других – быть критериями при отборе проектов. Эти вопросы неактуальны в целях оценки результатов деятельности НКО, которая уже выполняет проект по ГСЗ.

*Таблица 6. Анализ вопросов анкеты для опроса работников организации, оказывающей социальные услуги*

| <b>Вопросы</b>  | <b>Комментарии</b> |
|---|--------------------|
| 1) Какие услуги оказывает Ваша организация?                           | Заявка             |
| 2) Как давно Ваша организация работает в сфере оказания данных услуг? | Заявка             |

<sup>36</sup> *Использованы анкеты белорусского проекта Положения «О субсидировании поставщиков социальных услуг».*

| Вопросы   | Комментарии |
|---|-------------|
| 3) Как долго Вы (респондент) работаете в сфере оказания данных услуг?   | Заявка      |
| 4) Имеется ли в Вашей организации механизм, позволяющий оценить качество оказываемых услуг?   | Критерий    |
| 5) Осуществляет ли руководство Вашей организации регулярный систематический анализ качества оказываемых услуг и организацию мероприятий, проводимых для совершенствования качества услуг? |             |
| 6) Можно ли, на Ваш взгляд, персонал Вашей организации считать достаточно компетентным для оказания качественных услуг клиентам?  | Критерий    |
| 7) Имеете ли Вы соответствующее образование в сфере оказываемых лично Вами услуг?   | Критерий    |
| 8) Определены ли в Вашей организации требования к компетентности персонала, выполняющего работу, которая влияет на качество оказываемых услуг?  | Критерий    |
| 9) Осуществляет ли Ваша организация подбор персонала на основе квалификации, компетентности и способностей (обучаемости) кандидатов?  |             |
| 10) Осуществляет ли Ваша организация мероприятия по обучению и повышению квалификации персонала (корпоративные тренинги, отправка сотрудников на обучение и т.д.)?                        |             |
| 11) Принимали ли Вы за последний год участие в мероприятиях по обучению и повышению квалификации персонала?   |             |
| 12) Установлены ли в Вашей организации стандарты к оказываемым услугам?   | Критерий    |
| 13) Существуют ли в Вашей организации стандартные процедуры для определения ожиданий заказчиков при приеме заказа на услуги?  | Не применим |

| Вопросы   | Комментарии                |
|---|----------------------------|
| 14) Для того, чтобы получить в Вашей организации услугу (и), существует ли в какая-то процедура для получения услуги (например, заполнение официальных бланков-заявок)? |                            |
| 15) Существует ли в Вашей организации стандартная процедура приема и удовлетворения жалоб клиентов?   | Критерий                   |
| 16) Учитывает ли Ваша организация мнение клиентов для усовершенствования качества услуг?  | Критерий                   |
| 17) Проводится ли Вашей организацией мониторинг процесса оказания услуг?  | Критерий                   |
| 18) Какие качественные изменения от оказанных услуг у клиентов Вы можете отметить?  | Вопрос к получателям услуг |

Таким образом, как следует из столбца «комментарии» в таблице 6, из 18 вопросов анкеты 13 должны были иметь ответ до момента принятия решения о финансировании НКО. Из оставшихся пяти вопросов четыре посвящены оценке квалификации персонала, а в отношении ответов на последний 18-й вопрос – они будут более объективными – если прозвучат из уст получателей услуг.

Так как ГСЗ – это форма реализации государственно-частного партнерства, то аудит проекта и оценка удовлетворенности получателей услуг обеспечат проверку целевого использования государственных средств и качества услуг, предоставляемых НКО.

В то же время НКО, как партнеры, должны иметь возможность оценивать организационные процедуры ГСЗ, осуществляемого государством в лице МСР. Для этого следует ежегодно проводить анкетирование всех НКО, что, безусловно, будет способствовать совершенствованию процедур ГСЗ.

Проанализируем анкету по удовлетворенности получателей услуг. Согласно инструкции:

- При первичном посещении организации, оказывающей социальные услуги, интервьюером запрашивается список получателей услуг, финансируемых за счет бюджетных средств.
- Из списка случайным образом отбирается не менее 10 % всех клиентов, получающих услуги НКО с составлением отдельного списка клиентов с адресами.
- По сформированному списку производится посещение клиентов с целью проведения опроса.

В проектных заявках указывается количество человек, которые получают социальные услуги. По заявкам 2012 г. это число варьирует от 20 человек и выше.

В силу этого обстоятельства рекомендованные инструкцией 10 % получателей услуг могут составлять 2 человека. В соответствии с правилами статистического обследования, выборка размером менее 30 наблюдений считается малой, а результаты расчетов, сделанные по обработке 2–3 наблюдений, будут наверняка смещенными, поэтому имеет смысл стараться анкетировать не менее 30 получателей услуг, а если охват был меньше 30, то всех получателей услуг.

*Рассмотрим анкету получателя услуг.*

Анкета содержит 19 вопросов, направленных на информированность получателя услуг о поставщике услуг, и его оценку качества получаемых услуг. В целом, можно отметить, что вопросы анкеты достигают цели.

- 1) Знаете ли Вы название организации, которая оказала Вам социальные(ую) услуги(у)?
- 2) Кому оказывались(лась) услуги(а)?
- 3) Какие социальные услуги Вы получали?
- 4) Как часто Вы получаете услугу/ги данной организации?
- 5) Оцените, пожалуйста, предоставление услуг в целом
- 6) Насколько для Вас удобно добираться до места получения услуги?
- 7) Устраивает ли Вас график работы организации?
- 8) Есть ли в организации какая-либо процедура для получения услуги (например, заполнение официальных бланков-заявок)?
- 9) Если такая процедура есть, насколько она понятна для Вас?
- 10) Если Вам оказали некачественную услугу, можете ли Вы ее обжаловать в организации, оказывающей услуги?
- 11) Приходилось ли Вам обращаться с жалобой/предложением в организацию, оказывающую услугу?
- 12) Если да, то существует ли какая-либо стандартная процедура предоставления жалобы в организацию?
- 13) В случае, если Вы обращались с жалобой/предложением по совершенствованию качества услуг, изменилась ли ситуация?
- 14) Уверены ли Вы, что, обратившись в эту организацию, всегда сможете получить услугу своевременно и в полном объеме?
- 15) Оцените, пожалуйста, следующие качества сотрудников данной организации в процессе оказания услуги (5 – максимальный балл, 1 – минимальный балл):
  - а. профессионализм
  - б. вежливость
  - в. оперативность/своевременность
  - г. понимание ваших интересов/потребностей
  - д. внимательность
  - е. дисциплинированность
  - ж. готовность помочь
- 16) Если у Вас возникают вопросы/необходимость консультации в ходе получения услуги, то насколько хорошо сотрудники данной организации осуществляют консультации?
- 17) Когда Вы получаете услугу(и), то в случае необходимости, можете ли Вы

получить ее в отдельном помещении?

18) Оплачиваете ли Вы получаемую(ые) услугу(и)?

19) Можете ли Вы отметить качественные изменения от полученных услуг?

Однако в анкете есть ряд существенных недостатков, связанных с дальнейшей обработкой и интерпретацией ответов, что ограничивает возможность использования анкетирования для разработки мер повышения качества социальных услуг.

#### *Некоторые вопросы не имеют количественной оценки*

Такие вопросы используются для исследовательских целей при сравнении распределений, полученных по различным качественным основаниям.

#### *Применение различных шкал при схожей природе ответов*

Баллы, которые используются в анкете, скорее предназначены для кодировки ответов и расчетов на их основе распределений, но не для балльной оценки качества предоставляемых услуг. Так, один смысловой ответ, представленный в разных вопросах и связанный с неудовлетворительным качеством услуг, может принимать значения от 0 до 3. Кроме того, для однородности ответов следует в тех вопросах, где это уместно, использовать равное количество ответов. Сейчас колебание ответов составляет от 2 до 4.

#### *Оценка в баллах ответа «затрудняюсь ответить»*

Ответ «затрудняюсь ответить» фактически означает «не знаю» и не может оцениваться в баллах.

Кроме того, на практике случается, что респондент не хочет отвечать на одни вопросы, а на другие – затрудняется ответить. Это приводит к смещению оценок и для того, чтобы правильно подсчитать итоговый балл, необходимо придерживаться заранее разработанной инструкции подсчета баллов.

### *Отчетность*

Анализ ежеквартальных и итоговых отчетов о деятельности НКО по выполнению ГСЗ, принятых МСР, говорит об отсутствии единообразия в представлении информации. Часть отчетов изобилует излишне мелкими подробностями, другие отчеты напоминают отписки. Одни отчеты выполнены на компьютере, другие – от руки. Вести мониторинг, контроль и оценку деятельности НКО не представляется возможным.

В документах МСР, регламентирующих содержание отчетов, есть перечень вопросов, на которые надо получить исчерпывающие ответы, при этом надо опираться на план выполнения ГСЗ, который имеет простую структуру.

| <b>№</b> | <b>Наименование мероприятий</b> | <b>Ответственные исполнители</b> | <b>Сроки исполнения</b> | <b>Ожидаемые результаты</b> |
|----------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|
|----------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|

Однако если сопоставить план работы с формой требуемой отчетности, то бросается в глаза несоответствие терминологии и фактический повтор некоторых положений. То есть план и отчет не синхронизированы. Формальные требования МСР к отчету, представленные в таблице 7, НКО понимают по-разному, потому что они не конкретизированы четкими индикаторами.

Таблица 7. Требования МСР к отчету исполнителей ГСЗ и комментарии к ним

| Наименование   | Комментарии  |
|--|--|
| 1. Отчетный период   |  |
| 1. Дата сдачи отчета   |  |
| 2. Оценочное описание произведенных работ за данный промежуток времени   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Что значит оценочное описание?</li> <li>• Что понимается под словом работа?</li> </ul>                                      |
| 3. Кем и в какое время указанные работы проводились?   |  |
| 4. Какие были достигнуты результаты?   | Например, обучено 50 человек. Но это уже относится к п.8   |
| 5. Соответствие достигнутых результатов плану  |  |
| 6. Перечень проведенных мероприятий в рамках данного периода с указанием срока, места и участников их проведения |  |
| 7. Сведения о сотрудничестве с другими некоммерческими, коммерческими и государственными организациями           | <p>О каких формах сотрудничества идет речь?</p> <p>Например, следует ли рассматривать как сотрудничество приобретение продуктов питания у коммерческой компании?</p> |
| 8. Сведения о численности лиц, которым оказывались услуги, краткая характеристика целевой группы                 | Численность лиц?   |
| 9. Возникшие трудности   |  |

Кроме того, следует обратить внимание на приложения к отчету, которые никак не формализованы и могут представлять огромный блок, состоящий из публикаций, видео, фото, аудио и прочих материалов, программ семинаров, всевозможных списков, положительных отзывов и т.д.

Все эти документы нужны только в том случае, если специалисты, привлеченные МСР, будут проводить глубокий анализ методик и инструментов работы с целевыми группами для выявления недостатков или для распространения положительного опыта. Но, по мнению опрошенных НКО, в МСР никогда не обсуждают итогов выполненных проектов, поэтому результаты остаются неоцененными и, как следствие, невостребованными. Поэтому все дополнительные материалы лишь усложняют отчеты и загромождают полки МСР.

Отметим, что во время полевой фазы исследования обнаружена серьезная проблема – практически не удалось получить списки получателей услуг у НКО, выигравших ГСЗ, хотя списки являются обязательными приложениями в соответствии с требованиями к отчету. Списки либо совершенно отсутствуют, либо неполные и содержат только фамилии, что не позволяет оперативно найти получателей услуг и провести оценку проекта.

Интервью с получателями услуг очень важно, т.к. только они могут оценить качество и степень удовлетворенности предоставленной услугой.

## *Информирование общественности*

Не подлежит сомнению, что конкурсные процедуры по выбору поставщика социальных услуг на основе государственного финансирования, а также предоставление выигравшими НКО социальных услуг населению должны соответствовать принципам открытости, прозрачности и соответствия законодательству Кыргызской Республики. В силу высокой значимости ГСЗ необходимо освещать в СМИ все этапы конкурса, а не только его объявление.

Особую гласность следует придавать случаям досрочного расторжения договора по вине НКО, которое по разным причинам не выполняет своих обязательств по выполнению ГСЗ<sup>37</sup>. С одной стороны, это увеличит доверие к Министерству со стороны НКО и общественности, с другой – доверие получателей услуг к НКО, которые выиграла конкурс в условиях открытости и прозрачности, что снизит возможность коррупции и злоупотреблений. Кроме того, открытость позволит заинтересованным представителям гражданского сектора неформально проводить постоянный общественный надзор организации и мониторинг реализации социального заказа.

### *Жалобы*

В действующем Положении о порядке проведения конкурса указано, что споры между исполнителем и заказчиком при заключении, исполнении, изменении или расторжении договоров на выполнение ГСЗ, а также о возмещении имущественного либо иного ущерба рассматриваются в установленном законом порядке судом. На практике за 5 лет реализации ГСЗ прецедентов судебных разбирательств не имелось. В то же время жалобы и недовольства имели и продолжают иметь место.

Большинство жалоб, за исключением вопроса, связанного с задержкой финансирования, проистекают вследствие закрытости работы конкурсной комиссии, недоступности информации о полученных баллах и отсутствия процедуры апелляции. Недовольство, по словам НКО, приводит к следующим действиями с их стороны:

- Жалобы в Парламент страны на то, что не выиграла конкурс (оттуда приходили бумаги, требующие разбирательства).
- Скандалы с председателем комиссии по поводу проигрыша в конкурсе, угрозы, проклятия, шантаж.
- Жалобы руководящим лицам МСР по поводу отсутствия финансирования.
- Распространение и поддержка слухов о коррупции.
- Жалобы со стороны получателей услуг в рамках данного отчета не изучались<sup>38</sup>.

## **4.2 Исследования на местах**

Всего в полевом обследовании приняли участие 33 НКО<sup>39</sup>, из них 15 в Нарынской и 7 – в Иссык-Кульской областях, 2 – в г. Бишкек. Остальные 9 НКО, представляющие Баткенскую, Ошскую и Джалал-Абадскую области, были охвачены опросом во время приезда их руководителей на различные мероприятия в г. Бишкек.

<sup>37</sup> ООРДИ "Аяр Бала", в 2013 г.

<sup>38</sup> В связи со сложностью получения списков получателей услуг

<sup>39</sup> НКО представляли в основном руководители организаций, которые формально назывались директорами,

президентами, координаторами и др.

Все респонденты принимали участие в заявке на выполнение ГСЗ, многие принимали участие неоднократно, при этом, естественно, не все и не всегда были в числе выигравших. Из НКО, опрошенных в Нарынской области, 5 – в г. Нарын, 7 – в с. Атбаши, 3 – в Кочкорском районе. Из НКО, опрошенных в Иссык-Кульской области, 3 – в Тонском районе, 1 – в г. Рыбачье, 2 – в г. Кара-Кол, 1 – в г. Чолпон-Ата.

В рамках обследования была попытка опросить значительное число получателей социальных услуг, однако цель не была достигнута: опрошено 11 получателей.

В рамках данного отчета не стояла задача изучения характеристик НКО республики. Однако, со слов руководителей организаций, получен и отражен портрет попавших в обследование НКО.

НКО-респонденты создавались ежегодно, начиная с 1996 г. и заканчивая 2011 г. Пик создания пришелся на 1997 г. и 2011 г. За исключением трех НКО все руководители НКО – женщины, возраст – от 32 до 76 лет.

На фоне высокой безработицы и возможности получения финансирования деятельности по социальным услугам благодаря разным источникам появились и существуют формальные организации, которые, по сути, состоят из одного человека. Такие НКО – неустойчивы, так называемые «однодневки» и, как правило, объединяют вокруг своего организатора только его ближайших родственников (муж/жена, дети, сестры, невестки, снохи и т.п.). Однако часто встречаются энергичные личности с большим человеческим потенциалом из числа молодых учителей, врачей, матерей детей с ОВЗ, которые готовы попробовать и могут реализовать ГСЗ.

Руководители НКО, как правило, люди активные, с лидерскими способностями, открытые и общительные, умеющие давать самостоятельную оценку. Они смело называют фамилии и факты, в том числе распространяют непроверенные слухи о фактах коррупции.

### *Направления деятельности НКО*

На вопрос об основном направлении деятельности большинство руководителей НКО ответили, что их деятельность имеет социальную направленность, а конкретная проектная заявка в МСР зависит от тематики финансирования.

Местные кыргызские устойчивые НКО широко перенимают и используют западные технологии и международный опыт. Руководители НКО, которые получили новые знания в рамках обучающих семинаров, открыто заявляют о внедрении и адаптации прогрессивных технологий оказания социальных услуг к местным условиям. Такие НКО готовы делиться своими наработками, приглашают «молодые» НКО для обмена опытом.

Спектр направлений деятельности местных организаций по оказанию социальных услуг в рамках реализации ГСЗ очень широкий, но основные направления их работы можно систематизировать в три основные группы:

#### *Работа с детьми:*

- реабилитация и социализация детей с ОВЗ и их родителей;
- инклюзивный метод обучения – совместное обучение больных и здоровых детей;
- защита прав детей в трудной жизненной ситуации, детей-сирот и детей с ОВЗ;
- помощь талантливым детям из трудных семей;
- предотвращение вертикальных и горизонтальных конфликтов подростков совместно с РОВД.

#### *Работа со взрослыми:*

- работа с ЛОВЗ;
  - защита прав ЛОВЗ;
  - содействие в их трудоустройстве и т.д.;
- защита здоровья населения, предотвращение заболеваний, борьба с курением, алкоголизмом и ВИЧ/СПИДом;
- защита прав уязвимого населения, в том числе в условиях высокогорья;
- повышение и стабилизация жизненного уровня малообеспеченных и малоимущих семей;
- кризисный центр для матерей-одиночек, вдов, пожилых одиноких женщин и женщин, подвергшихся насилию в семье;
- ремесленничество, возрождение народных промыслов и прикладного искусства;
- работа с молодежью, здоровый образ жизни, профилактика правонарушений и профилактика ВИЧ/СПИДа;
- содействие в трудоустройстве девушек из социально слабых семей.

#### *Работа с пожилыми:*

- забота о престарелых гражданах.

#### *Участие в конкурсе ГСЗ*

Все опрошенные НКО принимали участие в конкурсе МСР, большинство из них – неоднократно (дважды и трижды). Многие НКО не выигрывали в конкурсе ни разу, некоторые НКО выигрывали один раз, и только отдельные организации получали финансирование МСР дважды.

Устойчивые НКО, сотрудничая с международными организациями, также практически ежегодно подают документы на конкурс ГСЗ.

Каждый год большое число НКО принимает участие в конкурсе МСР впервые, что свидетельствует о росте популярности ГСЗ, а реализация ГСЗ через финансирование МСР становится стабильной формой бюджетного финансирования.

Отношение НКО-сообщества к организациям, которые неоднократно выигрывают в конкурсе ГСЗ, – полярное, при этом знак полюса (положительный или отрицательный) зависит от конкретного НКО-респондента:

- Положительное отношение выражают опытные информированные респонденты, давно работающие в сфере НКО. «Это проверенные работающие НКО и МСР правильно делает, поддерживая их деятельность и обеспечивая их устойчивость».
- Отрицательное отношение выражают большинство слабых респондентов, указывая основания<sup>40</sup> выигрыша, которые они определяют как коррупцию.

---

<sup>40</sup> Называются фамилии руководителей МСР, кто каким и кому родственником или другом приходится

Интересный факт: за редким исключением, большинство НКО, несмотря на разочарования и высказанные замечания в адрес МСР, а главное, независимо от результатов участия в конкурсах, намерены подавать заявки и далее.

#### *Источник информации о проведении конкурса*

Ответы на вопрос о том, как представители НКО узнали о проведении конкурса, ранжируются по убыванию в следующем порядке:

- специальная рассылка среди НКО по Интернету;
- другие НКО<sup>41</sup>;
- сотрудники МСР<sup>42</sup>;
- сайт МСР;
- газеты «Эркин Тоо» и «Кыргыз Туусу»<sup>43</sup>;
- РУЗС/ГУСЗ;
- на семинаре в Бишкеке от статс-секретаря МСР<sup>44</sup>;
- из доклада вице-преьера по телевизору (ОТРК)<sup>45</sup>.

#### *Решение участвовать в конкурсе*

На вопрос, почему приняли решение участвовать в конкурсе, большая часть НКО ответила: «для усиления финансирования» / «для получения финансирования».

По более полным ответам на поставленный вопрос респондентов можно условно разделить на четыре группы:

1. Первая группа объединяет малое число НКО, которые осуществляют свою деятельность и без финансирования ГСЗ, сотрудничая с другими донорами. Сумма, предлагаемая госзаказом, является недостаточной для финансирования всех расходов таких организаций, но в то же время подходящей для решения конкретных задач, профиль которых совпадает с тематикой МСР.
2. Вторая группа немногочисленных активных НКО с опытом сотрудничества и получения финансирования от МО. Они известны в своих регионах. Однако у этой группы давно не было международных проектов, и обученные сотрудники готовы попробовать работать с государством для использования своего потенциала. Без финансирования они, по существу, не работают, однако всячески обозначают свое присутствие – стараются быть в курсе событий, пишут проекты, принимают участие в семинарах и др.
3. Третья группа НКО самая многочисленная. Группа состоит из активных учителей, матерей детей с ОВЗ, домохозяйек из числа крестьян, которые принимали участие в обучающих семинарах и имеют небольшой опыт деятельности социальной

<sup>41</sup> По телефону или при личной встрече названы фамилии и названия НКО.

<sup>42</sup> По телефону или при личной встрече названы фамилии.

<sup>43</sup> Несмотря на то, что выписывают республиканские газеты в основном государственные организации, именно газеты остаются основным источником наиболее исчерпывающей информации о проведении конкурса ГСЗ.

<sup>44</sup> Мукашев Кыял.

<sup>45</sup> Асымбекова Гульнара.

направленности. Руководители НКО объединяют соответственно учителей, матерей детей с ОВЗ, домохозяек, регистрируют организации для получения денежных средств по реализации ГСЗ. При отсутствии финансирования из бюджета они прекращают любую деятельность как организация и числятся только формально.

4. Четвертая группа НКО включает неустойчивые организации, так называемые «однодневки». Регистрация таких организаций, которые, по сути, состоят из одного физического лица, осуществляется формально, потому что нацелена на получение финансирования от МСР. Проектные заявки таких НКО выстроены специально под объявленные темы МСР. При выигрыше в конкурсе и получении финансирования от МСР руководитель такой НКО привлекает только своих ближайших родственников (мужа/жену, детей, сестер, невесток, снох и т.п.)<sup>46</sup>. Такие НКО предпочитают работать тихо, по-партизански, следуя принципу: чем меньше людей знают, тем лучше.

#### *Получение комплекта конкурсных документов*

Практически для всех НКО, участников конкурса, сложностей в получении комплекта конкурсных документов не возникало.

Источниками информации о получении комплекта конкурсных документов являются:

- сайт МСР;
- визит в МСР;
- РУСЗ/ГУСЗ;
- другие НКО;
- факс из МСР;
- мэрия г. Нарын.

Только двум респондентам пришлось специально приезжать в Бишкек в МСР<sup>47</sup>.

#### *Сложности при заполнении документов*

Устойчивые НКО с опытом сотрудничества с МО сложностей при подготовке документов на реализацию ГСЗ не обнаружили. При этом отдельные успешные НКО отметили, что по сравнению с требованиями получения финансирования от некоторых международных грантодающих организаций (МО), заявка для МСР показалась им даже несколько облегченной. В то же время, со слов некоторых респондентов, когда с МО налаживается успешное сотрудничество и партнерство в течение нескольких лет, профиль деятельности не меняется, следующая проектная заявка, подаваемая МО составляет 5–6 страниц. Затем, со слов респондентов, МО никогда не требуют заверять копии документов у нотариуса.

При обследовании обнаружен интересный факт – подавляющая часть заявок была выполнена на русском языке, тогда как рабочий язык большинства респондентов – кыргызский. Говорящие только на кыргызском языке руководители НКО признались, что они подготовили проект на кыргызском, но потом решили перевести заявку на русский язык, привлекая посторонних людей. По мнению таких респондентов, заявка, выполненная на кыргызском языке, заведомо неконкурентоспособная - «простоватая».

<sup>46</sup> *Правомерно рассмотреть вопрос об участии в конкурсе реализации ГСЗ физических лиц.*

<sup>47</sup> *Из Кочкорского и Тонского районов.*

Большая часть респондентов, участвовавших в подобных конкурсах в первый раз или имеющих небогатый опыт проектной деятельности, отметили, что им было очень сложно подготовить и сдать весь пакет документов.

#### *Перечень документов при подготовке проектных заявок на конкурс*

Респондентам был задан отдельный вопрос: какие, на Ваш взгляд, документы или какая информация лишняя или неуместная при подготовке конкурсных документов? Ответы сильно коррелировали с ответами на вопрос о сложности при подготовке и заполнении проектных заявок. Для тех НКО, которые не усмотрели особых сложностей, перечень не представлял проблем. Для большинства НКО, которые считают требования МСР завышенными, собрать полный перечень – было слишком обременительным требованием, с которым они справились с трудом.

Отдельные опытные устойчивые НКО никаких проблем в подготовке пакета конкурсных документов не увидели.

Некоторые НКО также справились со всеми требованиями МСР, осознавая, что получение финансирования из государственного бюджета должно сопровождаться жестким отбором и формальными барьерами на входе. По их мнению, «лишних документов нет, и все требования МСР правильны и необходимы». Отдельные участники опроса заметили, что в 2011 г. требования к конкурсным документам были сложнее, в 2012 г. – требования стали более систематизированными и упрощенными. Это положительная тенденция.

При этом большинство респондентов, как выигравших, так и проигравших, жалуются на трудности в подготовке проектных заявок. Суть их недовольства разная, часто - просто эмоциональная, без конструктивных предложений.

- Сбор всех документов занимает много времени, так как приходится многократно заверять все справки, собирать письма-поддержки.
- Конкурс МСР по выполнению ГСЗ – чемпион по требованию количества документов по сравнению с большинством других конкурсов.
- Надо уменьшать бюрократические барьеры, количество бумаг и вопросов.

Однако НКО сделали ряд ценных комментариев, к которым, возможно, следует прислушаться.

- Много требований, которые демонстрируют недоверие МСР к НКО.
- Некоторые вопросы повторяются в разных разделах заявки.
- Бессмысленно предоставлять пакет документов в 2-х экземплярах. Никогда и ни в одной государственной и негосударственной организации не требуют 2 экземпляра документов. Это задача МСР – налаживание работы с поданными заявками.
- МСР требует 2 оригинала справки из Социального фонда (СФ), а СФ обычно выдает только одну справку по одному месту требования. А МСР не принимает копию.
- Непонятно, зачем документ о юридической регистрации заверять нотариально, в идеале достаточно простой копии. Регистрацию любой организации можно легко проверить на сайте Министерства юстиции. Складывается ощущение, что МСР не доверяет НКО и не умеет работать с официальными сайтами.
- Большой проблемой является то, что за многие справки приходится платить.

- Неудобство составляет оформление волонтеров в конкурсной заявке, где на каждого требуется копия паспорта, прописка, диплом, стаж. Это создает проблемы, например, в Кочкорке проживает много приезжих без регистрации, которые готовы помочь нашей организации.
- Надо требовать или Устав, или свидетельство о регистрации. Требование и того и другое – это перебор. Раньше требовали только Устав<sup>48</sup>.
- Мы предоставляем в МСР справки из Налоговой службы и СФ, что не имеем задолженностей по отчислениям, тогда зачем балансый отчет. Балансый отчет – лишний в пакете конкурсных документов. Ведь даже налоговая служба не требует с НКО балансый отчет, так как большинство НКО сдает годовую декларацию о доходах. Наш балансый отчет весь в прочерках.
- Бюджетную форму в заявке неудобно заполнять в Microsoft Word, тогда как в настоящее время многие респонденты уже освоили и пользуются Microsoft Excel. НКО просят предлагать заполнение бюджетной информации либо в Word либо в Excel на свое усмотрение.
- Какие-то документы одного иногороднего НКО, высланные по электронной почте, были два раза утеряны в МСР. Пришлось посетить МСР.

Положительным фактором перечня документов по ГСЗ является то, что желание участвовать в конкурсе МСР стимулирует некоторые неформальные группы активных граждан формально зарегистрировать НКО в государственных органах.

#### *Помощь в подготовке заявки*

Не все респонденты обращались за помощью к сотрудникам МСР. Те, которые обращались, получили помощь в форме советов и рекомендаций по телефону и в ходе личных встреч в МСР<sup>49</sup>, за что они очень благодарны. Только два респондента указали на грубость со стороны сотрудников МСР, один из них – на отказ в помощи. В основном помощь касалась составления бюджета, когда работники МСР советовали сократить бюджет.

Многие НКО признались в привлечении технической помощи родственников и знакомых<sup>50</sup>. Некоторые НКО получают помощь в подготовке заявки от других более опытных НКО<sup>51</sup> или нанимают специальных людей, умеющих писать проекты.

#### *Доработка проектных заявок и ежеквартальных отчетов*

Проигравшим НКО конкурсные документы на доработку не возвращали.

Большинству НКО-победителям до 2011 г. проектные заявки также не возвращали. Однако ряду НКО сотрудники МСР после поздравлений с выигрышем в конкурсе настойчиво требовали доработать заявку – сократить бюджет заявки. Особенно такие требования усилились после 2010 г. Основные статьи сокращения бюджета – расходы на заработную плату и ГСМ (транспортные расходы).

Некоторые НКО также по требованию МСР дорабатывают ежеквартальные отчеты, и с пониманием относятся к этому.

<sup>48</sup> Респондент был вынужден вернуться в Атбаши за Свидетельством о регистрации НКО.

<sup>49</sup> Назывались имена и фамилии.

<sup>50</sup> Печатание, форматирование документов на компьютере, редактирование, перевод на русский язык и др.

<sup>51</sup> Назывались НКО, имена и фамилии руководителей НКО.

### Состав конкурсной комиссии и доверие к ней

На вопрос о том, знали ли респонденты состав конкурсной комиссии, и на отдельный вопрос о доверии к комиссии, малая часть респондентов, выигравших конкурс, утвердительно ответили на оба вопроса. К тому же не все респонденты считают, что есть необходимость освещать состав комиссии.

Ответы на вопрос о составе комиссии:

- МСР используют в качестве членов комиссии «карманные» НКО.
- В Бишкеке все НКО могут при желании узнать фамилии членов комиссии, а в регионах такой возможности нет.
- Некоторые НКО выразили желание стать членом комиссии.
- Региональные НКО считают несправедливым, что члены комиссии НКО всегда из Бишкека.
- Отдельные респонденты считают, что если бы они знали членов комиссии, особенно из числа НКО, то они собрали бы информацию о членах комиссии и обоснованно ответили бы на вопрос о доверии.

Положительные ответы респондентов на вопрос о доверии к объективности решений конкурсной комиссии тесно коррелировали с фактом победы в конкурсе. В целом, выигравшие НКО доверяют комиссии именно потому, что они выиграли, но если бы они не выиграли, то очень бы сомневались в объективности результатов конкурса.

Некоторые выигравшие респонденты не знали состава комиссии, но доверяли ей. При этом отдельные респонденты считают порядок, когда состав комиссии для участников закрытый, вполне допустимым, так как в МО они тоже персонально не знают тех, кто оценивает их проектные заявки. По их мнению, решение комиссии в первую очередь определяется содержанием деятельности и наработанным авторитетом НКО и только во вторую – качеством проекта. Сами эти организации, с их слов, очень хорошо написали заявку, тем более, что и без поддержки МСР занимаются своей деятельностью.

Большинство проигравших НКО не знали состав конкурсной комиссии и не доверяют ей. Некоторые проигравшие респонденты уверены в высоком качестве своих заявок, и им совершенно непонятно, как другие, знакомые им НКО, с низким потенциалом получили финансирование. Только два респондента среди проигравших НКО, не зная состава комиссии, доверяют ее решению, и свой проигрыш считают оправданным, так как «конкурс все-таки проводится на республиканском уровне», а МСР олицетворяется с государством.

Недоверие к работе комиссии НКО выразилось в следующих аргументах.

- МСР имеет заранее очень теплое, предвзятое отношение к **таким-то** НКО<sup>52</sup>.
- Выигрывают те, кто дает «шапку»<sup>53</sup>.
- МСР не соблюдает сроки, это подозрительно.
- Процесс работы комиссии организован не гласно и не прозрачно.
- Никогда, нигде и никакие конкурсы не бывают на 100 % честными. Всегда есть момент субъективизма.
- Выигрывают из года в год одни и те же, не самые лучшие НКО.

<sup>52</sup> Называются фамилии, названия НКО, родственные и дружеские связи.

<sup>53</sup> Называются фамилии и %. «... Кроме того, недавно посадили министра МСР. Если уж министр коррумпирован, то что говорить о членах комиссии».

### *Объявление о результатах конкурса*

По ответам на вопрос о том, как НКО узнали о выигрыше или проигрыше в конкурсе, можно сделать заключение, что система оповещения о результатах конкурса – слабое звено в процессе организации ГСЗ.

Основным средством знакомства с результатами конкурса для подавляющего количества НКО является - телефон. При этом не все победители получили радостную новость от сотрудников МСР<sup>54</sup>, большинство респондентов сами многократно звонили в МСР. Респонденты жалуются, что часто по указанным в конкурсных документах телефонам трубку снимают сотрудники, которые не могут ответить по существу, отвечают грубо или заставляют очень долго ждать. Особенно это касается проигравших организаций, которых непосредственно коснулась практика мучительно долго не сообщать им решения комиссии. Одна НКО обратилась к акиму (руководителю местной государственной администрации) своего района, который по своим каналам узнал о проигрыше НКО в конкурсе.

Совсем незначительное количество НКО информируется по электронной почте, поскольку на текущий момент интернет доступен не во всех регионах.

На сайте МСР список победителей выложили в ноябре 2012 г.<sup>55</sup>

### *Обучение финансовой отчетности*

МСР ежегодно организует обучение финансовой отчетности по реализации ГСЗ. Обучающие курсы с 2009 г. были организованы по-разному, следовательно, мнения респондентов по поводу полезности обучения разделились.

Некоторые НКО считают обучение полезным. Особенно понравился респондентам единственный обучающий семинар на Иссык-Куле. Гораздо меньше положительных отзывов об обучении в Бишкеке. Одобрение такого обучения выразили в основном бухгалтеры с опытом, которые ранее работали в государственных органах, т.к. МСР требует от НКО особую отчетность.

Другие респонденты считают, что обучающий семинар был абсолютно бесполезным, на который они приезжали за свой счет и всего на полдня. Особенно НКО жаловались, что курсы были организованы на русском языке, поэтому для них многое осталось непонятным. По мнению нескольких респондентов, курсы были очень краткими, неглубокими. Поэтому даже после обучения для таких НКО заполнение форм отчетности затруднительно.

### *Привлечение специалистов для выполнения проекта*

Большинство НКО использует труд родственников руководителя организации, матерей детей с ОВЗ и других заинтересованных или зависимых от обстоятельств людей, - высококлассных специалистов не привлекают.

Респонденты из отдаленных регионов указали на дефицит или полное отсутствие хорошо подготовленных специалистов. Для предоставления социальных услуг на местах в рамках ГСЗ, со слов респондентов, имеет место потребность в психологах и невропатологах, логопедах и дефектологах. Отдельные НКО обозначили отсутствие художника-оформителя и других узких специалистов в их населенных пунктах.

---

<sup>54</sup> При этом НКО узнали о победе/проигрыше по телефону от сотрудников МСР, «друзей», которые не работают с ГСЗ. Назывались фамилии. От «друзей» в МСР отдельные НКО узнают свои баллы и баллы конкурентов.

<sup>55</sup> Нет информации о сроках помещения решений конкурсной комиссии прошлых лет на сайте МСР.

Однако некоторые респонденты все-таки привлекали сторонних профессионалов со специальным образованием для выполнения проекта:

- НКО нанимала ветврачей. В присутствии ветеринаров, после осмотра приобретался скот, которые затем им и обслуживался (прививки и вакцинация).
- НКО приглашал тренеров по инклюзивному образованию.
- НКО привлекает специалистов (дефектолога, психолога, логопеда) в очень ограниченных масштабах из-за недостаточности денежных средств при наличии высокой потребности в использовании таких специалистов.

### *Размеры оплаты труда*

Обсуждение вопроса о размере зарплаты при работе по реализации ГСЗ вызвало большой интерес со стороны НКО, особенно в среде относительно успешных и устойчивых организаций с образованными руководителями.

Большинство респондентов сетуют на однозначное требование МСР снизить размеры оплаты труда исполнителей. Многим НКО пришлось уступить МСР и сократить зарплату для работы по проектам МСР. При этом размеры сумм зарплат по разным НКО разнятся.

- Например, респондент сказал, что по требованию МСР сократили зарплату с 5 тыс. сомов троим работникам до 3,5 тыс. сомов, руководителю – с 8 до 6 тыс. сом. При этом в силу персональной ответственности перед получателями социальных услуг, руководителю при полном отсутствии или задержке финансирования часто приходится тратить собственные средства на расходы организации<sup>56</sup>.
- Другой пример: респондент назвал следующие цифры, указав при этом, что, по его мнению, среди всех проектов у них самые низкие заработные платы. Руководитель получает 1 тыс. сомов, другие сотрудники и того меньше: воспитатель – 500 сомов, бухгалтер – 700 сомов, второй воспитатель – 400 сомов, массажист – 630 сомов, психолог – 500 сомов, повар – 700 сомов. На питание они просят деньги у других организаций и спонсоров, так как в проекте заложено 25 сомов на ребенка в день, а многие дети приходят в центр покушать, дома они питаются очень плохо.
- Для большинства НКО зарплата составляет 3 тыс. сомов и ниже. Например, стандартная ситуация: женщины-матери детей с ОВЗ, работающей в Центре дневного содержания, - получали из средств на ГСЗ 1,8 тыс. сомов. Когда срок финансирования по ГСЗ кончился, они регистрировались как безработные в центре занятости и получали пособие по безработице в размере 1,3 тыс. сомов. Но это пособие назначается только на полгода, по истечении этого срока эти женщины ходят каждый день на работу без зарплаты только для того, чтобы иметь возможность водить в центр своих детей.
- Респондент признался, что ему приходится лгать МСР, так как в его организации месячную зарплату востребованному специалисту выплачивают лишь за несколько дней его работы.

В целом, по мнению респондентов, МСР, требуя сокращения зарплат, обесценивает труд и занимается самообманом.

- Такое ощущение, что МСР хочет получать фикцию, а не качественные услуги.

<sup>56</sup> Для сравнения руководитель НКО, работая по гранту с МО из расчета 50 % рабочего времени, получает 20 тыс. сомов, а с МСР при 100 % занятости получает 6 тыс. сомов.

- Качество услуг ГСЗ очень низкое за такие деньги.
- Ни в селе, ни в городе такие зарплаты уже неконкурентоспособны.
- В МСР уверены, если организации работают с ЛОВЗ, то им хватит и копеек.
- В МСР думают, что 5 тыс. сомов, это для НКО как 5 тыс. долларов – очень много.
- Сейчас трудно найти подходящих специалистов, а надо, чтобы был конкурс, и можно было выбрать. Это ведь специальные услуги, а они не могут быть дешевыми.
- МСР должно строго проверять работу и платить нормальную зарплату.

Был один проект по ГСЗ - без оплаты труда, за что исполнителей хвалило руководство МСР, когда вручало сертификаты победителям.

#### *Контроль и мониторинг хода выполнения проекта со стороны МСР*

По ответам респондентов-победителей конкурса к мониторингу выполнения проектов со стороны МСР можно с натяжкой отнести только приезд сотрудников министерства в регионы и встречу с НКО.

В ходе обследования выявлено, что почти каждому НКО Нарынской и Иссык-Кульской областей было уделено внимание со стороны МСР в форме однократного визита. Респондентами были названы имена и фамилии командированных сотрудников из министерства.

При этом у разных НКО сложилось разное, можно сказать, полярное мнение о посещении министерских служащих - от положительного до крайне отрицательного.

Отдельные НКО оценили мужество двух молодых женщин из МСР, которые навестили организации в феврале-марте, когда в стране стояли самые лютые морозы, горные дороги были закрыты из-за снега. В ходе визита госслужащие посетили семьи, проверили проектную деятельность. Проверка МСР, с точки зрения этой группы респондентов, осуществлялась доброжелательно.

Другие НКО, по свидетельству их руководителей, отмечают, что однократный визит молодых чиновников из министерства был организован без предупреждения. При этом чиновники безосновательно выражали недовольство тем, что руководители НКО были не на месте, а в Бишкеке. В то же время сотрудницы из МСР попали в детский сад после обеда, когда целевые дети – получатели социальных услуг уже разъехались по домам, проверяющие обвинило НКО в обмане; при беседах с родителями детей с ОВЗ оказывали на них давление, подозревали, что эти родители были специально подготовлены. При этом работники МСР очень грубо разговаривали с персоналом НКО, с результатами проверок не ознакомили.

Со слов персонала НКО, кроме МСР деятельность НКО находится под постоянным вниманием общественности. «Все знают, что НКО получила грант, и все присматривают за деятельностью НКО».

При со-финансировании со стороны акимата или АО<sup>57</sup> (сельской управы), деятельность НКО контролируется данными структурами, они проверяют расходы проекта.

#### *Сдача ежеквартальных отчетов*

Большинство респондентов без особых трудностей сдают ежеквартальные отчеты. Однако некоторые НКО из отдаленных регионов жалуются на то, что для предоставления финансового и описательного отчетов приходится ездить в Бишкек. Например, руководитель

<sup>57</sup> Предоставление помещения или содействие в получении помещения.

одной из НКО сказал: «Было бы хорошо сдавать отчеты на месте в Нарыне в – территориальную структуру МСР». По мнению отдельных НКО, работники МСР не четко формулируют требования к заполнению отчетов, а потом просят переделывать отчеты, причем делают по одному замечанию за один визит. Несколько НКО указали, что замечания при приемке отчетов делаются в грубой форме.

В то же время авторам данного отчета встречались отдельные респонденты, которые показали свою несостоятельность, не предоставив вовремя отчеты в МСР, находя смешные отговорки, например, компьютерный вирус уничтожил отчет.

### *Оценка работы НКО по завершению проекта*

Большинство НКО указали, что в МСР никогда не обсуждали реализованные проекты. Поэтому, по их мнению, результаты остаются неоцененными и, как следствие, невостребованными.

Однако отдельные НКО из Атбаши и Рыбачье, похвастались, что руководители различного ранга<sup>58</sup>, в том числе руководители МСР, устно высказывали благодарность за хорошую работу и выражали готовность снова поддержать их работу в рамках ГСЗ.

Что касается отношения к деятельности НКО по оказанию социальных услуг, после окончания проекта положительная оценка отдельным организациям была дана со стороны мэрии городов, областных и районных государственных администраций (устно и грамоты), СМИ (статьи и фотографии) и партнеров (благодарственные письма).

Положительная оценка деятельности НКО со стороны МСР, со слов респондентов, выражается, как правило, в продолжение финансирования на следующий год.

### *Финансирование*

На вопрос о своевременности финансирования реализации ГСЗ министерством НКО отвечали по-разному. Половина НКО не имеет претензий к соблюдению графика финансирования, другая половина – указала на задержки в финансировании.

Особое положение сложилось с ГСЗ в 2012 г., что связано с вынужденной сменой руководства МСР, с одной стороны, и бюджетного дефицита – с другой. Проявленная чувствительность реализации государственной программы от таких обстоятельств показывает институциональную слабость ГСЗ и определяет направления совершенствования.

График финансирования ГСЗ в 2012 г. был недопустимо нарушен. При отсутствии системы оповещения и снисходительного отношения МСР к НКО последние находились в неведении в течение нескольких месяцев. Многие победители конкурса в ноябре ответили, что их деятельность еще не начата, так как денежные средства на их счет еще не перечислены. Взаимосвязи задержки в финансировании и дефиците республиканского бюджета победители не видят или не хотят видеть. Неосведомленность НКО после вручения сертификатов не делает чести и не поднимает авторитета МСР. Респонденты опасаются, что часть бюджета заявки в связи с опозданием финансирования будет изъята, против чего НКО готовы возражать, потому что их вины в этом нет. МСР следует давать исчерпывающую информацию каждому НКО, а не отмаливаться, ограничиваясь краткими неопределенными ответами дозвонившимся.

Задержка в финансировании затрудняет деятельность НКО на местах.

- Руководитель НКО, содержащий на средства по ГСЗ центр дневного пребывания детей с ОВЗ, пожаловался на большой промежуток времени с декабря 2011 г. по сентябрь 2012 г. без денежных средств. Пришлось приостановить работу центра,

<sup>58</sup> Экс-Президент Роза Отунбаева.

распустить детей-инвалидов, хотя процесс обучения и адаптивования должен быть непрерывным.

- В другом проекте 2011 г. было запланировано строительство бани в реабилитационном центре для пожилых граждан летом, но задержка финансирования привела к выполнению строительства объекта в осенне-зимний сезон, что обусловило удорожание и привлечение другой менее надежной строительной бригады.
- Задержка финансирования в одном проекте привела к тому, что было приобретено не семь голов крупного рогатого скота в апреле, как планировали, а только шесть голов – осенью, когда скот подорожал.

### *Замечания и пожелания НКО*

Практически у всех без исключения респондентов, независимо от того, выигрывали они или нет, имеют место различные претензии к работе МСР по организации конкурса и по реализации ГСЗ. При этом анализ высказанных замечаний и пожеланий показал, что их можно классифицировать на три группы. Первая группа включает претензии участников конкурса (как победивших, так и проигравших) общего характера. Вторая группа содержит претензии победителей конкурса, а третья группа - претензии проигравших.

Вопросы, касающиеся сопровождения выполнения проектов, были заданы только выигравшим НКО.

Первая группа замечаний: общие замечания и претензии к проведению конкурса, высказанные и проигравшими, и победившими НКО:

- Отсутствие четких сроков проведения конкурса.
- Несоблюдение уже объявленных МСР сроков в процессе организации конкурса - даты окончания сбора конкурсных документов не соблюдаются, продлеваются.
- Конкурс продлевается посредством объявления дополнительного конкурса, что смущает участников, они не понимают причин.
- Организация работы в закрытом режиме со стороны МСР. «Не знаем, проиграли мы или выиграли». «Чтобы узнать, что проиграли в конкурсе, пришлось находить выходы на знакомых из МСР». «Мы не попрошайки, а равноправные партнеры».
- Неоправданно долгое рассмотрение конкурсных документов. «В чем причина рассмотрения документов в течение аж четырех месяцев?»

Вторая группа замечаний, высказанная респондентами – победителями конкурса:

- Кажется, для МСР ГСЗ явление второстепенное, не приоритетное, не серьезное и как бы временное.
- Отсутствие оперативной обратной связи с МСР. Отсутствие одного государственного служащего, который доступен и постоянно занимается только ГСЗ, имеет полную информацию о ГСЗ, может ответить на все вопросы НКО.
- Много замечаний по срокам, которые затрудняют выполнение запланированных мероприятий на местах. «Через 4 месяца оповестили, еще через месяц подписали договор, но денежные средства до сих пор еще не перечислены».
- «Напрягает волокита и задержка в открытии финансирования после получения сертификата победителя. Непонятен критерий выбора счастливых, которым деньги на счет уже перечислены, почему именно им, по каким критериям их

отбирали? Другим НКО – перечислили с задержкой, а третьим – отказ? Или дальше ждать».

- Отсутствие финальной оценки НКО по итогам выполнения ГСЗ, какие работали хорошо, какие – безответственно. «Вся работа остается незамеченной. МСР не изучает результаты деятельности, не интересуется ни положительными, ни отрицательными моментами выполнения ГСЗ. Лишь бы принять формальные отчеты – бумажки и все».
- Проявление подозрительности и недоверия со стороны МСР к НКО, которое проявляется при сдаче финансовой отчетности. МСР должно четко декларировать требования, а затем проверять наличие требуемых документов (наличие договоров купли-продажи к товарным чекам, патентов продавцов и др.).
- Смена руководства МСР, изменение структуры ведомства сильно меняет стратегию деятельности министерства, которое отражается и на ГСЗ.

Третья группа замечаний, высказанных проигравшими НКО:

- Сотрудники МСР по телефону отвечают очень грубо. «Ей же на работу по работе звонят, а не домой в два часа ночи. Пришлось ругаться и воспитывать». «Отвечать по телефону – это их работа».
- Закрытость работы комиссии. «Хочу узнать, кто победил. Обязательно пойду в МСР, когда буду в Бишкеке, посмотреть заявки победителей, чтобы в будущем писать лучше».
- Побеждают только «друзья» и любимчики руководства МСР<sup>59</sup>.
- Отсутствие комментариев к проектам проигравших НКО.
- МСР должно обучать НКО, а не только ругать и подозревать.
- Говорят, что в 2012 г. приоритет – поддерживать проекты с Юга, даже если они слабые. Поэтому дополнительный конкурс объявлен только для южан. Это несправедливо. Надо сразу заранее обозначить, сколько запланировано денег для ГСЗ в каждый регион.

Предложения *первой группы* для МСР к процессу организации конкурса, высказанные как победителями конкурса, так и проигравшими:

- Обеспечить прозрачность и объективность, освещая ход конкурса, а то НКО находятся в условиях неопределенности.
- Состав комиссии – не государственная тайна. Должны быть обнародованы ФИО членов комиссии с кратким резюме каждого.
- Финальную часть конкурса транслировать по ТВ по регионам, как сейчас освещают аукционы по продаже государственного имущества. Пусть каждый член комиссии докладывает свое мнение, и тогда победитель будет выбран честно. Затем результаты конкурса отражать в газете «Эркин Тоо», помещая полную информацию о НКО-победителях, чтобы проигравшие НКО могли приехать,

---

<sup>59</sup> Называются фамилии победителей и названия НКО.

познакомиться, посмотреть, чем занимаются победители, и тогда новые НКО будут тянуться к лучшему опыту.

Предложения *первой группы* НКО к процессу сопровождения ГСЗ:

- Сотрудники МСР должны чаще выезжать на места в процессе выполнения ГСЗ и мониторить работу НКО, а не сидеть в кабинетах.
- Расширить бюджет проектов ГСЗ, а то размеры средств для серьезных проектов слишком малы.
- Отдельные качественные проекты должны быть не краткосрочными, а долгосрочными. «Не успеет начаться проект, уже кончился».
- По окончании проекта обязательно открыто освещать результаты. Организовать совместные открытые презентации лучших проектов НКО в регионе, обмениваться методиками и идеями.
- Наказывать недобросовестные НКО, в том числе деньгами.

Предложения для МСР от *второй группы* НКО-победителей:

- Рассмотрение всех конкурсных проектов должно заканчиваться к декабрю. При бюджетных проблемах в стране, министерство должно информировать выигравшие НКО через свой сайт и отправить всем НКО смс-сообщения о вынужденных сдвигах в сроках.
- Составить и разместить на сайте МСР списки выигравших НКО, ранжированных по баллам. При ограничении денежных ресурсов министерства, порядок и очередность финансирования осуществлять по балльному рейтингу. При одинаковом количестве баллов финансировать по понятному прозрачному критерию, например, по алфавиту названий НКО.
- Для постоянных НКО-партнеров упростить требования к оформлению документов.
- Обучение по финансовой отчетности проводить отдельно на русском и кыргызском языках, предоставив НКО право его выбора.
- В стране - дефицит специалистов-дефектологов, логопедов, психологов по работе с детьми с ОВЗ. Не любой специалист сможет работать с этим контингентом. Поэтому зарплата в проектах, если исполнитель больше не имеет источников дохода, должна быть средней по стране, тогда исполнители будут выкладываться на 100 % и требовать с них можно 100%-ной отдачи.
- При проверке деятельности НКО в ходе выполнения ГСЗ сотрудникам МСР следует вести себя конструктивно, на равных, давать советы и рекомендации.
- Квартальную отчетность по выполнению ГСЗ принимать на месте, используя потенциал РУСЗ/ГУСЗ, обучив одного местного сотрудника.
- Необходимо проводить региональные семинары по итогам завершения реализации проектов НКО, где отметить лучшие, высказать комментарии, указать на стандартные ошибки в деятельности, в отчетности и т.д.

Предложения для МСР от *третьей группы* НКО – проигравших:

- Надо делать более тщательный открытый предгрантовый мониторинг, чтобы в Интернете все желающие могли участвовать в обсуждении проектов и высказать мнение относительно исполнителей.

- Приглашать НКО, которые попали в short-лист для собеседования, чтобы видеть исполнителей в лицо и иметь возможность непосредственно и объективно оценить их потенциал.
- Организовывать постоянно действующий тренинг по реализации ГСЗ для начинающих НКО, например, 1 раз в год по 2 дня с приглашением успешного НКО, неоднократно выигрывавшего конкурс.

#### *Отбор получателей услуг*

Для отбора получателей социальных услуг в рамках реализации ГСЗ, со слов респондентов, НКО используют в основном три способа:

- *Первый способ* – использование ресурсов государственных учреждений и органов МСУ. Большинство руководителей НКО, будучи в рамках своих регионов известными общественными активистами из числа местных жителей, для определения получателей социальных услуг, широко пользуются ресурсами государственных учреждений и МСУ:
  - списки уязвимых групп населения районных и городских УСЗ, получателей соцзащиты (инвалиды-дети, инвалиды-взрослые, одиноко проживающие пожилые граждане, потерявшие кормильца/ев дети, бедные семьи с детьми и др.);
  - списки детей сирот, полу-сирот от городских/районных департаментов образования и школ;
  - списки профильных больных от ЦСМ и ГСВ;
  - списки уязвимых семей и детей от айыл окмоту (АО) и районных акиматов.

Сотрудничество некоторых НКО с государственными учреждениями и органами МСУ не ограничивается использованием готовых рабочих реестров. Например, учителя, которые обучались основам инклюзивного образования, отбирались районным департаментом образования через Центр повышения квалификации учителей. В мероприятиях некоторых НКО принимают участие сотрудники мэрий городов, районных акиматов и АО.

- *Второй способ* – *подворный обход*.
  - Малое число местных НКО осуществляют подворный обход, спрашивая у жителей адреса целевых категорий граждан (детей-колясочников, одиноко проживающих пожилых людей и др.), находят потенциальных получателей социальных услуг, беседуют, например, с родителями, и дают полную информацию об условиях по предоставлению социальных услуг. Такие беседы оправданы, так как многие родители не любят показывать детей с ОВЗ обществу.
  - Если масштаб деятельности НКО ограничен одним селом, то жители, как правило, знают друг друга, и члены НКО открыто обсуждают вопрос отбора получателей услуг.
- *Третий способ* – *объявление в местных СМИ*.
  - Отдельные НКО дали объявление об услугах в местных газетах, что также обеспечило положительный результат по привлечению целевых категорий получателей социальных услуг.

Надо отметить, что есть активные НКО, которые тщательно подбирают получателей услуг, и используют два и даже все три способа.

Однако большинство НКО ограничились готовыми реестрами целевых категорий граждан от государственных учреждений. Из готовых реестров НКО отбирает своих получателей по специальным для каждого проекта критериям:

- по возрасту;
- по месту проживания. Если в заявке не предусмотрены транспортные расходы или средства на бензин, то выбираются только проживающие рядом с местом деятельности НКО получатели;
- по социальному положению. Например, из списков выпускниц средних школ районного департамента образования, при большом числе желающих, НКО выбрало девушек из самых обездоленных семей, чтобы научить их мастерству народных промыслов.

В ходе обследования обнаружена серьезная системная проблема с учетом получателей социальных услуг и некоторые другие интересные факты:

- Отсутствие списков получателей услуг в большинстве опрошенных НКО, зато наличие обещаний привезти, передать, прислать по электронной почте<sup>60</sup>.
- При предъявлении списков получателей услуг некоторыми НКО наблюдается неудовлетворительное качество документа, с которым невозможно работать (без адресов клиентов и т.д.).
- Списки, как правило, содержат только ФИО получателей услуг. Наличие списков получателей хорошего качества с адресами – очень редкое явление, которое отмечено лишь у устойчивых НКО.
- Сотрудничество и партнерство некоторых НКО с родственниками получателей услуг. Например, в то время, когда дети с ОВЗ находятся и обучаются в центре дневного содержания, матери работают в цехе НКО по народному творчеству.
- Конкуренция между НКО за клиентов.
- Несколько НКО не смогли определенно ответить на поставленный вопрос: «Специального отбора нет, кто к нам придет, того и берем».

Слабое место в программе ГСЗ – ведение должного документального учета привлеченных получателей социальных услуг. По установленным требованиям МСР НКО больше уделяют внимания процессу и документированию закупок и приобретениям материально-технических составляющих проекта (продукты, канцтовары, стройматериалы) для финансового отчета, чем содержательной части самой сути деятельности.

В то же время необходимо осознавать: цель ГСЗ - предоставление социальной услуги конкретным получателям.

#### *Опрос получателей услуг в ходе мониторинга*

Об опросе получателей услуг в ходе мониторинга со стороны МСР в рамках проверки в марте 2012 г. положительно ответили только несколько респондентов - руководители относительно устойчивых НКО. В отношении большинства НКО опроса получателей не было вовсе или опрос был затруднен из-за неудовлетворительного качества учета получателей социальных услуг.

Как указано выше, большинство НКО, как правило, не могут сразу предоставить списки получателей услуг с необходимыми реквизитами для мониторинга и контроля. С этой же проблемой столкнулись и независимые исследователи - авторы данного исследования. При этом деятельность НКО в рамках выполнения ГСЗ не вызывает сомнений из-за наличия

<sup>60</sup> Обещания этих НКО до сих пор не выполнены.

многочисленных доказательств (детских рисунков, книжек и др.) и подробностей при описании процесса работы самими исполнителями, а также выяснения фактической деятельности при беседах с другими непосредственными свидетелями (соседи, работники АО, акиматов, учителя школ и др.)<sup>61</sup>.

Наше предположение: ведение делопроизводства, включающего должный учет получателей услуг, для НКО не является приоритетом. Поэтому МСР следует ставить задачу учета получателей услуг для облегчения контроля, а также снижения рисков злоупотреблений и приписок со стороны недобросовестных НКО.

#### *Стандарты оказываемых социальных услуг*

Стандарты – это система требований к оказываемым социальным услугам, принятых нормативными правовыми актами разного уровня и статуса (акты Министерства, постановления Правительства Кыргызской Республики, Законы). Социальные услуги подлежат регламентации и стандартизации в интересах получателей. Оформляются такие стандарты в виде документов, устанавливающих четкие требования, нормы и правила, которым должна удовлетворять услуга, чтобы обеспечить соответствие выполнения её назначению.

Ответы на вопрос о наличии стандартов оказываемых услуг показали узкое место во всей программе ГСЗ. Многочисленные НКО, оказывающие широкий спектр социальных услуг под руководством МСР, не имеют формально разработанных, утвержденных стандартов оказываемых услуг в рамках ГСЗ.

Большинство НКО не поняли вопроса. Остальная меньшая часть НКО ответили, что не имеют стандартов. И только отдельные НКО сами написали стандарты, на основе российских образцов, однако оказалось, что и они путают понятия стандарта социальной услуги с регламентом работы. Например, вместо стандартов были предъявлены разные документы: программы совместного обучения для детей-инвалидов и здоровых, одобренные РАЙОНО, расписание занятий, режим дня для пожилых людей, правила приема нового опекаемого пожилого человека<sup>62</sup>.

После объяснений сути, по мнению респондентов, прописанными стандартами их должно обеспечить государство в лице МСР. При этом установленные и утвержденные стандарты социальных услуг должны зависеть от уровня финансирования.

#### *Целесообразность прозрачности информации о ГСЗ*

Ответы на вопрос о том, надо ли размещать полную информацию о ГСЗ, о конкурсе, о выигравших, о результатах проекта для повышения прозрачности деятельности МСР, зависели от статуса НКО, является ли организация победителем или проигравшей в конкурсе.

*Выигравшие НКО* ответили, что размещать следует только общую информацию, какие НКО выиграла и с какими баллами. Однако выкладывать идеи проектных заявок не стоит, «жалко», так как идеи сразу будут скопированы.

При этом устойчивые и сильные организации считают, что обязательно надо публиковать всю информацию, чтобы в регионах распространять положительный опыт. В то же время, по их мнению, не следует публиковать годовой баланс, документ, показывающий финансовый оборот организации. Одновременная реализация нескольких проектов этими НКО, когда финансирование со стороны МО отражается солидными денежными средствами в балансе организации<sup>63</sup>, может вызвать зависть у тех, кто не может адекватно оценить

<sup>61</sup> За исключением одного НКО в Атбаше, где наличие деятельности вызвало сомнения.

<sup>62</sup> Измерение роста, веса, артериального давления и т.д.

<sup>63</sup> Например, баланс одного устойчивого НКО составляет 24 тыс. евро.

масштаб деятельности, редко получает гранты или не получает их вовсе. Размер финансирования от международных доноров можеткратно превышать суммы заявки на ГСЗ.

Таким образом, выигравшие НКО считают, что прозрачность нужна как на стадии до принятия решения о финансировании, так и на стадии обсуждения результатов по итогам работы каждого НКО, чтобы все, включая пользователей социальных услуг на местах, могли высказаться по выполненному проекту. Однако абсолютно полная прозрачность не оправдана.

*Проигравшие НКО* считают, что следует широко освещать ход реализации ГСЗ на сайте МСР и в газетах. Многие НКО требовали информации о ГСЗ на радио и по телевидению, потому что газеты мало кто читает, а доступ к Интернету ограничен.

Мнение проигравших НКО можно разделить на две равные группы:

- Первая группа НКО требует прозрачности только основных моментов заявленных проектов без излишней детализации, чтобы всем участникам конкурса было понятно, что из себя представляют победители, как они работают и почему они выиграли в конкурсе. Информация для широкой общественности должна отражать следующие моменты:
  - идею заявки, цель и задачи проекта, бюджет проекта, основные исполнители;
  - наглядность деятельности выигравших НКО в прошлом (публикации в СМИ, отзывы пользователей услуг, других НКО, представителей МСУ и государственных организаций и др.).
- Вторая группа НКО считает, что информация о всех заявителях должна быть максимально открытой, при этом деятельность НКО по ГСЗ должна подвергаться оценке и контролю со стороны общественности, денежные средства должны проверяться до 1 тыйына, потому что это средства из государственного бюджета, и все материалы должны быть доступны на сайте МСР для любого пользователя.

#### *НКО после завершения выполнения ГСЗ*

Все НКО, которые проиграли в конкурсе на получение средств по программе ГСЗ, а также выигравшие НКО, после завершения выполнения ГСЗ находятся в основном в следующих режимах:

1. Большинство НКО не работают как организации, не осуществляют деятельность по оказанию социальных услуг, не платят зарплату сотрудникам. При этом только некоторые руководители НКО активно ищут каналы финансирования.
2. Малое количество НКО продолжают деятельность. Это несколько сильных НКО, которые имеют относительно устойчивые альтернативные источники финансирования.
3. Другие НКО осуществляют работу в усеченном виде на свои собственные денежные средства, привлекая к труду близких родственников и других исполнителей, готовых работать без зарплаты.<sup>64</sup>

Некоторые из НКО работают с МО, например, выполнение проекта «Чистый город» совместно с Фондом Сорос-Кыргызстан, согласно которому молодежь и подростки убирают пляжи в г. Чолпон-Ата; содержание пожилых людей в г. Балыкчи; центр для детей-инвалидов в с. Атбаши.

Несколько НКО продолжают работать, так как, занимаясь производством - этноремеслом, создают сувенирную продукцию и обеспечивают себя доходами.

---

<sup>64</sup> *Матери детей с ОВЗ.*

## **Часть II.**

# **Зарубежный опыт по государственному социальному заказу и государственным грантам на социальные проекты**

### **Глава 5. Опыт Болгарии по государственному социальному заказу** *(автор Любен Панов, Болгарский центр некоммерческого права)*

Болгария является одной из стран, которая в 2000-е годы реформировала систему ГСЗ, используя весь накопленный опыт стран Евросоюза.

#### **5.1 Общие положения**

Основные положения и этапы системы ГСЗ в Болгарии таковы:

- 1) Органы МСУ определяют потребности в социальных услугах.
- 2) Государство предоставляет право оказания государственных социальных услуг частным поставщикам (в Болгарии предоставляются государственные и муниципальные органы предоставляют населению 933 услуги, из них предоставление около 178 услуг возложено на НКО через механизм ГСЗ).
- 3) Частные поставщики – это поставщики, зарегистрированные в специальном реестре и предоставляющие годовой отчет о деятельности. Поддерживается актуальная база данных действующих НКО.
- 4) Частные поставщики:
  - НКО;
  - коммерческие компании;
  - физические лица.
- 5) Услуги, предоставляемые детям, осуществляются по государственной лицензии.
- 6) Государство несет ответственность за предоставление социальных услуг частными поставщиками.
- 7) Государство сохраняет за собой функции:
  - финансирования услуг;
  - контроля над расходованием государственных средств;
  - контроля над деятельностью по предоставлению услуг.
- 8) Социальные услуги финансируются за счет средств республиканского и/или местного бюджетов.

#### **5.2 Организация ГСЗ**

Территория Болгарии разделена на 28 областей и 264 муниципалитетов. Муниципалитеты — это отдельные юридические территориальные образования для решения вопросов местного значения, которые имеют собственный бюджет. Муниципальный совет является местным управляющим органом, который определяет развитие муниципалитета.

Рисунок 3. Взаимодействие муниципалитетов и Агентства по социальной помощи Болгарии в области предоставления социальных услуг населению



- 1) В Болгарии по каждой социальной услуге разработан финансовый стандарт – стоимость предоставления конкретной услуги для одного человека в течение 1 года.
- 2) Каждый муниципалитет совместно с местным агентством по социальной помощи разрабатывает пятилетнюю муниципальную стратегию развития социальных услуг, в которой определяются потребности, описаны услуги, предоставляемые целевым группам на территории муниципалитета, а также услуги, которые требуют развития в силу наличия потребностей.
- 3) На базе муниципальных стратегий формируется областная стратегия. При этом на государственном уровне известно, какие услуги есть, какие надо развивать и сколько это стоит.
- 4) Государство определяет финансовые средства, которые должны быть выделены конкретному муниципалитету.
- 5) Если требуемая услуга на территории муниципалитета не предоставляется государственными поставщиками, то муниципалитет объявляет конкурс на оказание конкретной услуги с заранее известной стоимостью.
- 6) Размещение заказа происходит либо после проведения конкурса между поставщиками (если их несколько), либо в результате достижения договоренности (в случае одного поставщика).

### 5.3 Региональные потребности в социальных услугах

С целью определения потребностей населения в социальных услугах на региональном уровне в Болгарии был инициирован проект разработки региональных стратегий на пятилетний период.

Например, в рамках исследования была тщательно изучена стратегия развития социальных услуг в регионе ПЛОВДИВ на 2011–2015 годы. Эта стратегия складывается из стратегий муниципалитетов, входящих в регион.

Структура стратегий едина во всей Болгарии и содержит следующие основные положения.

#### **Анализ ситуации по предоставлению социальных услуг в регионе**

- Социально-экономическое состояние региона (население, занятость, безработица, доходы населения).
- Инвентаризация действующих социальных услуг.
- Охват социальными услугами (группы и количество в группах, доступ).
- Ресурсы, задействованные в предоставлении социальных услуг (человеческие, материальные, финансовые).
- Общие выводы о состоянии социальных услуг и доступа к ним в регионе.

#### **Стратегия развития социальных услуг**

- Актуальность стратегии.
- Цели и задачи стратегии.
- Связь стратегии с международной, национальной и местной политикой в области предоставления социальных услуг.
- Оценка потребностей населения в социальных услугах (в разрезе уязвимых групп, групп риска и обездоленных сообществ). Выявленные группы риска (лица с ограниченными возможностями, лица с множественными нарушениями, лица с психическими заболеваниями, пожилые люди с ограниченными возможностями, люди с ограниченными возможностями в учреждениях, пожилые люди, проживающие в учреждениях, одинокие пожилые люди). Обездоленные сообщества и группы (безработные, этнические обездоленные общины, несовершеннолетние и молодые родители и т.д.).
- Анализ ограничений доступа к услугам.
- План действий для предоставления услуг всем нуждающимся.
- Оценка требуемых ресурсов в рамках стратегии предоставления услуг (человеческие ресурсы, материальные ресурсы, необходимый объем финансирования социальных услуг в регионе).
- Ответственность и роли в реализации стратегии (структуры агентства по социальной помощи, муниципалитеты, НКО, местные предприятия, коммерческие организации и др.).
- Механизмы партнерства и взаимодействия государства, частного сектора и гражданского общества.
- Структура и источники финансирования социальных услуг.

#### **Система мониторинга и оценки**

- Основные индикаторы достижения стратегических целей.

#### **Освещение стратегии и продвижение в обществе.**

Таким образом, после тщательного анализа ситуации определяется перечень мероприятий и на основе финансовых стандартов - стоимость социальных услуг, объем средств, требуемый региону для реализации стратегии.

Следует отметить, что планирование предоставления социальных услуг базируется не на прогнозных показателях министерства социальной защиты, а на реальных показателях потребностей, определенных на уровне муниципалитетов. В свою очередь, финансирование региона основывается на стоимости государственных социальных услуг, планируемых к оказанию в данном регионе.

## 5.4 Стандарты предоставления социальных услуг

В Болгарии предоставление социальных услуг находится в строгом соответствии с разработанными стандартами. Во время проведения исследования было изучено «Постановление о критериях и стандартах предоставления социальных услуг детям». Постановление регулирует критерии и стандарты социальных услуг для детей, а также контроль над их соблюдением.

### *Общие положения*

- Стандарты содержат требования к услугам, которые одновременно выступают критериями, позволяющими оценивать качество социальных услуг, предоставляемых поставщиками.
- Стандарты являются обязательными для исполнения государственными и муниципальными службами, а также всеми лицами и организациями, зарегистрированными в государственном реестре предоставления социальных услуг детям.
- Критерии и стандарты социальных услуг разработаны, чтобы обеспечить:
  - безопасную и надежную среду для воспитания детей и защиты их прав и интересов;
  - повышение качества и доступности социальных услуг для детей.

### *Обязанности поставщиков социальных услуг детям*

В основные обязанности поставщиков услуг входят:

- Ведение учета получателей услуг в соответствии с требованиями Закона о защите персональных данных.
- Информирование родителей ребенка (опекуна / попечителя) о предоставляемых услугах.
- Совместно с родителями ребенка (опекуном / попечителем) разработка плана предоставления услуг на основе заранее проведенной оценки потребностей ребенка.
- Разработка порядка подачи и рассмотрения жалоб от детей, их родителей (опекунов / попечителей).
- Обеспечение условий для развития ребенка.

### *Стандарты предоставления социальных услуг в сообществах*

В главе прописано 14 стандартов, каждый из которых содержит от 2 до 9 критериев качества предоставляемых социальных услуг для детей в сообществах.

### *Пример: Стандарт 6*

Подрядчик должен уведомлять компетентные органы и родителя (опекуна/попечителя) о каждом инциденте с ребенком.

### *Критерии соответствия стандарту 6:*

- 1) Подрядчик имеет разработанные письменные процедуры для уведомления соответствующих органов власти, родителей (опекунов/попечителей) в случае инцидента, влияющего на здоровье ребенка. Процедура включает в себя регистрацию инцидента и его причин.
- 2) Если инцидент был вызван нарушением обязанностей со стороны сотрудников, то к ним должны быть применены административные меры.

- 3) На каждого ребенка ведется досье, куда записываются все инциденты, предпринятые действия и полученные результаты.

#### *Стандарты предоставления социальных услуг в приемных семьях*

В главе прописано 17 стандартов, каждый из которых содержит от 3 до 11 критериев качества предоставляемых социальных услуг детям в приемных семьях.

#### *Пример: Стандарт 5*

При проживании ребенка в приемной семье отношения с ним строятся на принципах понимания и уважения его личности.

#### *Критерии для оценки соблюдения Стандарта 5:*

- 1) Отношение всех лиц, проживающих в приемной семье, основано на уважении к ребенку.
- 2) Социальные работники информируют приемную семью об истории, особенностях поведения и развития ребенка.
- 3) Приемные семьи проходят подготовку по вопросам, связанным с охраной и защитой личности ребенка и развитием его потенциала.

#### *Стандарты предоставления социальных услуг детям в интернатных учреждениях*

В главе прописано 25 стандартов, каждый из которых содержит от 3 до 10 критериев качества предоставляемых социальных услуг детям в интернатных учреждениях.

#### *Пример: Стандарт 10*

Поставщик услуг гарантирует неприкосновенность частной жизни ребенка и предоставляет возможность выбора одежды и личных вещей.

#### *Критерии оценки соответствия стандарту 10*

- 1) Дети имеют право хранить одежду и личные вещи.
- 2) Детям предоставляется место для хранения одежды и личных вещей.
- 3) Девочкам предоставляются индивидуальные санитарно-гигиенические средства.
- 4) Детям предоставляется свобода расходования личных денежных средств, если в разработанном плане ухода не предусмотрены ограничения.

### **5.5 Финансирование предоставления социальных услуг**

В Болгарии финансирование предоставления социальных услуг осуществляется по двум каналам – через ГСЗ и через систему бюджетных грантов.

#### *Государственный социальный заказ*

Около 90 % социальных услуг финансируется из средств государственного бюджета. Примерно 70 % государственных социальных услуг делегируется муниципалитетам. Стоимость делегированной услуги рассчитывается на основе стандартов, которые включают в себя заработную плату, налоги на заработную плату персонала и сумму, направляемую на собственно обслуживание.

В этом случае государство точно знает, какую услугу и по какой цене следует предоставить (например, обеспечить питание 50 женщинам в кризисном центре). Перечень

необходимых услуг формирует муниципалитет, стандарты предоставления и стоимость – профильные министерства.

Ниже представлены финансовые стандарты и общая стоимость некоторых социальных услуг.

*Таблица 8. Нормы финансирования государственных социальных услуг в 2013 г.*

| Услуги в сообществах                 | Кол-во людей, получающих услугу | Денежный стандарт, евро/чел. в год | Тыс. евро/год |
|--------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|---------------|
| Дневной центр для детей-инвалидов    | 2 088                           | 2 622                              | 5 475         |
| Дневной центр для взрослых-инвалидов | 1 582                           | 2 622                              | 4 148         |
| Дневной центр для пожилых людей      | 1 521                           | 688                                | 1 047         |

Средства, получаемые муниципалитетом на социальный заказ, отражаются строкой в бюджете.

#### *Бюджетные гранты*

В случае бюджетных грантов ставится цель (например, помощь бомжам), но как она будет достигнута и какие средства на это необходимы не ясно. НКО предлагают варианты. Выбор НКО осуществляется через конкурс. Эти конкурсы проводит соответствующее министерство<sup>65</sup>.

Конкурс проектов направлен на выявление инновационных социальных услуг, которые в будущем возможно распространить на всю социальную практику.

*Рисунок 4. Движение денежных средств на оказание социальных услуг*



<sup>65</sup> Система организации ГСЗ в Кыргызской Республике похожа на бюджетные гранты.

### *Движение средств*

- 1) Если социальные пособия поступают напрямую бенефициариям, то средства на социальные услуги – в муниципалитет.
- 2) Целевые средства на оказание государственных социальных услуг поступают из национального бюджета в местные бюджеты.
- 3) К этим средствам могут быть добавлены собственные средства местных бюджетов.
- 4) Органы МСУ финансируют поставщика.

### *Процедуры объявления конкурса и выбора поставщика услуг*

В конце года органы МСУ муниципалитета объявляют конкурс на оказание социальных услуг и активизируют конкурсные процедуры<sup>66</sup>:

- издание приказа и публикация объявления о проведении конкурса;
- назначение комиссии по оценке поступивших предложений;
- оценка поступивших предложений;
- выбор победившего кандидата;
- приказ мэра об объявлении победившего в конкурсе кандидата;
- заключение контракта с победившим кандидатом.

В объявлении прописываются:

- условия участия и требования к кандидатам;
- характеристика делегируемых социальных услуг;
- размер и порядок финансирования;
- перечень предоставляемых документов;
- срок и место подачи заявки;
- дата, время и порядок проведения конкурса;
- крайний срок объявления результатов конкурса;
- метод оценки заявок;
- другие особые условия.

При привлечении частных поставщиков социальных услуг, могут быть предусмотрены варианты, которые прописываются в объявлении:

- поставщик должен предоставить помещение;
- поставщик должен иметь специальное оборудование;
- у государства есть вся инфраструктура, а от поставщика требуются только услуги.

### *Конкурсная комиссия*

- Конкурсная комиссия формируется приказом кабинета Министров.
- Состав комиссии – 6 человек (хотя есть недостаток - нет ни одного представителя профильных НКО, в силу чего в комиссии часто входят люди, не способные оценить качество представленных на конкурс проектов).
- Состав комиссии озвучивается за 1 день до проведения конкурса.

---

<sup>66</sup> В Болгарии до недавнего времени много НКО предоставляли много услуг, финансируемых как за счет государства, так и за счет доноров. И все сводилось к семинарам, конференциям, совещаниям и т.д., но при этом никто не брал на себя обязательства по оказанию длительной социальной помощи. Поэтому сейчас появились долгосрочные контракты на 3-5 лет.

### *Деятельность комиссии*

- Работа комиссии начинается с создания матриц оценок:
  - матрица формальных требований к заявке;
  - матрица оценки содержания заявки.
- Действия комиссии начинаются со вскрытия конвертов.
- Подписывается акт о количестве поступивших предложений. Это делается с целью недопущения добавления заявок в период после окончания их подачи.
- Акт является обязательным документом, который может быть использован в суде при обжаловании решения комиссии.
- В начале работы регламентируется принятие решения о победителе – например, 2/3 голосов.
- Комиссией проводится техническая экспертиза заявок о наличии всех требуемых документов.
  - Отдельно рассматривается коллектив, представленный для оказания услуг. Если нет достаточного количества информации – автобиографий, документов об образовании, профессиональном опыте, то претенденты снимаются с конкурса.
  - Если комиссия посчитает имеющиеся недостатки несущественными, то она может дать срок для их устранения.
- Затем идет рассмотрение заявок среди тех, кто прошел техническую экспертизу.
  - Ввиду того, что размер средств, предоставляемых со стороны государства для оказания услуги, фиксирован, то заявки сравниваются по уровню привлекаемых специалистов, по возможности предоставления дополнительного финансирования, материальных активов со стороны поставщиков и по другим существенным основаниям.
- Комиссия всегда работает в одном месте, документы не выносятся.

### *Матрица оценки содержания заявки*

Матрица оценки содержания заявки, по существу, является основным документом, регламентирующим процесс принятия решения в выборе поставщика услуг. Матрица содержит основные критерии оценки кандидатов и их предложений:

- соответствие предложений требованиям, озвученным в объявлении;
- предшествующий опыт кандидата в предоставлении социальных услуг и хорошая репутация;
- рабочие возможности кандидата и профессиональная квалификация персонала;
- финансовая надежность кандидата;
- способность предоставить услугу в соответствии с требованиями стандартов, установленными для этой услуги, и другие требования.

Максимальная оценка, которая может быть получена кандидатом, равна 100 баллам. Ниже представлена таблица распределения баллов.

*Таблица 9. Матрица оценки содержания заявки*

| <b>Раздел</b>   | <b>Баллы</b> |
|---|--------------|
| <b>1. Релевантность программы</b> <ul style="list-style-type: none"><li>– Представление всех необходимых документов</li><li>– Соответствие программы целям социального обслуживания объявленным</li></ul> | 30           |

| Раздел  | Баллы      |
|---|------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– в конкурсе, четкость определения социальных услуг</li> <li>– Пригодность, последовательность и осуществимость предлагаемых мероприятий</li> <li>– Четкость и подробность бюджета, обоснованность расходов</li> </ul> |            |
| <b>2. Материальная база:</b> наличие подходящей материальной базы, соответствующей требованиям, установленным в объявлении  | 10         |
| <b>3. Финансовая стабильность кандидата</b>   | 5          |
| <b>4. Опыт кандидата</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Опыт в предоставлении социальных услуг</li> <li>– Репутация поставщика социальных услуг<sup>67</sup></li> </ul>   | 10         |
| <b>5. Соблюдение стандартов социальных услуг</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Имеет ли предложенная программа достаточно оснований для того, чтобы отвечать установленным критериям и стандартам социальных услуг</li> </ul>                      | 10         |
| <b>6. Потенциал</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Уровень профессионализма персонала в предоставлении социальных услуг</li> <li>– Технические возможности заявителя в предоставлении услуг</li> </ul>  | 10         |
| <b>7. Актуальность программы для развития социальных услуг</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Насколько предложенная программа соответствует потребностям целевой группы</li> <li>– Содержит ли программа инновационные приемы</li> </ul>           | 10         |
| <b>8. Устойчивость</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Предусмотрено ли дополнительное финансирование программы<sup>68</sup></li> <li>– Дополнительная активность партнера /Если нет, то только 3 балла/</li> </ul>                                  | 15         |
| <b>Итого</b>  | <b>100</b> |

Такая матрица является обязательной для всех, однако иногда мэры муниципалитетов вносят сюда пункт о локализации поставщика услуг, отдавая предпочтение НКО, работающим на территории муниципалитетов.

Для того, чтобы заполнить такую матрицу, необходимо тщательно изучить каждое предложение. После выбора победителя конкурса, муниципалитет в лице мэра подписывает с ним договор на поставку социальных услуг, который содержит следующие положения:

- Предмет договора;
- Срок действия договора;
- Цена договора;
- Права и обязанности сторон;
- Гарантии целевого использования выделенных средств;
- Условия прекращения договора;
- Пользователи и порядок размещения договора;
- Заключительные положения.

<sup>67</sup> Этот пункт оценивается по результатам мониторинга, если кандидат уже принимал участие в выполнении социального заказа.

<sup>68</sup> Государственные средства финансирования не всегда достаточны, поэтому приветствуются партнеры, у которых есть собственные средства.

## Мониторинг ГСЗ

Мониторинг исполнения социального заказа осуществляется по двум направлениям:

- расходование средств;
- качество предоставляемых услуг.

Если средства на социальный заказ идут только из местного бюджета, то агентство социальной помощи контролирует только качество предоставления услуг, если же финансирование идет из национального бюджета, то контроль со стороны агентства идет как за качеством, так и за деньгами.

В Болгарии для некоторых услуг распространена практика со-оплаты со стороны получателей. Размер ее невелик, но это позволяет запустить механизм контроля качества со стороны получателей, так как в противном случае они соглашались с любым качеством услуг.

Рисунок 5. Контроль над расходованием государственных средств муниципалитетом

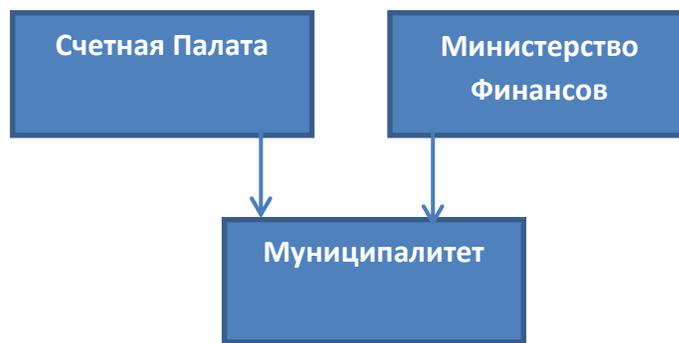
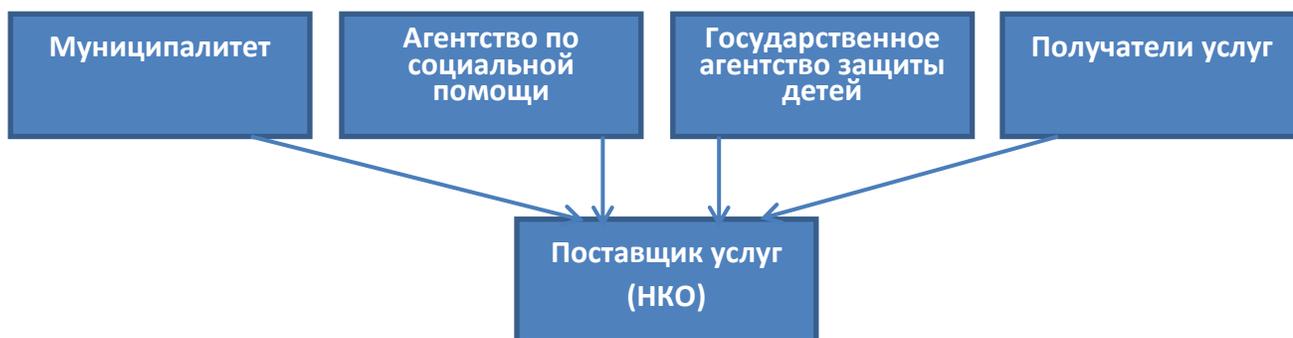


Рисунок 6. Контроль над расходованием государственных средств поставщиком социальных услуг



Рисунок 7. Контроль над выполнением контракта и качеством предоставления услуги<sup>69</sup>



При мониторинге качества услуг идет проверка соответствия предоставляемых услуг соответствующим стандартам на основе прописанных в стандартах критериев. Результаты проверки протоколируются.

В случае, если несоответствия стандартам незначительны и легко устранимы, то оказание услуг продолжается, в противном случае контракт с поставщиком расторгается; при этом, если услуга оказывалась детям, то принимается решение - вплоть до лишения организации лицензии.

### 5.6 Ответы из практики Болгарии на проблемные для Кыргызстана вопросы по ГСЗ

Таблица 10. Ответы из практики Болгарии на проблемные для Кыргызстана вопросы по ГСЗ

| №  | Вопросы и ответы   |
|----|--|
| 1. | <p><b>Есть ли надобность в использовании «электронной подписи» или порядка предоставления информации в электронном виде по аналогии с государственными закупками?</b></p> <p>Использование электронной подписи будет зависеть от того, насколько широко будет использоваться этот метод для подачи документов в Кыргызстане. В Болгарии документы обычно подаются в бумажном виде (им присваивается номер для подтверждения времени и даты подачи документов, т.к. если они поданы после объявленного времени, они будут отклонены по формальному критерию – пропуск сроков подачи документов). Конечно, законодательство не запрещает иные методы; приказ мэра о начале процедуры социальных закупок должен определить «крайний срок и место подачи документов», в нем также может быть указан метод подачи документов. Использование электронной подписи должно быть альтернативным методом и об этом должно быть объявлено заранее в определенном порядке. В Болгарии планируется принятие отдельного закона о внедрении электронного правительства и идет процесс по переводу всех административных процессов в электронное пространство. Есть недавние примеры грантовых процедур, организованных ОГО, где документы отправлялись в электронном виде.</p> |

<sup>69</sup> Здесь представлено Государственное агентство защиты детей, если услуги предоставляются детям

|    |  |
|----|--|
| 2. | <p><b>Какова процедура рассмотрения проектного предложения до его регистрации: кто получает уведомление, в какие сроки и т.д.?</b></p> <p>Приказ мэра о начале конкурса должен включать информацию о крайнем сроке подачи документов, а также дату проведения конкурса, этапы проведения конкурса (т.е. оценка представленных документов и интервью с поставщиками, которые могут также включать определение даты проведения интервью с потенциальными поставщиками) и крайний срок объявления результатов конкурса. У комиссии, оценивающей предложения, есть 14 дней после проведения конкурса на принятие решения. После подписания протокола комиссией, мэрии дается 3 дня на объявление победителя. Кандидаты информируются в течение 7 дней после издания приказа. Однако нет определенных сроков для подписания контракта с победителем – это является упущением законодательства, т.к. дает иногда возможность муниципалитетам откладывать заключение договора без какой-либо мотивации.</p> |
| 3. | <p><b>Есть ли необходимость публиковать состав конкурсной комиссии?</b></p> <p>Нет, такой необходимости нет. Положение по применению Закона о социальной поддержке предусматривает, что в комиссию должен быть включен представитель Агентства социальной поддержки. Состав самой комиссии определяется приказом мэра. Возможно это хорошая идея – не публиковать имена членов комиссии до окончания конкурса. Хороший совет – включать местных журналистов или других общественных деятелей, представителей местного общественного совета и др. в состав комиссии или приглашать их присутствовать при работе комиссии.</p>   |
| 4. | <p><b>Каким образом должны избираться члены конкурсной комиссии от гражданского общества?</b></p> <p>В Болгарии нет законодательно прописанной нормы об этом. Необходимо основываться на компетентности представителя НКО, но также необходимо убедиться в том, что у него нет конфликта интересов. Правила урегулирования конфликта интересов находятся в отдельном законе о конфликте интересов в рамках административного процесса.</p>   |
| 5. | <p><b>Должны ли быть ограничения или этический кодекс для членов конкурсной комиссии и участников конкурса?</b></p> <p>Важно, чтобы у членов комиссии не было конфликта интересов. Положительной и общей практикой является заявление об отсутствии конфликта интересов, подписанное членами комиссии.</p>   |
| 6. | <p><b>Должно ли быть определено минимальное количество членов комиссии?</b></p> <p>Количество членов комиссии должно позволять комиссии быть работоспособной и в состав комиссии должны включаться ответственные лица, вовлеченные в предоставление услуг (например, представители финансового департамента, социального департамента, муниципального совета, занимающегося социальными услугами и т.д.). Для того чтобы быть способными принимать решения, количество членов должно быть нечетным (обычное число членов комиссии в Болгарии – 5 или 7).</p>   |

|    |   |
|----|---|
| 7. | <p><b>В каком порядке должны быть оценены проектные предложения? Сколько людей должны рассмотреть одно приложение?</b></p> <p>В Болгарии, в отношении конкурсов по предоставлению определенных социальных услуг, каждый член комиссии рассматривает каждое проектное предложение на основе оценочной матрицы, основанной на критериях оценки в рамках объявленной процедуры. Это хорошая практика.</p>  |
| 8. | <p><b>Нужно ли вводить дополнительные критерии для оценки заявок по проектам, которые будут выбраны комиссией? Например, такие как постоянная активность в месте расположения целевой группы, наличие постоянного реестра получателей услуг, ограничения по размеру заработной платы и административным расходам и т.д.?</b></p> <p>Критерии оценки устанавливаются в Положении. Это следующие критерии:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— соответствие заявителя предварительно объявленным требованиям (это первый этап оценки и если заявитель не соответствует, то его заявка отклоняется, и возможность подачи заявки повторно отсутствует);</li> <li>— опыт заявителя в предоставлении социальных услуг и его деловая репутация;</li> <li>— потенциал заявителя для исполнения проекта и квалификация сотрудников;</li> <li>— финансовая устойчивость заявителя;</li> <li>— программа развития социальных услуг, представленная заявителем;</li> <li>— другие требования.</li> </ul> <p>Как видите, в списке есть пункт «другие требования», которые могут определяться мэром. Но они должны быть объявлены во время объявления самого конкурса. В Болгарии, иногда может отсутствовать требование, что место постоянной активности поставщика должно быть местом предоставления услуг. Это потому что данное требование может ограничивать конкуренцию, кроме того, во многих местностях нет местных поставщиков услуг.</p> |
| 9. | <p><b>Нет установленной процедуры рассмотрения заявок:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– кворум;</li> <li>– правила оценки, если есть противоречивые оценки членов;</li> <li>– сроки рассмотрения заявок и т.д.</li> </ul> <p>Как было отмечено выше, оценочная комиссия собирается, рассматривает заявки и выставляет баллы совместно. Это обычно делается путем достижения взаимного согласия, но это также может происходить, например, путем вычисления среднего балла из числа всех баллов, выставленных членами комиссии.</p>  |
| 10 | <p><b>Должны ли параллельно объявлению о конкурсе размещаться список критериев, оценки и баллы на веб-сайте министерства? (Можно ли разместить это позже?), (1) не позднее, чем через 10 дней после объявления конкурса и / или (2) не ранее чем за 20 дней до определения победителей.</b></p> <p>Перечень критериев оценки должен быть публично объявлен во время публикации объявления о конкурсе (за 45 дней до окончания срока приема заявок) и это юридически обязательное требование. Максимальное количество баллов за каждый критерий может быть объявлено заранее и это тоже считается положительной практикой. Однако максимальное количество баллов за конкретный критерий не указывается в законе, т.к. предполагается, что для различных услуг в различных</p>  |

|    |   |
|----|---|
|    | <p>регионах, значимость критериев может быть разной и должна устанавливаться местными властями с учетом специфики.</p>  |
| 11 | <p><b>Есть ли необходимость в проведении обучения организаций, которым присуждены гранты? Кто и в каком порядке разрабатывает учебные модули? Есть ли необходимость в вариации тренингов: например, для директоров, бухгалтеров организаций и других?</b></p> <p>Это положительная практика. Но также необходимо рассмотреть возможность организации тренингов для всех потенциальных поставщиков услуг, чтобы они знали о возможностях социальных закупок и имели возможность подавать заявки и предоставлять социальные услуги. Такие тренинги могли бы проводиться совместно для поставщиков социальных услуг и властей, которые будут заключать контракты с поставщиками на предоставление социальных услуг; таким образом, они смогут делиться опытом и понять проблемы друг друга. В Болгарии это ведет к увеличению количества объявляемых конкурсов. Опыт реализации ГСЗ в Болгарии в течение последних 10 лет показал, что для организации прозрачных и успешных закупок, тренинги необходимы для представителей властей, даже больше чем для НКО.</p> <p>Более того, обучение поставщиков после отбора противоречит одному из критериев оценки – «наличие достаточного потенциала поставщика». Если у них нет достаточного потенциала, то возможно они и не должны получить контракт.</p> |
| 12 | <p><b>Какая консультативная поддержка необходима организациям в ходе реализации проектов? (при подаче заявки /в ходе реализации проекта /после окончания проекта)?</b></p> <p>Они должны знать, что существует такого рода возможность; они должны знать, как подготовить заявку и что требуется с их стороны в отношении потенциала и организации работы для предоставления услуги; они также должны знать, каким требованиям им следует соответствовать и какие они берут на себя обязательства, когда подают заявку на получение контракта на предоставление социальных услуг (например, необходимость регистрации в каком-то месте, следование стандартам качества, отчетность, открытость для мониторинга и т.д.).</p>   |
| 13 | <p><b>Должны ли средства, выделенные на определенный год (например, 2013), быть потрачены до конца текущего календарного (финансового) года, или они могут быть потрачены в следующем календарном (финансовом) году?</b></p> <p>Это нехорошая практика - организовывать конкурсы социальных услуг, в рамках которых, контракт заключается только на текущий отчетный год. Даже если бюджет муниципалитета принимается ежегодно, контракты, заключаемые с поставщиками должны быть долгосрочными, т.к. предоставление социальных услуг предполагает постоянные и долгосрочные вложения. Организации, для инвестиций в свой потенциал и для улучшения качества предоставляемых услуг, необходимы долгосрочные перспективы. В Болгарии контракты заключается на более длительный срок – например, 5 лет. Даже если организации надо потратить деньги из текущего бюджета до конца года, она знает, что получит следующий платеж в январе следующего года.</p> <p>В Казахстане, в связи с бюджетными вопросами, контракты заключались до окончания года, и каждый год проводился новый конкурс. Это ведет к проблемам с бенефициарами, которые нуждаются в непрерывном уходе в течение года.</p>  |

|    |   |
|----|---|
| 14 | <p><b>Закон не предусматривает порядок администрирования средств при министерстве, если имеется остаток средств после завершения. Что делать в случае, если есть такие средства?</b></p> <p>В Болгарии объявление о конкурсе включает, в том числе, запланированный бюджет. Потенциальные поставщики не выбираются по принципу предложения самой низкой цены, они выбираются на основе критериев, перечисленных выше. Поэтому, как правило, тратятся все запланированные средства. Существует законодательно закрепленный запрет на трату средств, выделенных на закупку социальных услуг, на что-либо другое.</p>  |
| 15 | <p><b>Средства для ГСЗ являются не защищенными статьями государственного бюджета, и есть риск их сокращения (секвестрования) из государственного бюджета? Как включить средства для ГСЗ в перечень защищенных статей? Какой нормативный правовой акт регулирует вопросы по защищенным и не защищенным статьям? Что является критерием отбора защищенных статей?</b></p> <p>В Болгарии нет деления на защищенные и незащищенные статьи бюджета, но есть средства на различные социальные сферы. Средства на социальные закупки – это часть бюджета, которую государство ежегодно выделяет на удовлетворение социальных потребностей населения; то есть можно не волноваться по поводу потери этих средств, т.к. в государственном бюджете всегда есть средства на социальную политику. Как только эти деньги поступают из Министерства финансов в МСР, дальше это уже дело Министерства социального развития, как их распределить и на что потратить.</p> <p>После того, как механизм социальных закупок будет запущен и покажет хорошие результаты, уже будет нецелесообразно его останавливать. Более того, эти деньги будут направлены на удовлетворение потребностей конкретных лиц, и государству будет сложно остановить этот процесс.</p> <p>В Болгарии существует и другая возможность – если после заключения контракта, Агентство социальной поддержки после проведенной оценки установит, что услуги предоставляются меньшему количеству людей, чем было заявлено, оно может потребовать компенсации и урезать объем средств, выделяемых на услугу.</p> |
| 16 | <p><b>Жалобы не публикуются. Отсутствуют процедуры для их рассмотрения. Нужны ли такие процедуры?</b></p> <p>В Болгарии есть возможность подачи жалобы на решение мэрии о выборе поставщика, и эта процедура регулируется законом. Порядок обжалования определяется Административным процессуальным кодексом. Однако, жалоба не останавливает процесс социальных закупок.</p> <p>Что касается грантов, то каждая программа по предоставлению грантов сама определяет свой порядок обжалования.</p> <p>Очень важно иметь четкие процедуры обжалования, т.к. это усилит прозрачность, законность, подотчетность процедур и принимаемых решений, объективность критериев по которым они были отобраны.</p>   |

## Глава 6. Опыт Нидерландов по государственному социальному заказу (автор Любен Панов, Болгарский центр некоммерческого права)

### 6.1 Идея и цели

Основополагающая идея голландской системы долгосрочной социальной защиты заключается в том, что государство берет на себя обязанность заботиться о тех, кто нуждается в помощи на долгосрочной основе. В 2008 году была сформулирована общая политика долгосрочной социальной защиты, которая звучит следующим образом:

«Обеспечение лиц с длительными или хроническими психическими, интеллектуальными и физическими расстройствами качественной социальной помощью, стоимость которой является приемлемой для общества».

Для того, чтобы гарантировать, что личные потребности человека полностью соблюдены, а оказываемые социальные услуги и помощь являются самыми подходящими, голландская система социальной помощи за последнюю декаду лет перешла из классической системы предоставления социальных услуг (когда между уполномоченным государственным органом и поставщиком услуг заключается договор об оказании социальных услуг<sup>70</sup>) в систему партнерских соглашений, основанных на обеспечении индивидуального подхода к каждому нуждающемуся в социальной помощи, что является более эффективным и экономичным. Это заставило систему развиваться до следующего уровня, - шаг за шагом инвестируя в развитие потенциала партнеров и реализуя принцип «деньги следуют за человеком», а также наметило изменение системы – передвинуло фокус оказания социальной помощи с интересов поставщика услуг на самого получателя услуг, на его персональные потребности и среду обитания. Сейчас, главными принципами предоставления долгосрочных социальных услуг являются - делегирование полномочий и децентрализация (*первый уровень*: от национального правительства в местные органы власти и *второй уровень*: от местных органов власти к частным поставщикам услуг). Сфера здравоохранения и социальной защиты стремительно меняется, все больше ориентируясь на рынок и получателей услуг.

За последние 10 лет система социальной защиты Голландии развилась таким образом, что появилась возможность согласованного предоставления самых необходимых средств помощи нуждающемуся человеку – медицинская и социальная помощь стали предоставляться взаимосвязано и комплексно. Данный подход позволяет оказывать человеку помощь системно, последовательно и комплексно, что повышает эффективность оказываемой помощи.

Правовая основа для предоставления гражданам социальной помощи и улучшения условий их жизни закреплена в следующих законах:

- 1) Закон «О медицинском страховании» - обязывает оказывать медицинскую помощь: существует обязательная для всех граждан медицинская страховка, осуществляемая специальными частными компаниями по медицинскому страхованию; страховщики обязаны принимать каждого резидента, который живет на территории их деятельности; медицинское страхование включает в себя стандартный пакет основных медицинских услуг;
- 2) Закон «О добровольном медицинском страховании» - предоставляет гражданам возможность в получении дополнительной помощи; каждый гражданин, у кого есть обязательная медицинская страховка – при наличии у него добровольного медицинского страхования - может попросить любой вид дополнительной медицинской помощи (91% застрахованных используют эту опцию) или денежную

---

<sup>70</sup> Концепция закупок социальных услуг

компенсацию по расходам на здравоохранение, не полностью покрываемым Законом «О медицинском страховании» и Законом «О медицинских затратах и льготах»;

- 3) Закон «О медицинских затратах и льготах» (принят в 2006 году) – предусматривает предоставление медицинской помощи гражданам;
- 4) Закон «О социальной поддержке» (принят в 2007 году) – предусматривает предоставление социальной помощи нуждающимся гражданам.

*Долгосрочное страхование* применяется для долгосрочной формы оказания помощи, в то время как *страхование по социальной поддержке* применяется для оказания помощи на дому у граждан, например, предоставление мобильных устройств внутри дома и создание кофортной зоны для ЛОВЗ и т.д. Региональные Офисы социальной помощи ответственны за предоставление долгосрочной, дорогостоящей персональной социальной помощи в рамках *долгосрочного страхования* в регионе проживания граждан, тогда как *страхование по социальной поддержке* – покрывает более легкие формы социальной помощи и их оказание возложено на мэрии.

В Голландии, в целом, все услуги децентрализованы и переданы частным поставщикам, власти оставляют за собой рычаг финансирования этих услуг, поиска лучшего поставщика и контроля за качеством оказания услуг. Считается, что если власти напрямую оказывают услуги, то это является конфликтом интересов, потому что, они не могут в одно и тоже время разрабатывать политику, иметь обязательства по предоставлению услуг, непосредственно предоставлять услуги и мониторить качество предоставляемых ими же услуг.

#### *Конкурс*

*(согласно Законам «О медицинских затратах и льготах» и «О социальной поддержке»)*

Конкурс между поставщиками услуг на дому проводится в рамках вышеуказанных двух законов. Конкурс по Закону «О социальной поддержке» является жестким, так как мэрии (покупатели услуг в основном используют тендерные процедуры), имеют больше финансовых льгот, чем *Региональные офисы социальной защиты* (закрывающие договоры в основном на один год, без тендерных процедур). Однако *Региональные офисы социальной защиты* проводят переговоры с поставщиками услуг по поводу цены и пытаются максимально снизить цену. Бюджет на отдельного получателя услуги может быть рассмотрен как отдельный вид финансирования. Это стимулирует конкуренцию потому что, получатели услуг могут заключить контракт с поставщиками сами. Поставщикам необходимо конкурировать между собой, чтобы быть выбранными.

Ниже описан порядок организации медицинского ухода и социальной помощи в рамках Закона «О медицинских затратах и льготах» и Закона «О социальной поддержке».

### **6.2 Закон «О медицинских затратах и льготах»**

*Долгосрочное страхование социальной помощи* по данному закону является обязательным для ЛОВЗ и престарелых граждан с длительными хроническими заболеваниями.

Этот вид помощи финансируется из источников собираемых через систему налогов на доходы компаний и подоходного налога с граждан, взносов из других национальных страховых систем (пособия по безработице и инвалидности), а также за счет со-оплаты за услуги.

## *Ответственные государственные органы*

Ответственным государственным органом является Министерство здравоохранения, благополучия и спорта, название которого указывает на желание обеспечения комплексного подхода между здравоохранением и социальными услугами даже на уровне формирования политики. Для реализации Закона «О медицинских затратах и льготах» Министерство задействует несколько подконтрольных ему полуавтономных организаций:

- Центр оценки обслуживания для определения потребностей вышеуказанной категории нуждающихся лиц;
- Совет медицинского страхования, дающий заключение по предоставлению пакета услуг, финансовым последствиям, а также осуществляющий контроль над региональными офисами социальной защиты, распределяющими помощь;
- Орган по мониторингу за тендерами, конкурсами, конкуренцией и установлением тарифов;
- Центральный административный офис по финансовому управлению и платежам;
- Инспекция здравоохранения по проверке здоровья граждан и качества медицинской помощи.

## *Виды помощи*

Чтобы попасть под действие закона, застрахованные лица должны иметь следующие признаки конкретных расстройств здоровья, ограничений или инвалидность, соответствующие принципиальным признакам, указанным в Законе:

- Соматическое (физическое) заболевание, расстройство или инвалидность;
- Психогериатрическое расстройство или инвалидность;
- Психиатрическое расстройство или инвалидность;
- Ментальная инвалидность;
- Физическая инвалидность;
- Сенсорная инвалидность.

Эти признаки устанавливаются *Центром определения ухода для оценки потребностей вышеуказанной категории нуждающихся лиц (CIZ)*. CIZ - это независимая организация, которая независимо, объективно и тщательно проводит оценку необходимости в уходе. Если человек признан CIZ нуждающимся в помощи и подходящим под этот тип страхования, то он может выбрать один из двух видов помощи (1) бюджет по персональному уходу (предоставление средств), либо (2) уход в натуральной форме.

## *Уход в натуральной форме*

Если получатель услуги выбирает уход в натуральной форме, то он имеет право выбрать - в какой организации он будет получать услуги. Получатели обращаются в *Региональные офисы социальной защиты*, которые работают под руководством *оздоровительной страховой компании*, ответственной за организацию и закупку услуг по уходу за ЛОВЗ на основе *долгосрочного страхования*.

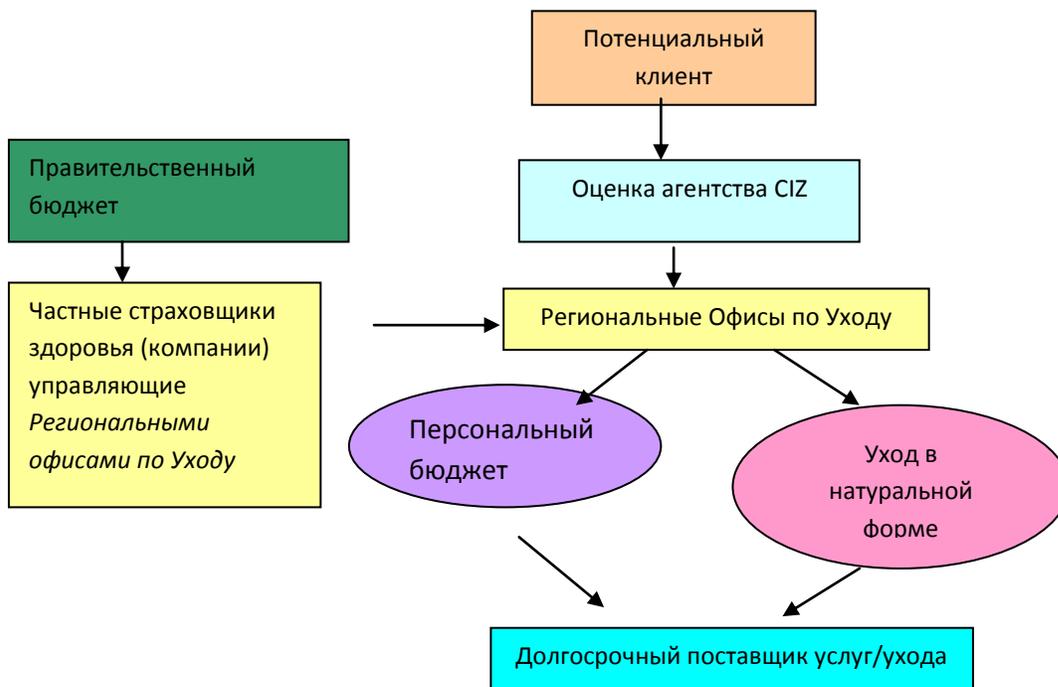
В Голландии 32 *региональных офиса социальной защиты*. У медицинских страховщиков есть список *долгосрочных поставщиков медицинских услуг*, которых они рекомендуют получателям услуг. Выбранный поставщик услуг организует процесс предоставления услуг по уходу и решает связанные с этим вопросы, которые он согласует с получателем услуг. Не является обязательным получение всех услуг по уходу от одного поставщика. Получатель услуги может получить одну услугу у одного поставщика услуг, а другую услугу у другого поставщика.

### Бюджет по персональному уходу

Застрахованное лицо может выбрать опцию получения наличных денег вместо получения персонального ухода, как указано выше. В принципе, любой кому требуется уход в рамках Закона «О медицинских затратах и льготах» на срок более чем три месяца подходит для этой опции (иными словами, получает деньги для того чтобы самостоятельно купить услуги по уходу) по закупке таких услуг как услуги сиделки, персональный уход и дополнительная поддержка.

Эта опция не доступна при получении таких видов помощи, как “лечение” или “проживание”, так как эти услуги всегда предоставляются в натуральной форме. Плата производится ежемесячно, поквартально, в полгода или в год один раз. Выплаты, однако, составляют 75% от расходов на медицинскую помощь в натуральной форме. Этот вид помощи предоставляет свободу выбора застрахованному лицу. Люди свободны в выборе – они могут нанять профессионала по уходу или организацию с услугами по уходу. Многие получатели по этому виду помощи хотят иметь особого поставщика услуг, которого они выбирают сами. Хотя часто ими оказываются люди, которых получатели знают, такие как сосед или друзья, - любому гражданину разрешается зарегистрироваться в качестве поставщика услуг по персональному уходу.

Рисунок 8. Структура Долгосрочного страхования по уходу



## Виды социальных услуг

Фокус делается на нужды конкретного застрахованного получателя услуги, а не на возможность государства по предоставлению услуги в удобной ему форме. Это является шагом к предоставлению специализированного ухода. Необходимость перехода от подхода “приоритет предложения” к подходу “приоритет спроса” - связана с изменениями в обществе, в котором люди все чаще высказывают свои предпочтения и требования и хотят организовать свою жизнь в таком порядке, который устраивает их.

Главным принципом долгосрочного страхования социальной поддержки являются возможность обеспечения того, чтобы люди, нуждающиеся в помощи, могли жить в своем доме как можно дольше и чтобы они могли получать помощь, как на дому, так и в специальных учреждениях.

Нижеприведенные виды социальных услуг предусматривают значительную свободу в организации предоставления социальной помощи по согласованию с поставщиком услуг.

Виды социальных услуг:

- Личная гигиена (например, оказание помощи при принятии душа, ванны, одевании, бритье, уходе за кожей, приеме пищи и питье, посещении туалета).
- Сестринское обслуживание (например, перевязка ран, введение лекарств и инъекций, обучение пациентов введению инъекций).
- Поддержка (например, помощь в проведении дня, в лучшем управлении своей жизнью, обучение заботе о своей семье, - индивидуально или в центрах дневного пребывания).
- Лечение (например, конкретное лечение у гериатрического специалиста, врача для умственно отсталых или специалиста по поведенческим отклонениям).
- Проживание: некоторые нуждающиеся в помощи люди не в состоянии продолжать жить самостоятельно (например, когда они нуждаются в приютах или постоянном присмотре в связи с серьезными расстройствами здоровья или рассеянностью).

Например, ЛОВЗ и люди с психическими расстройствами получают в рамках Закона “О медицинских затратах и льготах”, такие услуги как, домашний уход, услуги домов для престарелых, услуги учреждений для лечения психических расстройств и т.д.

Помощь состоит из одной услуги либо комплекса услуг. Например, господин А сталкивается с различными ограничениями в связи с глубоким слабоумием и не может продолжать жить дома самостоятельно, поскольку за ним требуется уход и его нужно лечить. Ему необходимы четыре вида услуг, а именно - уход, присмотр, лечение и проживание. Такое сочетание услуг предоставляется в виде пакета услуг “интенсивный уход”. Различные виды, пакеты интенсивной помощи доступны в зависимости от объема необходимого ухода (уход и забота, уход за инвалидами и лицами с психическими заболеваниями и т.д.).

## Аккредитация поставщиков услуг

Перед тем как поставщик услуг начнет оказывать услуги, его услуги должны быть одобрены и он должен заключить контракт с уполномоченным государственным органом. Поставщики услуг, которые хотят оказывать услуги в рамках Закона «О медицинских затратах и льготах» должны получить разрешение у *Министерства здравоохранения, благополучия и спорта*. После поступления заявки от поставщика услуг, производится оценка, для того чтобы определить соответствует ли он определенным условиям. Одним из условий является то, что поставщик обязан соответствовать требованиям Закона «Об

*учреждениях ухода и заботы». Главными требованиями являются доступность услуг по уходу и открытость в управлении и менеджменте организации.*

В соответствии с *Законом «Об учреждениях ухода и заботы»*, такие организации обязаны предоставлять услуги ухода и систематически мониторить, управлять и улучшать качество услуг по уходу на основе системы оценки качества. В Законе также указана обязанность таких организаций:

- обеспечить "ответственный уход", который подразумевает услугу высокого уровня, эффективную, пригодную, ориентированную на пациента и на реальные потребности получателей услуг;
- ясно изложить что они делают для того, чтобы обеспечить и поддерживать услуги «ответственный уход»;
- в максимально возможной степени систематически улучшать качество предоставляемых ими услуг; это включает в себя такие меры, как установление и мониторинг системы контроля качества;
- ежегодно публиковать отчет с указанием принятой политики контроля качества и отчет о качестве предоставляемых услуг.

#### *Заключение договора в рамках Закона “О медицинских затратах и льготах”*

Как правило, страховщик несет ответственность за выполнение Закона перед застрахованным населением. На практике управление данной системой организовано следующим образом: медицинские страховщики, которые работают в регионах, добровольно передают мандат одному страховщику здоровья в регионе, для оказания услуг застрахованным лицам по процедуре предусмотренной в Законе. Этот страховщик здоровья работает как отдельное юридическое лицо (*Региональный офис ухода*), который должен заключить соглашение о выполнении некоторых функций государственного органа для установленной в Законе деятельности. То есть, *региональные отделения по уходу* должны выполнить ряд условий правительства. Расходы оплачиваются из фонда *Медицинских затрат и льгот*. Для того, чтобы убедиться, что национальные расходы по фонду остаются в рамках бюджета, Агентство рассчитывает бюджеты *региональных офисов по уходу* по просьбе *Министерства здравоохранения, благополучия и спорта*.

*Региональные отделения ухода* выполняют свою задачу по оказанию помощи гражданам путем покупки услуг ухода у *поставщиков медицинских услуг* в регионе. Отделения имеют ряд функций, такие как заключение годовых контрактов (не на основе тендера) и повышение качества медицинских услуг. Методы работы офисов по уходу включают в себя обеспечение качества медицинской помощи, консультации с местными поставщиками услуг и т.д. Расходы по содержанию офиса в регионе несет *Министерство здравоохранения, благосостояния и спорта*, офис передается крупнейшему страховщику здравоохранения в регионе. В 2013 году 32 *региональных отделения ухода* находятся в ведении 12 страховщиков здравоохранения.

*Региональные отделения ухода* должны удерживать расходы в пределах областного бюджета и покупать услуги по уходу как можно более эффективно. В случае, если эффективность работы *регионального отделения ухода* низкая, то его полномочия могут быть переданы другому страховщику здоровья.

#### *Оказание услуги по годовым контрактам*

Заключение договора между поставщиком социальных услуг и *региональным отделением ухода* осуществляется на ежегодной основе. *Региональное отделение ухода*

является прямым заказчиком. На ежегодной основе *Региональное отделение ухода* публикует критерии по закупкам социальных услуг.

На основе критериев, организации поставщики социальных услуг готовят свои предложения которые состоят из 3 частей:

- Административные критерии;
- Критерии качества; (стандарт качества 2013)
- Предложение самого продукта.

Предложение самого продукта должно содержать:

- 1) какие продукты (услуги) поставщик услуг поставит (не с точки зрения клиентов);
- 2) размеры /единицы поставки;
- 3) сумму денег (бюджет).

Предложение об услуге описывает услуги, которые готов предоставить поставщик. Оно на 90% основано на услугах, которые предоставлялись в предыдущем году. *Региональное отделение ухода* оплачивает услуги поставщику услуг на основе ежемесячных отчетов (оплачивается только за то, что оказано и соответственно документировано). В течение года, на основе ежемесячных отчетов со стороны поставщиков услуг, *Региональное отделение ухода* может изменить бюджет. Вариации и корректировки в течение года возможны.

#### *Оценка качества услуг поставщиков Региональным отделением ухода*

*Региональные отделения ухода* играют ключевую роль в достижении экономической эффективности и приобретении услуг по уходу с хорошим соотношением цены и качества. Важно, чтобы услуги по уходу, которые закупаются и поставляются, были хорошего качества. По этой причине, договоренности достигнутые между *Офисами по уходу и поставщиками услуг по уходу* соответствуют национальной системе качества (стандартам ответственного ухода). Это закреплено также в совместном Руководстве по закупке услуг *Региональными отделениями ухода*.

### **6.3 Закон “О социальной поддержке”**

Закон “О социальной поддержке” был принят 1 января 2007 года. В соответствии с ним, муниципальные власти ответственны за политику социальной поддержки граждан и ее реализацию. Местная власть ответственна за социальную помощь гражданам. Социальная помощь должна быть связана с нуждами получателей и их непосредственной средой обитания. Муниципальные власти имеют преимущественную политическую свободу в реализации программ социальной поддержки. Министерство ответственно за реализацию самого Закона, но не за способы которыми муниципальные власти будут реализовывать закон и политику.

Городской совет разрабатывает проект плана на 4 года, который определяет направления решений, принимаемых в отношении вопросов социальной поддержки. Муниципальные власти также обязаны принимать подзаконные акты, которые фиксируют содержание отдельных положений и условия, при которых они действуют.

В соответствии с законом, социальная поддержка осуществляется в 9 сферах:

- 1) Содействие социальной сплоченности и повышение качества жизни в селах и городах;
- 2) Обеспечение профилактической поддержки и консультативной помощи молодым людям в переходном возрасте и родителям, воспитывающим “трудных детей”;
- 3) Обеспечение информацией, советами и поддержкой;
- 4) Поддержка добровольных воспитателей и волонтеров;

- 5) Поощрение участия в жизни общества и независимой жизнедеятельности людей с ОВЗ, хроническими психологическими или психосоциальными проблемами;
- 6) Создание механизмов для людей с ОВЗ, хроническими психологическими или психосоциальными проблемами, чтобы они могли жить самостоятельно или участвовать в жизни общества;
- 7) Поддержка общественных приютов, консультации и поддержка центров против насилия в семье;
- 8) Поддержка общественного психического здоровья;
- 9) Поддержка амбулаторной помощи для наркоманов.

Муниципальные власти вправе выработать специфику каждой области, что позволяет им интерпретировать Закон для его использования в местных условиях.

Муниципальная власть обеспечивает индивидуальную поддержку: например, инвалидное кресло или адаптацию в домашних условиях, что позволяет справлять бытовые нужды и передвигаться по дому. Еще один способ поддержки людей - это предоставление набора инфраструктурных удобств (например, групповая транспортировка ЛОВЗ, уход для наркоманов, местная помощь, приюты для женщин или организация неформальной поддержки (соседская поддержка, помощь волонтеров)).

#### *Тендер по закупке услуг социальной поддержки*

В рамках Закона проводятся тендеры и конкурсы. Закон подчиняется Европейскому законодательству и, следовательно, должен соответствовать Европейским стандартам, устанавливающим, что закупка услуг в рамках социальной поддержки должна быть осуществлена через конкурс или тендер. Тендер был внедрен как способ повышения эффективности в государственном секторе. Европейское и национальное законодательства признают обязательность проведения тендера. Большинство местных органов власти следуют закону и проводят тендеры. При наличии 400 муниципалитетов в Голландии, это предоставляет значительный выбор в отношении путей исполнения Закона о социальной поддержке. Несмотря на это, в настоящее время идут жаркие споры по вопросу обязательности процедуры проведения тендера.

Тендер предназначен для обеспечения равной конкуренции между поставщиками в поставке своих товаров и услуг в ту или иную общину. Для того чтобы добиться этого, формулировка задания и процедуры должны гарантировать выбор "лучшего" предложения. Так как ответственность за составление задания лежит на муниципалитете, то они имеют возможность действовать соответствующим образом. Следовательно, в то время как муниципалитеты имеют эту опцию в своем распоряжении, все еще возникает вопрос: "Способствует ли проведение обязательного тендера достижению цели, для которой он был предназначен, то есть для поощрения равной конкуренции между поставщиками?"

Наиболее важная часть тендера касается домашней помощи (ухода на дому и предоставления бытовых услуг для пожилых людей и людей с умственными или физическими отклонениями). Эти две категории, следует отличать:

- 1) ДД 1: Домашние дела: походы по магазинам, готовка холодной еды, готовка горячей еды, легкая домашняя помощь, тяжелая домашняя помощь, стирка и т.д.
- 2) ДД 2: Домашние дела, как и в ДД 1, с дополнительной бытовой помощью в упорядочении домашнего хозяйства, в том числе помощь по уходу за собой, в приготовлении пищи и ежедневной организацией домашнего хозяйства. Кроме того, все виды критериев могут быть сформулированы в тендере, например, касающиеся услуг по повышению благосостояния и участия граждан. Чтобы

стимулировать более пристальное внимание на качество и широкие критерии, Министерство здравоохранения разработало концепцию социальных тендеров.

В целом, наиболее важными формами тендера являются следующие:

**Обычный тендер с конкуренцией по цене и качеству:**

Обычный тендер с конкуренцией по цене и качеству применяется в 52 % муниципалитетов. Основное внимание уделялось этой модели проведения тендера, поскольку, ранее отсутствовал опыт в части соотношения цены и качества за услуги бытовой помощи нуждающимся людям. Эта модель наиболее четко представляет принцип развития конкуренции.

**Установление максимальной цены:**

Один из вариантов тендера с конкуренцией по цене и качеству. Осуществляется следующим образом: максимальная цена устанавливается в Руководстве по закупкам. В 30% случаев, муниципалитеты предпочли этот метод проведения торгов в основном из-за их ограниченного бюджета, и договоренности, как со стороны муниципалитета, так и участников тендера, что цена не будет превышать определенного максимума. Эта модель основана на конкуренции на местном уровне.

**'Zeeuws' - Модель конкурса по качеству и по фиксированной цене:**

Модель тендеров Zeeuws, предлагает преимущества по сравнению с другими моделями тендеров по закупке медицинских услуг. Устанавливая цену, муниципалитет и поставщик медицинских услуг, оба знают, за что муниципалитет готов платить. Эта модель тендера выбирается муниципалитетом, чтобы гарантировать и сохранять существующие отношения с текущими поставщиками услуг в сфере здравоохранения и поощрять сотрудничество. Учитывая, что контракты заключаются с большим количеством поставщиков услуг, считается, что клиент имеет значительную свободу выбора поставщика услуг. В некотором смысле, эта модель представляет собой сокращение конкурентной борьбы и, возможно, решает вопрос напряженности между конкуренцией и сотрудничеством.

**Аукцион: первая фаза – отбор по качеству, следующая фаза - отбор по конкурентной цене:**

Аукцион является вариантом, в котором муниципалитет публикует тендерные заявки на сайте аукциона. Все поставщики, уже имеющие контракты, обязаны предоставить тендерные заявки на все позиции, которые заявила закупающая организация. Для закупки услуг выбирают поставщика с самыми низкими ценами. Эта модель также основана на конкуренции, когда участники аукциона, наоборот, стараются дать самую низкую цену, нежели конкурент, чтобы быть выбранными.

**Метод соотношения:** при этом методе баллы текущего тендера оцениваются на основе баллов другого тендера.

Для органов МСУ модель Zeeuws также является способом поддержания хороших отношений с традиционными поставщиками услуг, в то же время имея возможность переключиться на других поставщиков. Не смотря на то, что данная модель высоко оценивается, тем не менее, на деле все же возникают проблемы и недовольства. Поставщики услуг по домашнему уходу жалуются, что почасовой тариф является очень низким, что они рассматривают возможность отказаться от контракта. Противники тендеров обеспокоены качеством и удовлетворенностью клиентов, которые связаны с ценой и стоимостью, в результате чего - выбор клиента будет ограничен из-за монопольного статуса

поставщиков. Другое опасение вызывает то, что из тендерного процесса выпадают те поставщики, с которыми до этого не заключались контракты.

Эти опасения схожи с опасениями в отношении проблем, возникающих при рыночных взаимоотношениях покупателя и продавца услуг. С внедрением тендеров в системе предоставления социальных услуг возникла напряженность между конкуренцией и сотрудничеством. С одной стороны, сообщества и поставщиков медицинских услуг просят сотрудничать между собой и организовывать вокруг клиента сеть предоставления услуг по уходу, с другой стороны - поставщики должны конкурировать между собой и через прямую конкуренцию обеспечивать высокое качество.

## **Глава 7. Предоставление социальных услуг через грантовые программы в США**

*(автор Ребекка Ульман, Международный центр некоммерческого права)*

Данное исследование, состоит из трех частей: 1) обзор федерального законодательства и практики предоставления социальных услуг за счет государственных грантовых программ в США, 2) информация о конкретных административных регламентах агентства и практика, и 3) пример из программы грантов на тендерной основе в штате Нью-Йорк.

### **7.1 История государственной поддержки социальных услуг в США**

В Соединенных Штатах, существует давняя история государственной финансовой поддержки в предоставлении социальных услуг. Некоторые из старейших учебных и медицинских учреждений, в том числе Гарвардский университет и Массачусетский главный госпиталь, получили государственное финансирование во время их создания.<sup>71</sup> В 19-ом и в начале 20-х веков, государство продолжало финансирование социальных услуг, хотя в основном в городских районах Северо-Востока и Среднего Запада. Например, в Нью-Йорке полагались на католические благотворительные организации для оказания услуг по благосостоянию детей.<sup>72</sup> В 1960-х годах федеральное правительство значительно расширило свое финансирование в области социальных и медицинских программ, включая учреждения по общественным делам, общественные центры психического здоровья, центры здоровья в отдельных окрестностях, и агентства по защите детей.<sup>73</sup> Многие из расширенных услуг были предоставлены НКО. В 1965 году президент Линдон Джонсон подписал закон о двух актах, который стал основой для предоставления медицинских услуг населению – Medicaid и Medicare (федеральная система медицинской помощи неимущим; федеральная программа медицинской помощи престарелым). Medicaid - это программа медицинского страхования для малоимущих и нуждающихся людей, охватывающая детей, престарелых, слепых и/или инвалидов и других людей, которые имеют право на получение федеральной субсидированной выплаты по поддержке уровня дохода. Medicare является программой медицинского страхования для людей старше 65 лет. В 1980 году правительство финансировало программы по разрешению таких социальных проблем, как СПИД, бездомность и голод, в большинстве случаев, посредством финансирования НКО.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Смит Стивен Ратгеб, "Государственное финансирование некоммерческой деятельности". *Некоммерческие организации и государство: сотрудничество и конфликты*. Элизабет Т. Борис и С. Евгений Стюерле, Urban Institute Press, 1999. С. 178

<sup>72</sup> Там же

<sup>73</sup> Там же

<sup>74</sup> Там же

В 2012 финансовом году, федеральное правительство США потратило \$ 3,5 триллиона долларов. Из них 21% или 732 миллиард долларов США были потрачены на Medicare, Medicaid и детскую программу медицинского страхования.<sup>75</sup> Еще 12%, или \$ 411 миллиард, ушло на поддержку программ по предоставлению помощи лицам и семьям, столкнувшимся с трудностями. Данная программа включала в себя предоставление талонов на питание малоимущим, школьного питания, жилищной помощи лицам с низким уровнем доходов, помощи по уходу за ребенком, а также различные программы, которые помогают беспризорным детям и детям, подвергшимся насилию.<sup>76</sup>

#### *Определение государственной поддержки*

В соответствии с федеральным законодательством США, к «помощи» или «пособиям» относится одобренная федеральным законом передача денег, имущества, услуг или любых ценностей для достижения общественно-полезных целей по поддержке или стимулированию.<sup>77</sup>

В соответствии с Каталогом внутренней федеральной помощи, финансовая помощь федерального правительства США классифицируется на 15 категорий, в том числе:<sup>78</sup>

- субсидии на осуществление проектов и соглашений о сотрудничестве - финансирование конкретных проектов в течение фиксированного или известного периода. Субсидии на осуществление проектов могут включать стипендии, исследовательские гранты, гранты на профессиональную подготовку/стажировку, экспериментальные и демонстрационные гранты, гранты для оценки, планирования и/или предоставления технической помощи, гранты на строительство.
- гранты по формулам - распределение денег штатам или их подразделениям в соответствии с формулами распределения, предусмотренными законом или административным регулированием, для поддержки деятельности постоянного характера, не ограничивающейся конкретным проектом.
- прямые выплаты на определенные цели - финансовая помощь из федерального бюджета, предоставляемая непосредственно физическим лицам, частным фирмам и другим частным институтам, чтобы поощрять или субсидировать определенный вид деятельности, обуславливая получение помощи для конкретной деятельности получателя. В данную категорию не включаются контракты на закупку товаров и услуг для федерального правительства.
- прямые выплаты на произвольные цели - финансовая помощь из федерального бюджета, предоставляемая непосредственно бенефициарам, которые соответствуют федеральным квалификационным требованиям, без ограничения целей по использованию денег. К ним относятся выплаты по выходу на пенсию, пенсия и программы компенсационных выплат.
- прямые кредиты - финансовая помощь, предоставляемая через кредитование за счет федеральных средств на определенный период времени, с разумным сроком погашения. Такие кредиты могут выдаваться как с требованием по выплате процентов, так и без такового.

<sup>75</sup> Центр по приоритетам бюджета и политике: <http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=1258>.

<sup>76</sup> Там же.

<sup>77</sup> Каталог федеральной внутренней помощи Правительства США:

<https://www.cfda.gov/?s=generalinfo&mode=list&tab=list>.

<sup>78</sup> Каталог федеральной внутренней помощи Правительства США:

<https://www.cfda.gov/?s=generalinfo&mode=list&tab=list&tabmode=list&static=assistance>.

- гарантированные / застрахованные кредиты - программы, в которых федеральное правительство возмещает кредитору потери в случае отказа заемщика выполнить свои обязательства.
- страхование - финансовая помощь, предоставленная для возмещения ущерба нанесенных при определенных условиях. Страхование может предоставляться непосредственно федеральным правительством или через частные фирмы - может (или не может) включать в себя уплату страховых премий.
- продажа, обмен или дарение имущества и товаров - программы, которые предусматривают продажу, обмен, дарение федеральной недвижимости, личного имущества, товаров и др., включая земельные участки, здания, оборудование, продукты питания и лекарства, за исключением займов, использования или предоставления доступа к федеральным средствам или имуществу.

Для соответствия тематике анализа, мы сосредоточим наше внимание на категории субсидий на осуществление проектов и соглашений о сотрудничестве, которые будем обозначать общим термином «гранты».

## 7.2 Гранты

Согласно законодательству США, федеральный грант - это «вид помощи, соответствующий уставам, в котором федеральный административный орган (грантодатель) передает что-то ценное другой стороне (грантополучателю) для осуществления деятельности грантополучателя, выбранной правительством для ее поддержки».<sup>79</sup> Соглашения о сотрудничестве аналогичны грантам за исключением того факта, что между грантодателем и грантополучателем ожидается значительное взаимодействие.<sup>80</sup>

Законодательная власть США, Конгресс, принимает законы и выделяет денежные средства на их финансирование. Исполнительная власть реализует законы на деньги, выделенные Конгрессом. Таким образом, все федеральные расходы, включая грантовые программы, могут быть осуществлены только после одобрения Конгресса.<sup>81</sup> Конгресс может дать исполнительной власти значительную свободу относительно того, как реализовать законы и, следовательно, полномочия по определению обязательств по выделенным средствам и по их выделению. Но, в конечном счете, Конгресс уполномочен определять то, сколько может потратить исполнительная власть.<sup>82</sup> Таким образом, финансирование грантовых программ должно быть инициировано Конгрессом.

Существуют два типа федеральных грантовых программ - обязательные и дискреционные, Конгресс предоставляет различные виды разрешения по финансированию каждого типа.<sup>83</sup>

Обязательные гранты, которые также называются грантами по формулам, - это гранты, которые выдаются Конгрессом непосредственно штатам и другим муниципалитетам и позволяют им распределять средства среди получателей. Это гранты, которые выдаются вне конкурса, и как правило, выделяются в зависимости от численности населения и/или других критериев переписи. В общем, все заявители, которые отвечают минимальным требованиям, имеют право на получение денежных средств.<sup>84</sup> Штаты и другие муниципалитеты предпочитают этот тип гранта, поскольку он увеличивает гибкость в

<sup>79</sup> Закон о принципах ассигнования федеральных средств: третий выпуск: том II, Офис подотчетности Правительства США, выпущен 1 февраля 2006 года. Доступен на: <http://www.gao.gov/htext/d06382sp.html>.

<sup>80</sup> Закон о федеральных грантах и совместном соглашении, 13 сентября 1982 года, §6305

<sup>81</sup> Конституция США, Статья 1, раздел 9, пункт 7.

<sup>82</sup> Там же.

<sup>83</sup> Закон о принципах ассигнования федеральных средств, Глава 10.

<sup>84</sup> [http://www.federalfunding.net/grants\\_types.htm](http://www.federalfunding.net/grants_types.htm).

расходовании средств штатов, и, в теории, уменьшает федеральный контроль.<sup>85</sup> Примером программы, финансируемой через гранты по формулам, является Программа стимулирования питания Министерства здравоохранения и социального обеспечения Соединенных Штатов Америки. Эти гранты по формулам обеспечивают ресурсы стимулирования путем поощрения эффективной работы в сфере доставки пищи пожилым. Каждый год Министерство здравоохранения и социального обеспечения Соединенных Штатов Америки выделяет штатам и племенам коренного населения гранты по формулам, суммы которых рассчитываются исходя из количества блюд, доставленных пожилым людям в предыдущем финансовом году пропорционально другим штатам и племенам коренного населения. Поставщики питания должны ежемесячно предоставлять отчеты по количеству доставленной еды в государственные органы, которые предоставляют окончательные расчеты по итогам года федеральным властям. Министерство здравоохранения и социального обеспечения Соединенных Штатов автоматически возмещает поставщикам питания \$ 0,50 за порцию пищи доставленной в предыдущем финансовом году при наличии квитанций у поставщиков питания.<sup>86</sup>

Дискреционные гранты выдаются через федеральные административные ведомства. Федеральные административные ведомства (агентства) образованы на основе так называемых «законодательных актов по реализации», принимаемых Конгрессом и излагающих цели, которые агентство должно преследовать. Полномочия агентства по выдаче грантов должны осуществляться на основе законодательных актов по реализации. Средства грантов могут быть израсходованы на уставные цели в пределах разрешенного периода времени и в рамках утвержденного количества.<sup>87</sup> Тем не менее, цели, на которые выделяются средства агентству, часто сформулированы очень широко и поэтому могут широко трактоваться агентством. Например, многие агентства получают средства в виде «общей суммы» только с одной или двумя категориями, такими как «заработная плата» и/или «операционные расходы». В целом, если агентства надлежащим образом уполномочены для реализации грантовой программы через общую статью расходов, то решения агентства по расходованию средств дискреционной грантовой программы не будут подвергаться сомнению со стороны Управления по общей отчетности - надзорного органа Конгресса.<sup>88</sup> В этом случае, агентство имеет большую гибкость предоставления грантовых средств.

Конгресс также может принять закон, разрешающий открытие определенной грантовой программы и назначить агентство для его реализации.<sup>89</sup> Такие гранты называются грантами санкционированными конгрессом. Законодательство, заложившее основу для открытия программы помощи, зачастую определяет программные цели, а управляющие агентства определяют детали по ее реализации.<sup>90</sup>

Учреждениями, которые выдают наибольшее количество федеральной помощи, являются: Министерство здравоохранения и социального обеспечения, Министерство внутренних ресурсов, Министерство сельского хозяйства, Министерство жилищного строительства и реконструкции городских районов, а также Министерство юстиции Соединенных Штатов Америки.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> Закон о принципах ассигнования федеральных средств, Глава 10.

<sup>86</sup> [http://www.federalfunding.net/grants\\_types.htm](http://www.federalfunding.net/grants_types.htm).

<sup>87</sup> Закон о принципах ассигнования федеральных средств, Глава 10.

<sup>88</sup> Закон о принципах ассигнования федеральных средств, Глава 10.

<sup>89</sup> Для более подробной информации о грантовых программах Конгресса, пройдите по ссылке: [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEcQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww2.ed.gov%2Fprograms%2Fope-directed%2Fdg-guidance2010.doc&ei=vVBYUqv\\_A5e14AO66YCQc&usq=AFQjCNE6wKqnrq8ThqaQbs1nav7ju8ongNQ&sig2=94FHNuU49euaslqiL7XYyW&bvm=bv.53899372,d.dmg](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEcQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww2.ed.gov%2Fprograms%2Fope-directed%2Fdg-guidance2010.doc&ei=vVBYUqv_A5e14AO66YCQc&usq=AFQjCNE6wKqnrq8ThqaQbs1nav7ju8ongNQ&sig2=94FHNuU49euaslqiL7XYyW&bvm=bv.53899372,d.dmg).

<sup>90</sup> Закон о принципах ассигнования федеральных средств, Глава 10.

<sup>91</sup> Каталог федеральной внутренней помощи Правительства США: <https://www.cfs.gov/?s=generalinfo&mode=list&tab=list>.

### 7.3 Ответы из практики США на проблемные для Кыргызстана вопросы по государственному социальному заказу

Как описано выше, административные ведомства, как правило, ответственны за объявление конкурса, рассмотрение, и управление собственными дискреционными грантовыми программами. Ввиду этого, многие агентства обнародуют внутренние правила и положения для руководства данными процессами.

Например, Агентство международного развития США (USAID) имеет ряд документов, именуемые - Автоматизированные системы директив (ADS), которые управляют внутренней организацией и функциями, и тематически систематизированы.<sup>92</sup> ADS 303 является специальным руководством для сотрудников агентства по грантам и соглашениям о сотрудничестве для НКО.<sup>93</sup>

В ADS 303 подробно описано, как USAID:

- публикует информацию о возможности финансирования (303.3.5);
- пишет запросы на заявки (303.3.5.2);
- проводит конкурс (303.3.6.1);
- оценивает заявки (303.3.6.4);
- предотвращает конфликт интересов среди оценщиков (303.3.6.4.d) и
- определяет ответственность потенциальных грантополучателей (303.3.9).

Для того чтобы ответить на нижеизложенные вопросы, важно сосредоточиться на одном конкретном агентстве. Министерство здравоохранения и социального обеспечения Соединенных Штатов Америки (HHS) было выбрано потому, что его миссия – сохранение здоровья всех американцев и предоставление основных услуг для существования человека, особенно для тех, кто в наименьшей степени способен помочь самому себе. В частности, для получения нижеследующих ответов, было использовано Программное заявление HHS по грантам Канцелярии помощника министра по ресурсам и технологиям и Управления по грантам<sup>94</sup>.

Таблица 11. Ответы из практики США на проблемные для Кыргызстана вопросы по ГСЗ

| №  | Вопросы и ответы  |
|----|---|
| 1. | <p><b>Есть ли надобность в использовании «электронной подписи» или порядка предоставления информации в электронном виде по аналогии с государственными закупками?</b></p> <p>Да. Большинство заявок на федеральные гранты подаются через сайт <a href="http://www.grants.gov">www.grants.gov</a> и поэтому не полагаются на физические подписи. В соответствии с системой <a href="http://www.grants.gov">grants.gov</a>, организации создают институциональные учетные записи (по одному на организацию) с именем пользователя и паролем. Чтобы подать заявку на грант, должностное лицо, уполномоченное организацией, должно вести учетную запись данной организации, «войти в свой кабинет на сайте» - прикрепить и отправить заявку на грант. После этого он или она завершат отправку электронной подписью для подтверждения подлинности подачи своей заявки на грант.</p> |

<sup>92</sup> Полный перечень ADS доступен здесь: <http://www.usaid.gov/who-we-are/agency-policy>.

<sup>93</sup> ADS 303: <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303.pdf>.

<sup>94</sup> Доступно на: [www.hhs.gov/asfr/ogapa/grantinformation/hhsgps107.pdf](http://www.hhs.gov/asfr/ogapa/grantinformation/hhsgps107.pdf).

|    |   |
|----|---|
| 2. | <p><b>Какова процедура рассмотрения проектного предложения до его регистрации: кто получает уведомление, в какие сроки и т.д.</b></p> <p>Как правило, объявления о возможном финансировании требуют представления завершенной заявки на начальном этапе. Тем не менее, офисы грантов NHS могут запросить или поощрить представление предварительных документов до подачи заявки на первичную (новую) помощь. При запрашивании предварительных заявительных документов, они должны быть представлены, в соответствии с указаниями офиса грантов NHS в объявлениях о возможности финансирования. Предварительная документация заявок может потребоваться как средство отсеивания через объективный процесс отбора тех заявок, у которых практически нет шансов на получение федерального финансирования до того, как заявители понесут значительные расходы по подготовке заявки.</p>   |
| 3. | <p><b>Есть ли необходимость публиковать состав конкурсной комиссии?</b> Нет.</p>  |
| 4. | <p><b>Каким образом должны избираться члены конкурсной комиссии от гражданского общества?</b></p> <p>Заявки на грантовые программы подлежат рассмотрению: 1) офисом управления программой (см. ниже) и 2) обозревателем по техническим требованиям. Обзор по техническим требованиям является консультативным обзором заявок на получение дискреционных грантов, проводимый, как минимум, тремя беспристрастными обозревателями, имеющими опыт в соответствующей программной области. Обзор предназначен для предоставления консультаций лицам, ответственным за принятие решений, касательно наград (в офисе управления программами). Объективное рассмотрение необходимо для обеспечения выбора заявок, которые наилучшим образом удовлетворяют потребности программы, соответствуют опубликованным критериям оценки и обеспечения уверенности общественности в том, что процесс оценки является беспристрастным и справедливым.</p> <p>Выбор обозревателей по техническим требованиям. Субсидирующий/ финансируемый офис NHS должен принять соответствующие меры для частых смен и/или ротаций независимых обозревателей. Не федеральные, так же как и федеральные кадры могут быть использованы в качестве независимых обозревателей. Когда кадры из федеральных органов привлекаются в качестве независимых экспертов, они должны быть далеки от организационных дел и сотрудников субсидирующего/ финансируемого офиса NHS.</p> |
| 5. | <p><b>Должны ли быть ограничения или этический кодекс для членов конкурсной комиссии и участников конкурса?</b></p> <p>В рамках «обзора по техническим требованиям», описанным выше, независимые обозреватели обязаны предоставить гласность в отношении своей финансовой отчетности субсидирующему/ финансируемому офису NHS. Сотрудник субсидирующего/ финансируемого офиса NHS руководящий процессом рассмотрений гранта должен определить - имеет ли потенциальный или фактический член комиссии очевидный конфликт интересов. Если независимый обозреватель имеет конфликт интересов в отношении заявок, обозреватель не должен принимать участие или присутствовать в ходе рассмотрения данной заявки.</p>  |
| 6. | <p><b>Должно ли быть определено минимальное число членов комиссии?</b><br/>Заявки оцениваются в несколько этапов. Существует комиссия Офиса по управлению</p>   |

грантами и независимая / объективная комиссия. Независимая /объективная комиссия должна состоять из трех членов.

#### *Оценка заявок*

Мероприятия по рассмотрению заявок включают в себя прием и рассмотрение заявок на гранты, направляемые потенциальными грантополучателями. Офис по управлению грантами наблюдает за рассмотрением и оценкой заявок на гранты для обеспечения соответствия внешних обозревателей и кадров агентства с политикой и регламентами данного управления и с рациональной практикой ведения дел. Офис по управлению программой оценивает заявки по своим программным значениям и определяет, какие заявки наиболее соответствуют целям программы и предоставляют максимальные возможности для успеха.

#### *Получение и первоначальный отбор*

Это включает в себя прием и официальную регистрацию входящих заявок на гранты. Заявки проверяются (обычно в соответствии с определенным контрольным перечнем), чтобы убедиться, что они должным образом заполнены. Офис управления грантами получает и проводит первоначальный отбор заявок на предмет полноты содержания заявки и соответствие заявителя требованиям. Эта функция может быть централизована и/или проведена подрядчиком.

#### *Независимая/объективная комиссия*

Она включает в себя оценку технических аспектов заявок через объективный процесс отбора. После того, как техническая оценка завершена, как правило, принимается предварительное решение, которое оформляется на рейтинговом листе по техническим критериям. Офис по управлению грантами консультирует независимую/объективную комиссию и вовлеченных лиц о надлежащих процедурах по проведению независимой /объективной оценки и/или проверяет на наличие нарушений в процессе. Офис по управлению программой обеспечивает техническими экспертами, которые участвуют в независимой / объективной оценке и разрабатывают рейтинговые листы по техническим критериям, кроме случаев, когда оценка осуществляется определенным офисом (например, Центр научного обзора Национального института здравоохранения).

#### *Оценка управления предприятием*

Она включает в себя оценку возможностей управления предприятием заявителей на основе информации, содержащейся в заявке, дополнительной информации, востребованной по необходимости и рассмотрения предшествующей деятельности в качестве грантополучателя. При необходимости проводится предварительный анализ управления предприятием (как правило, на месте производства). Этот этап также включает в себя рассмотрение соответствия заявок нормативным или законодательным требованиям (например, наличие всех необходимых гарантий). Офис по управлению грантами проводит мероприятия по оценке управления предприятием. Офис по управлению программой по необходимости помогает Офису по управлению грантами.

#### *Анализ затрат*

При этом проводится детальный анализ стоимости предлагаемого бюджета, представленного заявителем, чтобы определить издержки, поддающиеся разъяснению, по статьям, допустимость и разумность затрат. Офис по управлению грантами выполняет анализ затрат. Офис по управлению программой по просьбе помогает Офису по управлению грантами, в частности, в оценке воздействия затрат на технические аспекты гранта.

|    |   |
|----|---|
|    | <a href="http://www.hhs.gov/asfr/ogapa/grantinformation/grantprocess.html#AppEval">http://www.hhs.gov/asfr/ogapa/grantinformation/grantprocess.html#AppEval</a>   |
| 7. | <p><b>В каком порядке должны быть оценены проектные предложения? Сколько людей должны рассмотреть одно приложение?</b></p> <p>Порядок, в котором проектное предложение должно быть оценено, не предписан в руководствах по рассмотрению. Заявки рассматривают несколько человек из офиса по управлению программой и три независимых эксперта.</p> <p><i>Проведение оценки.</i></p> <p>В рамках объективной оценки, независимые эксперты должны оценить каждую заявку в баллах, с использованием критериев, опубликованных в объявлениях о программе. Субсидирующие офисы NHS, рассматривающие грантовые заявки на конкурсной основе, должны обеспечивать документы, идентифицирующие каждого члена комиссии, удостоверяющие их квалификацию и прозрачность в отношении их финансовой отчетности.</p>  |
| 8. | <p><b>Нужно ли вводить дополнительные критерии для оценки заявок по проектам, которые будут выбраны комиссией? Например, такие как постоянная активность в месте расположения целевой группы, наличие постоянного реестра получателей услуг, ограничения по размеру заработной платы и административным расходам и т.д.?</b></p> <p>Критерии рассмотрения заявления должны быть опубликованы как часть объявления о финансировании. Типичные критерии оценки могут включать в себя:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- подход к реализации проекта или программы;</li> <li>- соответствие потребностям по услугам здравоохранения или инициирование научно-исследовательского проекта;</li> <li>- потенциал программы или проекта (внести свой вклад в достижение целей или задач финансируемой программы);</li> <li>- метод, используемый для оценки проектов или результатов программы;</li> <li>- ресурсы организации-заявителя, например, производственные объекты;</li> <li>- возможности сотрудников организации;</li> <li>- разумность и целесообразность бюджета.</li> </ul> <p>Сотрудники NHS, предоставляющие гранты, также могут принять во внимание и другие факторы, например, географическое распределение, но данные факторы должны быть указаны в объявлении о возможном финансировании.</p> <p>Заявки, получившие положительную объективную оценку, также оцениваются по другим аспектам. Такие оценки включают в себя, по мере применимости, - анализ затрат бюджета проекта/программы, оценка системы управления заявителя, соответствие заявителя установленным требованиям, соблюдение требований в соответствии с политикой программы, в том числе своевременность подаваемых документов. Возможно от заявителя потребуются предоставление дополнительной информации (например, обновленный бюджет или иная информация или подтверждение о прохождении проверки Комитета по институциональному уходу и эксплуатации животных (IACUC)) или осуществление определенных действий (например, переговоры по ставкам косвенных затрат) в процессе ожидания гранта. Тем не менее, даже на этом этапе процесса, такие запросы не гарантируют, что финансирование будет присуждено.</p> <p>В дополнение к рассмотрению конкретной информации, представленной в заявке,</p> |

|            |   |
|------------|---|
|            | <p>офис по управлению грантами определяет адекватность финансовой системы и системы управления предприятием заявителя, в том числе систем по управлению имуществом и закупками, которые будут поддерживать расходы и ответственность за грант, в случае его предоставления. Заявители/грантополучатели должны иметь системы, политику и процедуры, с помощью которых они смогут управлять средствами и мероприятиями по реализации грантовой программы. Они могут использовать свои существующие системы для этой цели, в том случае, если организационная политика применяется независимо от источника средств и эти системы соответствуют стандартам и требованиям, изложенным в 45 CFR часть 74 или 92, в зависимости от обстоятельств (см. «Финансовый менеджмент»). Если заявитель не имеет опыта работы с федеральными грантами или с контрактами по возмещению расходов, офис по управлению грантами может ознакомиться с системой финансового управления заявителя и другими системами управления перед выдачей финансирования, или в разумный срок после выдачи, с целью определения их адекватности и приемлемости. Если заявитель имеет опыт получения грантов HHS или иных федеральных наград по возмещению расходов, то офис по управлению грантами может ознакомиться с последним аудиторским отчетом и другой имеющейся информацией, чтобы определить соответствие системы управления заявителя установленным стандартам. На основании результатов оценки, офис по управлению грантами определит необходимость в корректирующих действиях и может установить специальные условия в случае предоставления гранта. Финансирующий офис HHS также будет осуществлять надзор за системами грантополучателя в рамках своего регулярного мониторинга после выдачи гранта.</p> |
| <p>9.</p>  | <p><b>Нет установленной процедуры рассмотрения заявок:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– кворум;</li> <li>– правила оценки, если есть противоречивые оценки членом;</li> <li>– сроки рассмотрения заявок и т.д.</li> </ul> <p>Заявки, полученные по одному и тому же объявлению о возможном финансировании, обычно оцениваются индивидуально, а затем ранжируются по количеству баллов наряду с другими заявками, оцененными той же комиссией в соответствии с программными, техническими или научными критериями. Заявка, получившая самый высокий рейтинг, получает приоритетное внимание при присуждении грантов в рамках имеющихся средств. Уполномоченные должностные лица программы принимают окончательное решение по поводу гранта по результатам рассмотрения заявок, получивших положительную оценку.</p>  |
| <p>10.</p> | <p><b>Должны ли параллельно объявлению о конкурсе размещаться список критериев, оценки и баллы на веб-сайте министерства? (Можно ли разместить это позже?), (1) не позднее, чем через 10 дней после объявления конкурса и / или (2) не ранее чем за 20 дней до определения победителей.</b></p> <p>Перечень критериев оценки грантового конкурса должен быть опубликован вместе с объявлением о возможном финансировании.</p> <p>Информация о победителях конкурсов федеральных грантовых программ, как по конкретным грантополучателям, так и статистические данные о грантах HHS в целом, размещаются на сайте: <a href="http://taggs.hhs.gov/index.cfm">http://taggs.hhs.gov/index.cfm</a>.</p> <p>Подробная информация о конкретных заявках, такая как полученные баллы, как правило, не доступна общественности. Есть возможность получить доступ к некоторым данным с помощью запроса в соответствии с Законом о свободном доступе к информации (FOIA). Тем не менее, даже с данным запросом, HHS, как правило, не выдает информацию:</p>   |

|     |   |
|-----|---|
|     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• о рассматриваемых грантовых заявках;</li> <li>• о новых непрофинансированных заявках;</li> <li>• об оценочных частях отчетов по выездным осмотрам, о кратких обзорах объективной оценки, в том числе о баллах.</li> </ul>  |
| 11. | <p><b>Есть ли необходимость в проведении обучения организаций, которым присуждены гранты? Кто и в каком порядке разрабатывает учебные модули? Есть ли необходимость в вариации обучений: например, для директоров и бухгалтеров организаций и других?</b></p> <p>В целом, правительство не проводит обучение по управлению грантами для организаций, получивших грант. Имеются некоторые интернет-ресурсы, такие, как модули от Министерства образования: <a href="http://www2.ed.gov/rms-training/doed_formula_fy12/mod01/module.htm">http://www2.ed.gov/rms-training/doed_formula_fy12/mod01/module.htm</a>. Существуют много частных предприятий, оказывающих детальные тренинги для организаций, стремящихся выиграть и реализовать федеральные гранты. Одна из таких организаций - это Inside NGO-<a href="https://insidengo.org/events/">https://insidengo.org/events/</a>.</p>   |
| 12. | <p><b>Какая консультативная поддержка необходима организациям в ходе реализации проектов? (при подаче заявки /в ходе реализации проекта /после окончания проекта).</b></p> <p>Что касается поддержки в процессе подачи заявления, как правило, организациям разрешается задавать уточняющие вопросы после публикации объявления. Ответы на вопросы даются публично. Предоставление поддержки в частном порядке не допускается.</p> <p>Что касается поддержки в процессе реализации проектов, финансирующие офисы NHS проводят регулярный мониторинг выданных грантов для выявления потенциальных проблем и областей, где техническая помощь может быть необходима. Этот активный мониторинг осуществляется путем анализа ответов полученных от грантополучателей, аудиторских заключений, переписки, информации полученной во время полевых визитов, и другой информации, имеющейся в финансирующем офисе NHS. Имена и номера телефонов лиц, ответственных за мониторинг программных аспектов и аспектов управления предприятием или мероприятий в рамках проекта, предоставляются грантополучателю в момент выдачи гранта. Мониторинг продолжается до тех пор, пока у финансирующего офиса NHS есть финансовая заинтересованность в проекте, программе или деятельности, в результате имущественной ответственности, аудита и других требований, которые могут продолжаться в течение определенного периода времени после окончания проекта или программы.</p> |
| 13. | <p><b>Должны ли средства выделенные на определенный год (например, 2013) быть потрачены до конца текущего календарного (финансового) года, или они могут быть потрачены в следующем календарном (финансовом) году?</b></p> <p>Бюджетный или проектный периоды. Субсидирующие офисы NHS финансируют многолетние проекты, разделенные на 12 месячные интервалы, известные как бюджетный период, сроком не превышающим 5 лет.</p> <p>Перенесение свободных от обязательств остатков. В соответствии со всеми законами и правилами, перенос свободных от обязательств остатков грантополучателем, разрешается только с одного бюджетного периода в другой, но они должны быть использованы до конца проекта.</p>  |

|     |  |
|-----|--|
|     | <p><b>Малозатратные и беззатратные продления</b></p> <p>Должностное лицо HHS, ответственное за управление грантами, может продлить период гранта на срок до 12 месяцев вне конкурса для обеспечения постепенного прекращения федеральной поддержки, или по административным причинам.</p>  |
| 14. | <p><b>Закон не предусматривает порядок администрирования средств при министерстве, если имеется остаток средств после завершения. Что делать в случае, если есть такие средства?</b></p> <p>В США, большинство бюджетных полномочий, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти для дискреционных расходов, требует обязательного использования средств до конца финансового года, а если какая то часть не использована, то эту часть нужно вернуть в фонд казначейства.<br/> <a href="http://www.hks.harvard.edu/jeffreyliebman/LiebmanMahoneyExpiringBudgets.pdf">http://www.hks.harvard.edu/jeffreyliebman/LiebmanMahoneyExpiringBudgets.pdf</a></p>  |
| 15. | <p><b>Средства для ГСЗ являются не защищенными статьями государственного бюджета, и есть риск их сокращения (секвестрования) из государственного бюджета? Как включить средства для ГСЗ в перечень защищенных статей? Какой нормативный правовой акт регулирует вопросы по защищенным и не защищенным статьям? Что является критерием отбора защищенных статей?</b></p> <p>В США нет "незащищенных статей" бюджета. Есть некоторые статьи бюджета, которые ранее было трудно срезать, такие как Medicare, но они не обязательно застрахованы от сокращений. Один из способов обеспечения финансирования агентств законодателями - это предоставление обязательных грантов, то есть прямое финансирование штатов и других муниципалитетов, а также прямое финансирование конкретных грантовых программ.</p>   |
| 16. | <p><b>Жалобы не публикуются. Отсутствуют процедуры для их рассмотрения. Нужны ли такие процедуры?</b></p> <p>Ведомственный Апелляционный Совет HHS (DAB) обеспечивает беспристрастное, независимое рассмотрение спорных решений в широком диапазоне программ департамента в соответствии с более чем 60 законодательными положениями. DAB обычно выносит окончательное решение для отдела. Данное решение, затем, может быть обжаловано в федеральном суде. DAB может вынести решение рекомендательного характера для исполнения другим должностным лицом. DAB имеет три широкие области юрисдикции, каждый со своим собственным составом судей и сотрудников. DAB также играет ведущую роль в реализации Альтернативного Разрешения Спор (ADR) в Министерстве, так как Председатель DAB является ответственным Специалистом по урегулированию споров в соответствии с Законом об административном разрешении споров от 1996 года. DAB состоит из подготовленных посредников и фасилитаторов. Обязанности DAB по внедрению ADR включают предоставление ADR услуг, обучение, а также координацию и содействие комитетов нормотворчества по урегулированию споров. DAB разрешает споры с внешними участниками, такими как государственные учреждения, получатели грантов «Head Start», университеты, дома престарелых, врачи и бенефициары «Medicare». В течение одного года DAB может рассматривать споры по федеральным грантовым средствам на сумму до \$1 млрд.<br/> <a href="http://www.hhs.gov/dab/about/index.html">http://www.hhs.gov/dab/about/index.html</a></p> |

HHS позволяет грантополучателям обратиться в Ведомственный Апелляционный Совет по поводу определенных спорных решений, принятых должностными лицами HHS после выдачи финансирования (см. 45 CFR часть 16). Кроме того, некоторые субсидирующие офисы HHS практикуют конкретные апелляционные процедуры (см. часть IV). В общем, грантополучатель может обжаловать следующие действия субсидирующего офиса HHS:

- полное или частичное прекращение гранта – за неуспешное осуществление утвержденного проекта в соответствии с действующим законодательством и условиями гранта, или несоответствие грантополучателя любому требованию закона, нормам, гарантиям, срокам или условиям, применимым к гранту;
- установление нецелевого использования грантовых средств или невыполнение обязательств по учету грантовых средств;
- отказ (воздержание) от продления гранта вне конкурса за несоблюдение условий предыдущего грантового соглашения;
- установление недействительности выдачи гранта, (то есть решение о недействительности выдачи финансовых средств, поскольку оно не было санкционировано уставом или положением, или грант был получен обманным путем). Официальное уведомление об отрицательном заключении будет содержать информацию касательно апелляционных прав грантополучателя. В качестве первого уровня обжалования отрицательного заключения, получатель должен отправить запрос на рассмотрение должностному лицу HHS, указанному в уведомлении, в котором подробно описываются основания для несогласия с отрицательным заключением и предоставляет подтверждающие документы в соответствии с процедурами, изложенными в уведомлении. Грантополучатель может не подавать апелляцию напрямую в DAB, если процедуры апелляции HHS уже существуют. В таких случаях, DAB будет рассматривать только те обращения, которые были рассмотрены и относительно которых были приняты решения субсидирующим офисом HHS.

#### **7.4 Примеры грантовых программ по социальным услугам на уровне штатов**

##### *Программа финансирования общественно-активных школ Штата Нью-Йорк*

Ниже приведен пример программы финансирования на уровне штата по предоставлению социальных услуг детям и семьям.

Совет Нью-Йорка по делам детей и семьи (Совет) недавно выдвинул инициативу по обеспечению финансирования местных управлений школ по развитию «общественно-активных школ».

Характеристики конкретных общественно-активных школ в значительной степени зависят от характеристик населения, которое они обслуживают. Таким образом, запрос на заявки излагает стратегию общественно-активных школ, характеристики, допустимые мероприятия и расходы, и как будет измеряться успех, но не диктует, как именно управление школ должно использовать грант на создание общественно-активных школ.

Ниже приводится описание грантовой (конкурсной) программы и информация о процедуре подачи заявления.

*Выдержки из обзора и плана реализации программы финансирования общественно-активных школ на август 2013<sup>95</sup> и из запроса заявок на программу финансирования общественно-активных школ в 2013 году.<sup>96</sup>*

Требований к школам в проблемных сообществах гораздо больше, чем в менее проблемных районах, и они охватывают различные дисциплины, которые включают, но не ограничиваются школьными дисциплинами. Сообщества должны иметь возможность полагаться на свои школы не только для обеспечения качественного образования для всех детей, но и служить центром для предоставления разнообразной поддержки детям и их семьям. Эти критически необходимые услуги соответствуют потребностям начиная от здравоохранения до предоставления консультативных услуг, от питания до подготовки к работе. Важно поддерживать такие школы в качестве решения многих проблем в данных районах. Многие из этих школ являются основной точкой соприкосновения между семьями, группами риска и провайдерами (поставщиками) критически необходимых услуг ...

По сути, общественно-активные школы координируют и максимизируют пользу, извлеченную из общественных, некоммерческих и частных ресурсов для предоставления критически важных услуг для детей и их семей, тем самым увеличивая успеваемость учащихся и приводя к другим положительным результатам.

#### *Цель программы поддержки грантов*

Уполномоченный Департамент образования штата Нью-Йорк (SED) имеет право присудить гранты на конкурсной основе «школьным округам, соответствующим требованиям, для осуществления планов по использованию школьных зданий в качестве общественных центров для предоставления совмещенных или связанных со школой академических, медицинских, консультативных и юридических услуг, услуг психического здоровья, питания и/или других услуг для детей и их семей таким образом, что это приведет к улучшению академических и других показателей».

#### *Характеристики программ*

Успешные кандидаты проектируют роль общественно-активных школ, как часть стратегии для удовлетворения потребностей учащихся и их семей, демонстрируя в своем предложении следующие элементы:

- ориентация на ресурсы (потребности школ и сообществ): общественно-активные школы предназначены для удовлетворения потребностей проблемных сообществ и малоимущих учеников и их семей. В пределах школьного округа, общественно-активные школы, удовлетворяющие поставленным требованиям, должны быть нацелены на учеников и школы с наибольшими нуждами;
- качество программы (проектирование, организационный план и план реализации): общественно-активные школы обеспечивают доступ детям и их семьям к обширному набору программ и услуг, которые включают повышение академических показателей, взаимодействие семей, укрепление здоровья и здравоохранение (в том числе физическое, стоматологическое и психическое здоровье), питание, консультации, юридические навыки, навыки по воспитанию и иная поддержка, жилищно-коммунальные услуги, профессиональное обучение и соответствующая помощь в поиске работы;
- партнерство: общественно-активные школы сотрудничают с некоммерческими поставщиками услуг, общественными организациями, деловыми кругами, высшими учебными заведениями, а также городскими и/или районными государственными

<sup>95</sup> [http://ccf.ny.gov/Comm/CommResources/CCF\\_SED\\_CommunitySchools\\_Plan.pdf](http://ccf.ny.gov/Comm/CommResources/CCF_SED_CommunitySchools_Plan.pdf)

<sup>96</sup> <http://www.p12.nysed.gov/funding/2013-community-schools-grant-initiative/home.html>

- учреждениями в качестве активных участников в планировании, технической поддержке и предоставлении прямых услуг для учеников и их семей;
- концентрация внимания на производительности/результатах (достижение целевых показателей): общественно-активные школы принимают критерии оценки эффективности работы, что позволяет постоянно следить за улучшением благополучия учеников и их семей с помощью программ и услуг, предоставленных общественно-активными школами. Соответствующие критерии включают количественные показатели повышения успеваемости ученика (например, повышение уровня успеваемости учащихся, снижение количества прогулов, увеличение количества выпускников); рост социальных услуг, нацеленных на нужды сообществ (например, увеличение количества школьных завтраков, увеличение уровня иммунизации, уменьшение числа посещений ученика социальным работником), а также расширение доступа к основным услугам (например, доступ к консультационным услугам, создание поликлиники в школе, доступ к жилищным консультационным услугам);
  - бюджет и устойчивость: предложения общественно-активных школ должны продемонстрировать, как они будут использовать существующие потоки финансирования, а также обеспечить устойчивость деятельности и предоставления услуг после завершения гранта.

#### *Допустимые мероприятия и расходы*

Допустимыми мероприятиями являются те, которые непосредственно связаны с достижением общих и индивидуальных требований программ общественно-активных школ. Если любые нежелательные и/или недопустимые статьи будут включены в бюджет, они будут удалены и бюджет будет соответственно сокращен. Все расходы должны быть непосредственно связаны с целями и задачами программы. Закупки оборудования допускаются, в случае необходимости для выполнения целей и задач проекта, но не должны превышать 10% от общего бюджета проекта.

Дополнительные допустимые мероприятия включают в себя, но не ограничиваются нижеперечисленными:

- репетиторство, дополнительное обучение, углубленные образовательные услуги;
- наставничество до и после школы, и летние программы с учителем или другим квалифицированным специалистом;
- распространение школьных принадлежностей в приютах и сооружениях для временного проживания;
- экстренная или скорая помощь, которая позволит бездомным детям посещать школу;
- ускоренная оценка учеников, в том числе одаренных и талантливых, учеников, обучающихся по специальным образовательным программам и учеников с ограниченным знанием английского языка;
- профессиональное развитие педагогов и других сотрудников школы;
- направление учащихся в медицинские, стоматологические и другие учреждения, оказывающие услуги по здравоохранению, а также для получения социальных услуг;
- компенсация повышенной стоимости транспортных услуг (например, части транспортных расходов, не возмещаемых в рамках State Aid или Medicaid);
- предоставление ранее отсутствовавших развивающих программ для детей младшего возраста;
- предоставление услуг и помощи для привлечения, вовлечения и удержания бездомных детей, молодежи, и беспризорной молодежи в школьных программах;
- оплата стоимости и других расходов, связанных с отслеживанием, получением и передачей информации, необходимой для регистрации бездомных детей и подростков в школе;

- предоставление услуг ученикам (в том числе консультирования в целях предотвращения насилия) и направление учеников для получения подобных услуг;
- помощь бездомным детям и молодежи, столкнувшимся с насилием в семье;
- предоставление образовательных услуг и обучение родителей в отношении права на образование и доступ к ресурсам;
- координация между школами и поставщиками услуг.

#### *Факторы оценки*

Гранты для общественно-активных школ будут присуждены на основе (включая, но, не ограничиваясь ими) нижеизложенных факторов оценки:

- оценка нужд школьного округа;
- оценка нужд учащихся, которые будут обслуживаться в школьных округах;
- предложение школьного округа по выявлению наиболее нуждающихся школ и студентов;
- устойчивость предлагаемой программы общественно-активных школ; и
- качество заявок.

В заявках должны быть учтены (включая, но, не ограничиваясь ими) следующие факторы:

- в какой мере предложение школьного округа будет обеспечивать общественные услуги через партнерство с местными органами власти и НКО;
- в какой мере заявка предусматривает предоставление таких услуг непосредственно в школьных зданиях;
- насколько ясно заявка формулирует то, как данные услуги будут способствовать заметному улучшению благосостояния детей и их семей;
- насколько ясно заявка формулирует и определяет то, каким образом существующие финансовые потоки и программы будут использоваться для предоставления данных общественных услуг;
- степень, в которой проектное предложение обеспечивает безопасность всех учеников, сотрудников и членов сообщества в школьных зданиях, используемых в качестве общественных центров.

#### *Соответствие общественно-активных школ требованиям, установленным для получения гранта*

Гранты для общественно-активных школ будут предоставляться на конкурсной основе. Соответствие организаций требованиям, установленным условиями грантовой программы, определяется следующим образом:

- любой школьный округ может подать заявку, в случае если он (1) считается наиболее нуждающимся, или (2) средне нуждающимся школьным округом с минимальным процентным соотношением экстренных потребностей в размере 50% по последним расчетам Департамента образования штата;
- школьный округ может подать заявку для поддержки всех или некоторых школ в округе. Если часть школ в округе будут получать финансовую поддержку, то эти школы должны быть перечислены в заявке на получение гранта.

Консорциум школьных округов может подать заявку, в случае, если школьные округа, вошедшие в консорциум (1) считаются наиболее нуждающимся, или (2) средне нуждающимся школьными округами с минимальным процентным соотношением экстренных потребностей в размере 50% по последним расчетам Департамента образования штата.

- в Нью-Йорке заявку от имени школьных округов Нью-Йорка, по согласованию с уполномоченным лицом школьного округа, могут подать только НКО (в том числе

- некоммерческие общественные организации), которые сотрудничают со школьными округами;
- все «школьные округа-заявители» должны продемонстрировать, что они полностью внедрили стандарты и процедуры для проведения ежегодной профессиональной аттестации (APPR) учителей и директоров школ в соответствии с требованиями раздела 3012-C Закона об образовании и с правилами Комиссара по образованию.

### *Бюджет*

На 2013-2014 фискальный год, для финансовой поддержки программ общественно-активных школ, будет доступно до \$ 15 миллионов из расчета на один штат. Каждый заявитель, соответствующий установленным требованиям, может подать заявку с максимальным объемом финансирования в размере \$500 000 на каждую общественно-активную школу для использования в течение трех лет.

## **Глава 8. Опыт Азербайджана по предоставлению государственных грантов<sup>97</sup>** *(автор Магомед Гулузаде, Международный центр некоммерческого права)*

### **8.1 Краткий обзор**

Азербайджан богатая нефтью бывшая страна СССР, получившая свою независимость в 1991 году. В течение многих лет правительство Азербайджана было известно в международном сообществе своим недружелюбным отношением к НПО и гражданскому обществу в целом. В эти годы, НПО выживало за счет иностранных грантов и это стало источником трений между НПО и правительством. НПО и правительство видели друг друга только в качестве противников. В течение многих лет, регистрация местных НПО в Азербайджане была почти невозможна. Рассматривая жалобы граждан Азербайджана, Европейский суд по правам человека (далее - ЕСПЧ) обнаружил нарушения со стороны правительства Азербайджана статьи 11 (Свобода собраний и объединений) Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод<sup>98</sup> (далее - ЕКПЧ) в четырех случаях. После этого, в знак признания решений ЕСПЧ, правительство Азербайджана улучшило процесс регистрации НПО и начало принимать решения связанные с регистрацией в пользу НПО и их учредителей.<sup>99</sup> Отношение правительства Азербайджана к НПО начало меняться также в связи с его новым членством в Совете Европы и его ознакомлением с западными моделями взаимодействия государства с НПО. Правительство Азербайджана показало изменения своего отношения к НПО, начав регистрацию новых НПО. К 2007 году в Азербайджане было зарегистрировано более чем 2 500 НПО<sup>100</sup>. Когда правительство увидело, что увеличение количества НПО не вызывает политических волнений, следующим шагом Президент утвердил Концепцию государственной поддержки неправительственных

---

<sup>97</sup> Настоящая статья была подготовлена на основе статьи «Совет по поддержке НПО Азербайджана: обзор трехлетней деятельности», опубликованной здесь: [http://www.icnl.org/research/journal/vol14iss1/art\\_2.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol14iss1/art_2.html).

<sup>98</sup> Дела Рамазанова против Азербайджана, Исмаилова против Азербайджана, Насибова против Азербайджана, Алиева и других против Азербайджана.

<sup>99</sup> Магомед Гулузаде и Наталья Боржелли, «Некоммерческое право: Азербайджан проиграл еще одно дело в Европейском суде», JNL, том 12, выпуск 3, Май 2010.

<sup>100</sup> По словам Илгара Маммадова, Руководителя отдела регистрации Министерства юстиции Азербайджана, на 14 Декабря 2010 года в Азербайджане было зарегистрировано 2,612 НПО. Круглый стол «Ежегодная финансовая отчетность НПО в Азербайджане: проблемы и перспективы», 14 декабря 2010 года, Баку.

организаций (далее - «Концепция»),<sup>101</sup> которая создала правовую основу для государственной поддержки гражданского общества в Азербайджане. Концепция была разработана для того, чтобы сделать государственное финансирование более доступным для азербайджанских НПО по сравнению с зарубежными грантами.

Прежде чем принять решение о том, каким образом необходимо обеспечить финансирование НПО, правительство Азербайджана изучило передовой международной опыт, в частности, практику Венгрии и Хорватии. 13 декабря 2007 года, после ознакомительной поездки в вышеуказанные страны, Президент Азербайджана подписал указ о создании Совета по государственной поддержке неправительственных организаций. Данный совет стал органом призванным служить «мостом» между НПО и государственными органами, а также в качестве средства для оказания финансовой поддержки НПО в Азербайджане. Глава государства также утвердил Положение о Совете государственной поддержки НПО<sup>102</sup> - документ описывающий статус Совета и основные процедуры касательно данного органа.

Согласно регламенту, Совету государственной поддержки НПО было поручено разработать предложения по усовершенствованию государственной политики в отношении НПО и представление их Президенту, а также оказание консультативной, методологической, материально-технической, финансовой и другой помощи НПО.<sup>103</sup>

В дополнение к предоставлению финансовой поддержки НПО Азербайджана, Совет государственной поддержки НПО оказался важным защитником интересов НПО. Совет сыграл значительную роль в предотвращении принятия законодательства, которое было инициировано правительством Азербайджана в 2009<sup>104</sup> в целях ограничения деятельности НПО. В настоящее время совет выступает в правительстве в целях упрощения требований к финансовой отчетности НПО.

## 8.2 Создание Совета государственной поддержки НПО

Совет государственной поддержки НПО при Президенте Азербайджанской Республики<sup>105</sup> был создан указом Президента Азербайджанской Республики от 13 декабря 2007 года. Он может выступать как от имени правительства, так и от имени НПО. Он состоит из 22 членов, 11 из которых назначаются Президентом Азербайджана, 8 - номинируются НПО и 3 - по одному представителю от следующих государственных органов: Министерство юстиции, Министерство финансов и Аппарат Президента. Члены Совета государственной поддержки НПО назначаются на четырехлетний срок и не могут работать в его составе более двух сроков. Они не получают заработную плату из государственного бюджета и работают на общественных началах. Члены совета избирают из своего состава председателя, заместителя председателя и секретаря. Законодательство требует, чтобы члены отвечали определенным требованиям для подтверждения своей компетентности: (1)

<sup>101</sup> «Концепция государственной поддержки неправительственных организаций», утверждена решением Президента Азербайджанской Республики от 27 июля 2007 года, доступна на сайте [www.cssn.gov.az](http://www.cssn.gov.az).

<sup>102</sup> Положение о совете государственной поддержки неправительственных организаций при Президенте Азербайджанской Республики, утверждено указом Президента № 674 от 13 декабря 2007 года, доступно на [www.cssn.gov.az](http://www.cssn.gov.az).

<sup>103</sup> Там же пункт 2.3.

<sup>104</sup> См. Анализ предложенных изменений в Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях» (общественные объединения и фонды), ICNL, 16 июня 2009 года, доступно на: [at www.icnl.org](http://www.icnl.org).

<sup>105</sup> [www.cssn.gov.az](http://www.cssn.gov.az).

они должны обладать высшим образованием, (2) должны иметь хорошую репутацию в обществе и высокие моральные качества.

Действующий председатель Совета является влиятельным депутатом и видной фигурой в гражданском обществе, он олицетворяет собой - сильное руководство Совета, демонстрируя относительную политическую независимость в принятии решений Совета, несмотря на то, что все финансирование Совета поступает из государственного бюджета. Его руководство помогло Совету завоевать доверие НПО в Азербайджане, а также международных организаций. Многие международные организации, такие как Всемирный банк, ПРООН, ЮСАИД и Институт открытого общества сотрудничают с Советом государственной поддержки НПО. Некоторые проекты финансируются совместно международными организациями и Советом, что указывает на реальное сотрудничество и партнерство во благо развития страны.

### 8.3 Государственные гранты на общественно-полезные проекты НПО

Основной функцией Совета государственной поддержки НПО является оказание финансовой поддержки НПО через предоставление грантов на общественно-полезные проекты. В 2008-2013 годы Совет выдал более десяти миллионов долларов США в виде грантов для более чем 1500 проектов НПО, в том числе около 2 000 тренингов, 21 фильмов, 67 веб-страниц и 152 публикаций книг<sup>106</sup>.

Конкурсы на получение грантов проводятся несколько раз в год. Ранее Совет государственной поддержки НПО, позволял НПО принимать участие в нескольких конкурсах в течение одного финансового года, при условии, что предыдущий проект данного НПО завершен. Однако в настоящее время Совет государственной поддержки НПО поддерживает только один проект одной НПО в течение одного финансового года. Максимальная сумма гранта не превышает 20 000 азербайджанских манатов (25 500 долларов США), денежные средства не могут быть перенесены на следующий финансовый год.

Совет государственной поддержки НПО поддерживает широкий спектр деятельности НПО: от защиты прав человека и предоставления бесплатной юридической помощи до охраны окружающей среды. Только азербайджанские НПО могут подавать заявки на гранты.<sup>107</sup>

Конкурсы на получение грантов Совета, как правило, объявляются за один месяц до даты представления проектных предложений, а также содержат подробные правила участия. Заявки принимаются по почте или в личном порядке.

Оценка проектов, представленных на рассмотрение в Совет государственной поддержки НПО, осуществляется в три этапа:

- 1) Предварительный отбор проектных предложений Секретариатом совета, который в основном проверяет соответствие проектных предложений правилам конкурса.
- 2) Экспертная оценка проектного предложения нанятыми экспертами. Эксперты оценивают проекты по основе системы баллов в соответствии с оценочным листом, утвержденным Советом государственной поддержки НПО. Каждый проект кодифицируется Советом и передается экспертам без указания наименования

<sup>106</sup> <http://az.itv.az/gundem/39614.html>.

<sup>107</sup> С августа 2013 года Совет государственной поддержки НПО также объявил о начале грантового конкурса для иностранных НПО из Соединенного королевства, Франции, Швеции, Бельгии, Норвегии, Швейцарии, США, Литвы, Чехии, Польши, Голландии, Украины, России, Турции и Молдовы по финансированию проектов в сфере прав человека, борьбы с ксенофобией, исламофобией, расизмом и т.д. за рубежом. Максимальная сумма гранта - 100,000 евро.

НПО подавшего проектное предложение. Проектные предложения оцениваются тремя независимыми экспертами, чьи имена не раскрываются для общественности.

- 3) *Окончательное решение Совета государственной поддержки НПО по проектным предложениям.* Одиннадцать членов Совета обсуждают каждое проектное предложение индивидуально и принимают решения с учетом мнения независимых экспертов. Затем секретариат размещает информацию о выигравших организациях на официальном сайте Совета и уведомляет их об этом по почте в индивидуальном порядке.

НПО, чьи проектные предложения не получили финансирование, могут обратиться в Совет государственной поддержки НПО в течение десяти дней с момента принятия решения. Апеллирующие НПО приглашаются в Совет ознакомиться с экспертными заключениями по их проектным предложениям. На практике, очень мало НПО воспользовались данным механизмом обжалования (из 984 предложений отклоненных Советом, только 57 были обжалованы)<sup>108</sup>, так как:

- 1) по сведениям НПО, оценки проектных предложений проводятся довольно беспристрастно и НПО доверяют окончательным решениям Совета государственной поддержки НПО;
- 2) скорее всего, немногие НПО могли бы выиграть апелляцию и они не желают портить свои «отношения» с Советом, так как планируют подавать заявки на гранты в будущем. До сих пор был только один случай, когда организация выиграла апелляцию.

В целом, процедуры проведения конкурсов на гранты были беспристрастными и прозрачными. НПО, заинтересованные данным источником финансирования, внимательно следят за работой Совета государственной поддержки НПО. До настоящего времени были два случая, когда НПО обратились с заявлением в суд и оспаривали решение Совета по определенным проектным предложениям. Эти организации обвинили Совет в неоправданном сокращении бюджета. Эти дела все еще находятся на рассмотрении в суде.

Важной и возможно наиболее проблемной частью работы Совета государственной поддержки НПО является мониторинг реализации проектов, получивших поддержку в виде грантов. По результатам первого конкурса на получение грантов в 2008 году, Совет государственной поддержки НПО предоставил финансирование 191 НПО. Когда Секретариат начал мониторинг профинансированных проектов, было обнаружено, что около десяти процентов НПО не представляют в срок свои отчеты по проектам, и некоторые НПО не были обнаружены по контактам, представленным Совету государственной поддержки НПО. Почувствовав «обман», Совет государственной поддержки НПО стал более строгими в выборе проектных предложений, представленных местными НПО. Анализ последующих раундов предоставления грантов показывает, что в настоящее время Совет государственной поддержки НПО в основном финансирует проектные предложения устоявшихся НПО, которым Совет «доверяет». Для того чтобы получатели грантов выполняли требования по отчетности, Совет государственной поддержки НПО проводит обязательное обучение для бухгалтеров НПО и председателей (менеджеров проектов).

<sup>108</sup> ICNL получил эти статистические данные непосредственно от Совета по государственной поддержке НПО в январе 2011 года.

## 8.4 Положительные моменты и недостатки в деятельности Совета

Создание Совета государственной поддержки НПО в Азербайджане стало импульсом для укрепления и дальнейшего развития НПО в стране. Оно не стало правительственным инструментом манипуляции гражданского общества через финансирование, как опасались некоторые иностранные наблюдатели. Кроме того, успешное освещение в СМИ мероприятий НПО, финансируемых Советом, помогло улучшить имидж НПО среди общества в целом.

Совет государственной поддержки НПО не заменил иностранное финансирование в некоторых областях, но предоставляет важное дополнительное финансирование в тех сферах жизни общества, которые ранее не поддерживались ни одним источником финансирования, например, поддержка патриотизма, национальных традиций и т.п. Получение финансирования от Совета не требует знания иностранного языка, требования по отчетности зачастую проще, чем аналогичные требования, предъявляемые иностранными донорами. Эти различия и в среднем довольно небольшие размеры грантов, как правило, не привлекательны для многих получателей иностранных грантов, что позволяет небольшим местным организациям воспользоваться данными средствами.

На практике Совет предоставляет множество других видов поддержки НПО, все из которых закреплены его уставом, такие как - помощь при регистрации НПО. Процесс регистрации НПО в Азербайджане остается бюрократичным и политизированным.

Недостатком является то, что Совет финансируется за счет государственного бюджета Азербайджана, и нет никаких правовых оснований, по которым Совет может получить средства из других источников. Например, в Хорватии, подобный орган, Национальный фонд содействия развитию гражданского общества, кроме государственного финансирования может финансироваться за счет частных пожертвований, доходов от экономической деятельности и других источников (например, проценты от денег собранных посредством лотерей и азартных игр).<sup>109</sup> Единственный источник финансирования делает Совет государственной поддержки НПО уязвимым для политического давления, в отношении того, какие НПО получают финансовую поддержку, а какие нет. Пока, в силу авторитета нынешнего руководства, Совет государственной поддержки НПО является беспристрастным в принятии решений. Однако, если источники финансирования Совета в будущем не будут диверсифицированы, ситуация может измениться.

## Глава 9. Опыт Эстонии по предоставлению государственных грантов (автор Любен Панов, Болгарский центр некоммерческого права)

### 9.1 Обзор условий существования гражданского общества в Эстонии

Существуют различные пути поддержки гражданского общества со стороны государства – предоставление прямой государственной поддержки в форме грантов -

<sup>109</sup> Катерина Хадзи-Мисева, *Правовые и институциональные механизмы взаимодействия НПО и государства в Хорватии, Эстонии и Венгрии*, IJNL, том 10, выпуск 4, август 2008

является только одним из этих путей. Существует ряд других механизмов государственной поддержки, таких как создание благоприятной правовой и политической среды для деятельности организаций гражданского общества (ОГО), предоставление налоговых льгот для ОГО и их доноров, поддержка волонтерской деятельности, предоставление помощи ОГО в неденежной форме (включая бесплатные консультации, тренинги, советы, рабочие места и т.д.) и др.

Эстония является примером того, как все эти разные методы работают в комплексе. Согласно Индексу стабильности ОГО на 2012 год (USAID), Эстония, с количественным показателем в 2 балла, является страной с наилучшим результатом среди 29 стран Центральной, Восточной Европы и Евразии. Она является лидером в 5 из 7 изученных категорий, включая категорию финансовой устойчивости. Поэтому она может служить примером для других стран.

Для того чтобы понять как работают механизмы финансирования в Эстонии, нам необходимо знать институциональные рамки в которых работают ОГО в Эстонии. В декабре 2012 года Парламент Эстонии принял Концепцию развития гражданского общества Эстонии (КРГОЭ). Это стратегический документ, который стимулирует улучшение условий деятельности ОГО Эстонии. Он определяет роли, как государственных органов, так и ОГО. Он был принят после широкого обсуждения среди ОГО. По мнению Урмо Кубара, исполнительного директора Сети эстонских неправительственных организаций (СЭНПО), самыми важными результатами, обусловленными принятием КРГОЭ стало то, что «как государственный, так и некоммерческий секторы являются равноправными партнерами в развитии общества, и то, что некоммерческий сектор остается независимым, даже получая средства от государственного сектора».<sup>110</sup>

КРГОЭ состоит из 4 важных разделов:

- Цели;
- Принципы;
- Пути достижения целей;
- Реализация.

На начальном этапе разделы «Пути достижения целей» и «Механизмы реализации» были ключевыми. Позже, в силу своей долгосрочности и стратегической направленности, разделы с целями и принципами, стали ведущими разделами.

Основания для финансирования неправительственного сектора изложены в Разделе I, Цели: «для создания системы поддержки некоммерческого сектора» (пункт 7). Кроме того, в Разделе IV, Реализация КРГОЭ, данная цель определена в качестве долгосрочного приоритета: «Гарантия действующей системы поддержки гражданских инициатив» (пункт 1.3). В качестве краткосрочного приоритета, КРГОЭ выделяет необходимость «Планирования, систематизации и улучшения системы финансирования объединений граждан из государственного бюджета и информирования общественности об этом» (пункт 2.6).

Самым важным моментом является то, что КРГОЭ предусматривает необходимость создания совместной комиссии между представителями государства и гражданского общества, которая будет ответственна за реализацию КРГОЭ. В 2007 году состав комиссии был пересмотрен и количество членов было ограничено до 20 (по 10 от каждого из двух

---

<sup>110</sup> Концепция развития гражданского общества Эстонии (КРГОЭ): рамки взаимодействия третьего и государственного секторов. Краткий обзор и некоторые уроки, презентация Урмо Кубара на Европейской конференции «Как развить гражданский диалог в Европе», 15 мая 2008 года, Брюссель

секторов) и повысился уровень членов (от эксперта до политического уровня). Комитетом руководит Министр по региональным делам.

Для реализации КРГОЭ Правительство принимает План реализации. Самый последний принятый план – это План развития гражданского общества на 2011-2014 годы. Одно из мероприятий в плане – это Мера 3: Улучшение организации финансирования объединений граждан из государственного и местного бюджетов.<sup>111</sup> Это мероприятие, среди всего прочего, предусматривает, что государство будет стараться использовать единообразные правила и процедуры финансирования. Также планируется увеличить направление денег на усиление потенциала НКО, так как НКО будут ключевыми партнерами в реализации государственной политики в различных сферах.

Как видно из других программных документов, Правительство Эстонии хочет создать много различных способов финансирования ОГО. Поэтому, в качестве индикатора Плана реализации выступает соотношение ОГО, получающих финансирование из 3 различных источников.

В дополнение к грантам План предусматривает несколько мероприятий, связанных с передачей функций оказания услуг от государственных органов к ОГО:

- содействие передаче государственных услуг объединениям граждан и согласование порядка передачи;
- государственная и муниципальная поддержка в договорной передаче государственных услуг объединениям граждан и развитие связанных с этим возможностей;
- содействие и поддержка в развитии объединений граждан, предоставляющих услуги.

## 9.2 Финансовая помощь ОГО от государства

Индекс стабильности ОГО Эстонии на 2012 год (USAID) в отношении финансовой стабильности отмечает, что: “Большая часть финансирования ОГО идет из внутренних ресурсов, таких как местные самоуправления и национальные фонды. Ежегодно государство непосредственно выделяет примерно 7 млн. евро из бюджета различным НКО в форме проектных грантов и институциональной поддержки, включая 1,1 млн. евро Национальному фонду гражданского общества (НФГО). ОГО могут также подавать заявки на финансирование из различных конкурсных грантов в общей сумме составляющей примерно 60 млн евро. Некоторые из этих конкурсов открыты только для ОГО, тогда как другие открыты для ОГО, частных компаний и государственных организаций”.

Как видно из Индекса, в Эстонии существуют различные механизмы государственного финансирования ОГО, работающие в различных сферах. Кроме того, государство предоставляет поддержку региональным центрам развития ОГО в каждом городе Эстонии, которые предоставляют помощь и обучают ОГО. У различных механизмов финансирования различные процедуры предоставления грантов ОГО. Поэтому План реализации предполагает согласованность правил и процедур всех механизмов финансирования ОГО.

Есть примеры прямой государственной поддержки важным зонтичным организациям ОГО. Например, сеть природоохранных организаций - Эстонский совет природоохранных НКО (ЕКО) получает примерно 35 000 евро из государственного бюджета ежегодно с 2006 года.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> План развития гражданского общества на 2011-2014 годы, с.16

<sup>112</sup> Презентация Пипа Мардисте, Эстонское зеленое движение

Государство также предоставляет поддержку для целевых сфер, на которые ОГО также могут подавать заявку. К примеру - Эстонский научный совет, который предоставляет финансирование на институциональные исследования. Другим примером является Центр экологических инвестиций (ЦЭИ), который поддерживает проекты, связанные с охраной окружающей среды. Их последний конкурс проектных предложений направлен на улучшение условий водотоков.<sup>113</sup> ЦЭИ – это фонд, созданный Министерством финансов. Он финансируется за счет 4 различных источников - экологические платежи в Эстонии, структурные фонды ЕС, кредиты от Европейского инвестиционного банка и продажа выбросов CO2.

Кроме того, различные государственные структуры имеют свои собственные грантовые программы, некоторые из них поддерживают исключительно сектор ОГО или его определенные сегменты. Министерство образования и науки предоставляет гранты в области поддержки молодежи для молодежных организаций. Другой пример существующего механизма предоставления грантов ОГО - это механизм, с помощью которого Министерство иностранных дел предоставляет гранты ОГО в рамках Эстонской официальной поддержки развития (ОПР). ОГО являются важным партнером правительства в реализации политики ОПР Эстонии и, например, в 2006 году они получили около 321 000 евро в виде грантов для реализации проекта.<sup>114</sup> Но, как отмечается в докладе: «Остается проблема того, что до сих пор нет открытых и прозрачных запросов проектных предложений. Нынешняя система благоприятствует тем НКО, которые уже находятся в тесном контакте с МИД и отсутствие конкретных руководящих принципов по проектам осложняет для «новичков» вхождение в процесс». <sup>115</sup> Это один из примеров того, что прозрачность в отношении государственного финансирования является важной.

Новым источником дохода является Совет по налогу на азартные игры, который поддерживает проекты в области образования, молодежи, спорта, общественной деятельности и культуры. Он был создан по решению Парламента Эстонии в 2011 году. Совет по налогу на азартные игры управляется органом, состоящим из 9 членов, 6 из которых представляют Парламент и 3 человека представляют 3 министерства, в сфере компетенции которого Совет будет финансировать проекты (культура, социальная и образовательная деятельность).

Совет поддерживает два типа проектов - мелкие (менее 6 391 евро), которые оцениваются на ежемесячной основе и более крупные проекты (свыше 6 391 евро), которые оцениваются один раз в год в декабре.<sup>116</sup> Совет предпочитает поддерживать деятельность, которая не поддерживается другими схемами финансирования со стороны государства или третьего сектора. До 25 % от бюджета проекта могут быть использованы на расходы по управлению проектами.

В дополнение к другим имеющимся источникам финансирования, существуют механизмы финансирования, которые нацелены непосредственно на повышение потенциала НКО. Первый – это Фонд НКО в рамках Европейской экономической зоны - финансовый механизм, финансируемый Исландией, Лихтенштейном и Норвегией. Создан согласно Меморандуму о взаимопонимании между государствами-донорами и Республикой Эстония и находится в ведении Фонда открытой Эстонии (независимой НКО). Он объявляет открытое

<sup>113</sup> <http://www.kik.ee/en/news/eic-gives-again-out-grants-improving-condition-watercourses>.

<sup>114</sup> *Сотрудничество в целях развития в Эстонии, страновое исследование, Анника Кул, декабрь 2007.*

<sup>115</sup> *Там же. 3, стр. 7.*

<sup>116</sup> <http://www.hmn.ee>.

приглашение на подачу заявок и будет распределять 1,91 млн. евро до 2016 года. Целью фонда является «укрепление развития гражданского общества и расширение содействия социальной справедливости, демократии и устойчивому развитию». Программа обеспечивает 3 вида грантов – небольшие гранты на укрепление потенциала (до 7 500 евро), крупные гранты (до 40 000 евро) и сетевые гранты, которые будут осуществляться коалициями НКО (до 100 000 евро).

Гранты могут получить только общественно-полезные организации, и они должны быть независимы от местных и национальных органов власти, политических партий и коммерческих организаций. Организации, подающие заявку на крупные или сетевые проекты должны существовать, по крайней мере, 1 год. Прием заявок должен быть объявлен не позднее 60 дней до истечения срока подачи заявок. Еще одним условием Фонда НКО является требование софинансирования 10% от общего бюджета (и до половины из которых могут быть волонтерские работы).

Продолжительность проектов варьируется от 9 месяцев (для небольших проектов) до 2 лет (для сетевых проектов). Оценка и отбор проектных предложений состоит из 3 основных этапов:

- проверка соответствия административным и квалификационным критериям – на следующий этап попадают только организации, которые успешно проходят этот этап;
- оценка качества, где каждый проект оценивается по таким критериям, как соответствие проекта целям программы, методология, опыт кандидата и т.д. Эксперты, проводящие оценку, могут предлагать поправки, как в бюджет, так и в деятельность;
- отборочный комитет, основываясь на оценке проектов, готовит перечень проектов, предлагаемых к финансированию, а решение о выделении грантов принимается Советом Фонда открытой Эстонии.

Что касается платежей, то после того, как организации подписывают свои грантовые договоры, они получают определенную часть финансирования проекта авансом (в пределах от 25% до 75 % в зависимости от размера проекта). В отношении всех проектов, 90 % от суммы гранта выплачиваются до итогового отчета и только 10% остается для выплаты итоговых расчетов (после сдачи итогового отчета и утверждения расходов).

Другой грантовый механизм, поддерживающий укрепление потенциала организаций гражданского общества – это Национальный фонд гражданского общества, который создан Правительством Эстонии. Это пример того, как правительства стран Центральной и Восточной Европы отметили особую значимость развития гражданского общества. Похожие грантовые структуры существуют в Хорватии, Венгрии и Албании, и есть планы создать аналогичный механизм также и в Болгарии (в соответствии с недавно принятой Стратегией поддержки развития НКО).

### **9.3 Национальный фонд гражданского общества**

#### *Общая организация и структура*

Национальный фонд гражданского общества (НФГО) был создан в 2008 году на основании решения Правительства Эстонии. Он основан на концепции, разработанной Сетью эстонских неправительственных организаций по согласованию с рядом других НКО и различных министерств, принятой Министерством внутренних дел. В этой концепции сделан анализ ситуации с финансированием НКО в Эстонии и моделей, используемых в других

странах. В результате было предложено создание нового механизма, с особым вниманием на поддержку и развитие потенциала организаций гражданского общества.

НФГО является независимым юридическим лицом - фондом, созданным Министерством внутренних дел (в качестве представителя Правительства Эстонии, которая является учредителем) в соответствии с законом Эстонии о фондах. Основная цель фонда - "внести вклад в укрепление потенциала некоммерческих объединений и фондов, действующих в общественных интересах Эстонии, в целях развития гражданского общества и формирования благоприятной среды для развития гражданской инициативы".<sup>117</sup>

В соответствии с Концепцией НФГО, он будет иметь два основных направления:

- 1) Развитие институционального потенциала некоммерческого сектора, как на национальном, так и местном уровнях, а также поддержка деятельности организаций и сетей в целях реализации КРГОЭ и повышения потенциала НКО для равноправного партнерства с государственными учреждениями.
- 2) Реализация инновационных программ и проектов гражданского общества: исследования, разработка проектов, применение новых знаний, приобретение и распространение опыта в области международного развития гражданского общества, начало необходимых схем сотрудничества.<sup>118</sup>

Работа фонда находится под контролем наблюдательного совета, который состоит из 10 человек, назначаемых Министерством внутренних дел, 5 из которых являются представителями ОГО. Представители Правительства включают представителей Министерства по региональным вопросам (при Министерстве внутренних дел), Министерства финансов, Парламента и других. Представители ОГО предлагаются Объединенным комитетом по реализации КРГОЭ (см. Обзор для получения дополнительной информации об этом органе). Объединенный комитет организует процесс отбора, прежде чем предлагать 5 кандидатов от ОГО. Члены Совета имеют мандат на 3 года и не могут избираться более чем на 2 срока подряд. Среди наиболее важных задач Совета:

- утверждение стратегии, плана действий и годового бюджета Фонда;
- утверждение процедуры грантовых конкурсов;
- утверждение отчетов.

Текущая деятельность Фонда организуется сотрудниками НФГО. Кроме того, для оценки проектов, которые претендуют на финансирование, набираются внешние эксперты.

НФГО получает прямое финансирование из государственного бюджета, которое составляет около 1,3 млн. евро. До 15 % от этих средств идет на административные расходы для финансирования деятельности Фонда. Остальная часть распределяется в виде грантов или охватывает программы Фонда. Фонд управляет также другими программами, такими как Швейцарская программа сотрудничества в Эстонии, Программа гражданина ЕС и т.д., для которых он получает финансирование от соответствующей донорской организации.

### *Программы НФГО*

Национальный фонд гражданского общества имеет 3 основные программы.<sup>119</sup>

- Программа оперативного потенциала НКО - открытые конкурсы проектов. В рамках этой программы НФГО поддерживает различные пропагандистские инициативы,

<sup>117</sup> *Статья 2.1., Устав ассоциации «Национальный фонд гражданского общества»*

<sup>118</sup> *Концепция национального фонда гражданского общества, Агу Лаюс и Умро Кубар, Август 2007*

<sup>119</sup> *Презентация НФГС, Мэрлин Сэпп, Координатор программы, 30 ноября 2010 г.*

- интеграционные проекты, деятельность по социальному предпринимательству, добровольческие центры и др. К ноябрю 2010 года было выдано 128 грантов;
- Программа инновационных идей и международного сотрудничества - непрерывный открытый конкурс. Эта программа поддерживает интересные и инновационные идеи НКО, а также распространение опыта эстонского гражданского общества за рубежом. К ноябрю 2010 года было выдано 26 грантов и профинансировано 13 инициатив по распространению эстонского опыта за рубежом;
  - Пропаганда и поддержка программ развития гражданского общества - мероприятия, инициируемые Советом НФГО. Эта программа поддерживает различные управленческие и другие тренинги для НКО, исследования, а также важные события для гражданского сектора, такие как Национальная конференция НКО, Волонтерские награды и др.

Соискателями, соответствующими требованиям, являются НКО, которые существуют на протяжении более чем 1 года, которые не контролируются местными или национальными органами власти, политическими партиями, ассоциациями работодателей или бизнес-ассоциациями, профсоюзами. Существует требование о 10% софинансировании, половина из которых может быть в натуральной форме (в том числе в виде волонтерской работы).

Объявления о конкурсах проектных предложений публикуются в ежедневной газете, на сайте НФГО и распространяются по базе данных организаций гражданского общества. Для программы поддержки инновационных идей (проектов «Хорошая идея») объявление должно быть опубликовано за 45 дней до срока подачи предложений. Проектные предложения, представленные НФГО, оцениваются в два этапа – техническая оценка и оценка содержания. Техническая оценка осуществляется сотрудниками Фонда и предусматривает проверку следующего:

- заявление заполнено и представлено своевременно;
- заполнены все клетки в анкете;
- бюджет соответствует требованиям открытого конкурса;
- заявитель соответствует требованиям открытого конкурса;
- сумма софинансирования соответствует требованиям;
- устав заявителя, список членов совета директоров и последний утвержденный финансовый отчет за год опубликован на главной странице заявителя;
- отсутствие налогового обязательства.

После прохождения технической оценки, проект оценивается тремя независимыми экспертами (в случае открытых конкурсов) или двумя экспертами (в случае проектов «Хорошая идея»). В случае открытых конкурсов, есть четкие критерии оценки. В соответствии с процедурами НФГО существует целый ряд критериев, которые определяются, когда представляется проект: "предыдущая деятельность заявителя и потенциал реализации проекта; соответствие заявления условиям и положениями открытого конкурса; содержание; соответствие деятельности и бюджета целям открытого конкурса; целенаправленность, тщательность и четкая связь с бюджетом; четкое определение результатов в заявлении; подход, ориентированный на результат и устойчивость проекта; открытость к партнерству и сотрудничеству с органами государственной власти, коммерческими организациями или другими НКО или фондами."<sup>120</sup> Оценщики могут предложить внесение изменений в предлагаемый проект, которые заявитель может принять или не принять. В случае непринятия, первоначальный проект и причины несогласия

---

<sup>120</sup> *Статья 4.3.2, порядок объявления открытого конкурса, подачи заявок и проекты «Хорошая идея», открытие и мониторинг реализации гранта; Национальный фонд гражданского общества.*

направляются для принятия решения Советом. Если предлагаемые изменения приняты, то для принятия решения передается измененный проект.

Результаты оценки (рейтинг проектов) представляются в Наблюдательный совет, который принимает решение о предоставлении гранта. Контракты подписываются НФГО на основании решения Наблюдательного совета.

Все поддержанные проекты опубликовываются на сайте Фонда. В 2012 году при поддержке, полученной из государственного бюджета, НФГО профинансировал 8 проектов Хорошая идея (максимальный размер гранта до 40 000 евро) , 49 небольших проектов в рамках разных программ (максимальная сумма 6 500 евро) и 31 средних проектов (до 20 000 евро).<sup>121</sup>

Финансирование предоставляется выигравшим организациям в следующем порядке (может варьироваться в зависимости от типа проекта или суммы гранта):

- 40% после подписания контракта;
- 30% после представления первого промежуточного отчета;
- 20% после представления второго промежуточного отчета;
- 10% после представления и утверждения окончательного отчета.

Национальный Фонд гражданского общества осуществляет регулярный мониторинг финансируемых проектов. Это включает в себя рассмотрение промежуточных и окончательных отчетов, взаимодействие с выигравшими организациями, посещения и другие формы мониторинга. Существенные изменения в предложенную деятельность или бюджет должны быть одобрены сотрудниками НФГО.

#### **9.4 Общий анализ**

При планировании системы государственной поддержки ОГО, есть несколько важных моментов, которые государство должно принимать во внимание. Сеть развития балканского гражданского общества (при поддержке Европейского центра некоммерческого права и Международного центра некоммерческого права) разработала матрицу мониторинга по благоприятным условиям для развития гражданского общества. Ее стандарты и индикаторы могли бы служить в качестве ценного ресурса при определении того, как структурировать грантовую программу для ОГО.

---

<sup>121</sup> [www.kysk.ee](http://www.kysk.ee)

## Часть III.

# Проблемы в системе ГСЗ в Кыргызстане и рекомендации по её совершенствованию

### Глава 10. Пути развития системы ГСЗ в Кыргызстане

В настоящее время Закон о ГСЗ реализуется только одним государственным органом - МСР. Закон о ГСЗ предусматривает реализацию ГСЗ почти во всех сферах, в которых работают различные министерства и ведомства социальной направленности, а также органы МСУ. Однако, кроме МСР, остальные министерства и ведомства, и органы МСУ не используют этот механизм. Опросы показали, что существует несколько причин сложившейся ситуации: 1) непонимание Закона о ГСЗ представителями других министерств и ведомств, органов МСУ, 2) их ошибочное (исходя из названия закона) предположение о том, что Закон о ГСЗ должен реализовываться только МСР, а также 3) ограниченные возможности республиканского и местных бюджетов. Многие министерства и ведомства просто не осмеливаются просить денег на новые дополнительные расходы, в том числе на финансирование социальных программ через механизм ГСЗ. Не применяется ГСЗ и органами МСУ, хотя в СРСЗН подчеркивается необходимость повышения ответственности местных государственных администраций и МСУ за развитие социальных услуг на их территории, а также рекомендуется органам МСУ ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по ГСЗ и в СРСЗН даже ставится конкретная задача «развития механизмов делегирования оказания части услуг пожилым людям гражданскому сектору через систему ГСЗ».<sup>122</sup>

Тем не менее, другим министерствам и ведомствам социальной направленности, а также органам МСУ следует начать применять механизм ГСЗ, так как данный механизм показал свою высокую эффективность на примере МСР, а также других стран, которые уже многие годы применяют его. Используя данный механизм можно достичь поставленные социальные цели с меньшими затратами и получить лучшее качество услуг.

Государственные средства для финансирования ГСЗ должны предусматриваться в бюджете каждого министерства и ведомства, оказывающего услуги населению в сферах, выделенных в Законе о ГСЗ, а также в местных бюджетах. При этом средства для ГСЗ должны предусматриваться отдельной строкой, а не включаться в строку «прочие расходы», как это делается в настоящее время при выделении средств МСР. Должен быть установлен определенный минимум средств, закладываемых ежегодно в государственный бюджет для финансирования социальных программ через механизм ГСЗ, ниже которого, сумма, ежегодно выделяемая из бюджета на ГСЗ, не должна опускаться. Мы надеемся также на то, что демонстрация эффективности ГСЗ приведет к поступательному увеличению финансирования как через республиканский, так и через местные бюджеты.

Следует также отметить, что в стране пока нет четкого представления о том, какие услуги могут оказываться негосударственными организациями (в том числе НКО) более эффективно, по сравнению с государственными учреждениями. Необходимо провести оценку перечня государственных и муниципальных услуг и определить те услуги, которые могут быть переданы негосударственным организациям (в том числе НКО), как в рамках механизма государственных закупок, так и через механизм ГСЗ.

И самое главное - система ГСЗ должна быть простой, понятной и прозрачной для общества, а исполнение ГСЗ - подлежать качественному мониторингу.

---

<sup>122</sup> Пункт 45 СРСЗН.

## Глава 11. Проблемы в конкурсной процедуре ГСЗ и рекомендации по их разрешению

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

Таблица № 12. Проблемы в конкурсной процедуре ГСЗ и рекомендации по их разрешению

| № | Этапы конкурсной процедуры по ГСЗ          | Проблемы  | Рекомендации   |
|---|--|---|--|
| 1 | <b>Определение тем социальных программ</b> | <b>Определение приоритетов для финансирования через ГСЗ без консультаций с общественностью.</b><br>В законодательстве о ГСЗ нет эффективного механизма определения потребностей населения в социальных услугах в целом, в том числе тех, которые могут финансироваться через механизм ГСЗ. В настоящее время государственный орган самостоятельно определяет нужды общества или определенной категории населения. Это делает систему ГСЗ менее эффективной, поскольку, в отсутствие консультационных процедур с населением, возникают факты финансирования социальных проектов и услуг, которые не сильно востребованы населением либо нужны в меньшей степени, нежели другие более актуальные и неотложные на данный момент социальные услуги. | Необходимо рационализировать механизм определения потребностей населения в социальных услугах в целом, в том числе тех, которые могут финансироваться через механизм ГСЗ. Для этого следует:<br>(1) предусмотреть возможность создания на сайтах государственных органов электронных баз данных социальных проблем, куда граждане и организации гражданского общества могли бы в любое время направлять свои предложения,<br>(2) проводить специальные исследования для определения самых насущных социальных проблем на определенное время по тому или иному населенному пункту, по регионам, по стране,<br>(3) проводить общественные слушания с целью определения самых насущных социальных проблем для финансирования социальных программ по их разрешению через механизм ГСЗ. |
| 2 | <b>Объявление конкурса</b>                 | <b>Объявление конкурса ежегодно в разное время</b><br><br><b>Не публикуются критерии отбора победителей</b>   | Изучить статистику выделения Министерством финансов средств на ГСЗ за последние 5 лет, взять наиболее позднюю дату и предложить эту дату как постоянную дату объявления конкурса.<br><br>Вместе с объявлением о конкурсе необходимо  |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
|   |   |   | публиковать критерии отбора победителей.   |
| 3 | <b>Доступ к информации</b>                                  | <p><b>Информирование НКО о конкурсе через вебсайт или же СМИ – не достаточно для региональных НКО</b></p> <p><b>Отсутствует актуальная база данных поставщиков услуг, нет системной адресной работы с соответствующими НКО</b></p> <p><b>Участники конкурса не информируются своевременно о результатах конкурса</b></p>  | <p>Информация о порядке проведения конкурсов и финансируемых проектах должна быть доступной для граждан и публиковаться через ОТРК (самое популярное телевидение и радио в стране) в качестве социальной рекламы, а также находиться в постоянном открытом доступе на сайте МСР.</p> <p>Необходимо создать базу данных НКО - поставщиков услуг, а также составить “черный” и “серый” списки НКО, которые предоставляли некачественные услуги либо допускали иные нарушения в рамках реализации ГСЗ.</p> <p>Необходимо в законодательстве предусмотреть механизм и сроки объявления и доведения до участников результатов конкурса. К примеру, информировать через SMS рассылку и по электронной почте те НКО, которые включены в базу данных НКО – участников ГСЗ. Это заставит НКО своевременно обновлять свои реквизиты в базе данных.</p> |
| 4 | <b>Подача заявления и документов для участия в конкурсе</b> | <p><b>Заявления для участия в конкурсе передаются МСР в открытом виде в скоросшивателях.</b> Это вызывает опасения у ряда успешных НКО о том, что их идеи, изложенные в проектных предложениях, могут быть переданы МСР другим НКО.</p> <p><b>Сложность подачи документов на конкурс по ГСЗ.</b> Обременительным и дорогостоящим является процесс подготовки пакета документов для участия в конкурсе. В частности, для участия в конкурсе требуется предоставление учредительных</p> | <p>Необходимо в законодательстве предусмотреть деление пакета конкурсных документов на две части:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) конфиденциальные (проектное предложение и его бюджет);</li> <li>(2) открытые (копия устава, свидетельства и другие документы) документы.</li> </ol> <p>Требования к пакету документов, подаваемых для участия в конкурсе, должны быть не слишком обременительными, в частности, нет необходимости в предоставлении нотариально заверенной копии устава.</p>   |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   |  | <p>документов участников на двух языках и в двух нотариально заверенных экземплярах. Ситуация также усугубляется тем, что НКО, желающие участвовать в конкурсе, даже если они расположены в отдаленных регионах, вынуждены приезжать в Бишкек для подачи документов, ввиду того, что конкурсные комиссии, принимающие документы, на практике создаются только в столице страны – г. Бишкеке при МСР. Все это делает процесс подачи документов для участия в конкурсе – дорогим и обременительным для НКО.</p> <p><b>Необходимость подачи каждый раз одного и того же пакета документов для участия в конкурсе</b></p> | <p>Следует предусмотреть несколько способов подачи документов на конкурс по выбору заявителя:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) лично представителем НКО;</li> <li>(2) по почте, заказным письмом;</li> <li>(3) по электронной почте;</li> <li>(4) посредством веб-портала, созданного для администрирования процедуры ГСЗ, а также в целях обеспечения прозрачности системы ГСЗ.</li> </ol> <p>Необходимо также обязать региональные отделы государственного заказчика принимать пакеты документов участников конкурса для передачи в конкурсную комиссию.</p> <p>НКО, впервые подавшую заявку на участие в конкурсе, следует зарегистрировать в базе данных, со всеми поданными ею данными, чтобы далее государственный заказчик мог ежегодно требовать только проектное предложение (описание и бюджет). В этом случае НКО должна будет подавать только те документы, которые были изменены с момента последней подачи (например, при внесении изменений и дополнений в устав).</p> |
| 5 | <b>Информирование общественности о ходе подачи заявок на конкурс</b> | <b>Текущая информация недоступна для общественности.</b> Среди НКО есть сомнения в добросовестности государственного органа, они считают, что заявки принимаются и после официального завершения срока приема конкурсных заявок.  | Необходимо регулярно (например, раз в неделю) публиковать на сайте государственного органа список НКО-участников конкурса с указанием порядкового номера и даты приема заявки.  |
| 6 | <b>Создание конкурсной комиссии и порядок её</b>                     | <b>Несовершенный механизм отбора членов конкурсной комиссии.</b> Согласно Закону о ГСЗ отбор членов конкурсной комиссии осуществляет государственный заказчик, то есть государственный  | Для разрешения данной проблемы следует совершенствовать процедуру формирования конкурсной комиссии, внимательно изучить различные варианты из зарубежного опыта.  |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
|   | <b>работы</b>                                 | <p>орган. Иногда государственный орган не получает достаточное количество предложений по кандидатурам независимых внешних экспертов, которые хотели бы войти в состав конкурсной комиссии и работать в ней на общественных началах. Иногда НКО, которые тоже хотят принять участие в конкурсе, не хотят направлять своего представителя в комиссию, так как это может создать конфликт интересов. В связи с этим, процедура формирования состава конкурсной комиссии остается не прозрачной, нет критериев по которым можно определить соответствие компетенции эксперта для оценки проектов в рамках конкретного конкурса (учитывая специфику каждого конкурса и каждого государственного органа). Кроме того, конкурсные комиссии формируются и работают в основном в столице, не смотря на то, что закон предоставляет право региональным подразделениям государственного органа формировать свои местные комиссии. Отсутствует процедура избрания председателя конкурсной комиссии и перечень его полномочий. Несовершенный механизм отбора членов комиссии подвергает сомнению беспристрастность и компетентность комиссии.</p> | <p>Например, следует внимательно изучить опыт зарубежных стран, когда конкурсная комиссия нанимает несколько экспертов на платной основе, которые рассматривают (независимо друг от друга, не зная друг друга) проектные предложения в рамках своей квалификации. Стоит также разработать положение о конфликте интересов, чтобы всем было понятно что он означает и как его можно избежать/разрешить.</p> |
| 7 | <b>Процедура оценки проектных предложений</b> | <p><b>Закон не содержит четкие критерии отбора победителей конкурса.</b> Критерии содержаться в подзаконном акте,<sup>123</sup> но они не совсем эффективны т.к. (1) критерии оценки не четкие и дают возможность для их различного толкования даже самими членами комиссии;<br/>(2) в законодательстве отсутствуют факультативные</p>   | <p>Все критерии оценки заявок должны быть опубликованы во время размещения объявления о конкурсе. Следует также пересмотреть критерии оценки заявок, которые в настоящее время закреплены в законодательстве, и порядок расстановки баллов по отдельным критериям. Необходимо рассмотреть возможность введения</p>   |

<sup>123</sup> Положение о порядке проведения Конкурса социальных программ (проектов) (утверждено постановлением Правительства КР от 24 января 2009 года N 41).

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | <p>критерии, которые могли бы быть введены по усмотрению комиссии, с учетом специфики того или иного конкурса;</p> <p>(3) ряд важных факторов, принимаемых во внимание комиссией, не закреплён в качестве официальных критериев (например, предлагаемые размеры заработных плат в бюджете проекта). Также, встречаются случаи необъективной оценки проектных предложений. Баллы по одним и тем же критериям, выставленные разными членами комиссии, могут быть диаметрально противоположными, что позволяет делать предположение о некомпетентности членов комиссии или нечеткости критериев. На практике, были случаи, когда НКО, получившие более низкие (по сравнению с другими НКО) баллы, объявлялись победителями конкурса, что вызывало протест НКО, набравших более высокие баллы.</p> <p><b>Отсутствует Регламент работы конкурсной комиссии.</b> В Законе о ГСЗ и подзаконных актах не предусмотрены нормы, регулирующие порядок работы конкурсной комиссии, например:</p> <p>(1) каждый член комиссии изучает все проектные предложения (их может быть более 100), - трудно изучить большое количество заявок за короткое время;</p> <p>(2) члены комиссии забирают для изучения заявки домой, что может привести к нарушению конфиденциальности информации, содержащейся в заявках;</p> <p>(3) работники МСР – члены комиссии во время оценки проектных предложений не освобождаются от своих основных обязанностей, в связи с чем, им приходится заниматься изучением проектных предложений в нерабочее время;</p> | <p>факультативных критериев, на усмотрение комиссии, для учета особенностей отдельных видов конкурсов. При разработке критериев необходимо учесть все факторы, которые на практике влияют на принятие решения при определении победителей конкурса. Условия по размеру заработных плат (вознаграждений), которые могут закладываться в бюджеты проектов, следует закрепить в законодательстве. Кроме того, в случае, если баллы по одним и тем же критериям диаметрально противоположны, - то должен быть механизм для принятия согласованного решения - совещание между членами комиссии или собеседование с самими заявителями.</p> <p>Также, списки участников конкурса и полученные ими баллы должны быть опубликованы на сайте государственного заказчика при объявлении результатов конкурса.</p> <p>В целях разрешения данной проблемы следует включить в Закон о ГСЗ соответствующие нормы о порядке работы конкурсной комиссии. Следует также внимательно изучить опыт зарубежных стран, в частности, опыт Азербайджана, когда конкурсная комиссия нанимает несколько экспертов на платной основе, которые рассматривают проектные предложения независимо и анонимно (т.е. не зная, какой НКО они принадлежат и не зная друг друга). Если есть неясные моменты в проектных предложениях, они приглашают руководителя НКО на очное собеседование или собеседование по Скайпу либо другим способом.</p> |
|--|--|---|--|

|    |   |   |   |
|----|---|---|---|
|    |   | <p>(4) сложно оценить потенциал НКО только по заявлению и представленным документам;</p> <p>(5) члены комиссии, при оценке заявок, могут не иметь достаточной компетенции в определенных сферах;</p> <p>(6) отсутствуют правила определения наличия кворума, процедура отбора, голосования и др. Ни Закон о ГСЗ, ни подзаконные акты не содержат норм, устанавливающих порядок работы конкурсной комиссии, процедуру голосования и т.д.</p> |   |
| 8  | <b>Временные рамки проведения конкурса и определения победителя</b> | В Законе предусмотрены временные рамки для сбора проектных предложений – от 40 до 60 дней, но <b>нет рамок для проведения самого конкурса</b> . В результате нет четкой даты окончания работы конкурсной комиссии и даты определения победителей конкурса.  | В Законе о ГСЗ необходимо закрепить временные рамки завершения конкурса и определения победителей, например – не позже, чем через 30 дней после завершения сбора заявок.  |
| 9  | <b>Договор о реализации социального проекта</b>                     | <b>В договорах не сформулированы ожидаемые результаты от реализации проектов.</b> Договор не предусматривает описание ожидаемых результатов от реализации проекта, не оговаривает количественные (когда это возможно) и качественные показатели исполнения проекта. Наличие таких факторов позволило бы минимизировать субъективную оценку результатов имплементируемого проекта.   | Необходимо разработать новый типовой договор о реализации социального проекта в рамках ГСЗ, включив в него положения об ожидаемых результатах и их спецификацию. Те же результаты должны быть сформулированы и в формах отчетности, которые должны сдавать НКО по завершении проекта (либо в определенные сроки, указанные в договоре).<br>Более того, методы оценки результатов проекта должны обязательно определяться при оценке поданных заявок. То есть, результаты проектов должны быть измеримы.<br>Также методы и критерии оценки, определенные при отборе победивших заявок, должны быть включены как в договор, так и в формы отчетности. |
| 10 | <b>Сроки реализации проектов</b>                                    | Срок реализации проектов в среднем составляет 6 - 12 месяцев. Это создает проблемы для тех НКО, которые оказывают услуги непрерывного характера   | Необходимо предусмотреть возможность финансирования долгосрочных проектов (до 10 лет), с гарантией финансирования на один год и   |

|    |                       |   |   |
|----|-----------------------|---|---|
|    |                       | (например, содержание приюта).  | <p>возможностью продления договора в каждом следующем году без конкурса, при наличии бюджетного финансирования.</p> <p>Так как некоторые государственные социальные услуги должны оказываться непрерывно на основании оценки потребностей на местном уровне, то необходимо определить перечень и стоимость этих услуг. Затем НКО должны получить государственное финансирование (на конкурсной основе), исходя из определенных нужд. Это позволит отказаться от ежегодного определения темы государственного социального заказа и обеспечить устойчивость НКО, которые профессионально занимаются предоставлением определенного направления социальных услуг населению.</p> |
| 11 | <b>Финансирование</b> | <p><b>Проблемы со сроками передачи средств.</b> Согласно статье 14 Закона о ГСЗ после определения победителей конкурса государственный орган заключает с ними договор о реализации социального проекта. Стороны в договоре устанавливают условия и порядок финансирования проекта. Несмотря на то, что условия уже определены, однако, время, необходимое государству для перечисления финансовых средств сильно варьируется. Некоторые НКО получают финансирование немедленно, некоторым приходится ждать какое-то время, а некоторые - длительное время остаются в неведении о том – когда же им перечислят деньги. Кроме того, иногда происходят задержки во внутренних денежных переводах между государственными органами. Задержки в финансировании/запуске проекта крайне тяжелы для НКО, оказывающих постоянные услуги, которые не могут прерывать свою деятельность из-за задержки в финансировании. Когда одни выигравшие НКО получают финансирование, а</p> | <p>В Законе о ГСЗ необходимо прописать точные сроки финансирования социальных проектов и требовать от Министерства финансов соблюдения этих сроков.</p> <p>Необходимо также внимательно изучить законодательство, регулирующее порядок финансирования расходов из государственного бюджета и предложить необходимые поправки для недопущения просрочек с финансированием проектов по ГСЗ.</p> <p>Необходимо, чтобы государство четко выполняло взятые на себя обязательства, в том числе, по своевременному перечислению грантовых средств НКО, реализующим социальный проект.</p>  |

|    |                   |  |   |
|----|-------------------|--|---|
|    |                   | <p>другие - нет, и процесс этот непрозрачен, то появляются слухи о коррупции в государственных органах.</p> <p><b>В законе не предусматривается порядок распоряжения средствами, когда у министерства после проведения конкурса остаются средства.</b></p> <p><b>Финансирование организационных расходов государственного органа по проведению конкурса и оценки качества проектов и услуг.</b><br/>Закон не предусмотрел средства на организационные расходы государственного органа по проведению конкурса проектов по ГСЗ, их мониторинга, проверки и оценки. У государственного органа должны быть средства на публикацию объявления в СМИ о конкурсе социальных проектов, администрирование веб-портала по ГСЗ, выезд к исполнителям проекта для оценки качества проекта и услуг и т.п.</p> | <p>В Законе о ГСЗ необходимо предусмотреть возможность объявления дополнительного конкурса, а также порядок дополнительного финансирования уже существующих проектов, если остаются не распределенные средства после первого конкурса.</p> <p>В этих целях, предлагается выделять средства на организационные расходы по реализации Закона о ГСЗ государственным органам реализующим Закон о ГСЗ.</p> |
| 12 | <b>Мониторинг</b> | <p><b>Мониторинг проектов ГСЗ.</b> Когда срок реализации социального проекта составляет от 6 до 12 месяцев, невозможно провести эффективный мониторинг. Существующая процедура мониторинга актуальна для постоянно оказываемых государственных и муниципальных социальных услуг или услуг, оказываемых в рамках ГСЗ в течение длительного времени.</p>   | <p>Мониторинг проектов ГСЗ (выборочная оценка) должен осуществляться в соответствии с заранее установленными и объективными критериями, которые будут эффективны в отношении краткосрочных проектов. Необходимо разработать и утвердить порядок / инструкцию выездной проверки для сотрудников министерств.</p>   |
| 13 | <b>Отчетность</b> | <p><b>Некачественные отчеты НКО по ГСЗ.</b> Формат отчета не соответствует плану, утвержденному при подписании договора. НКО часто подают вместе с отчетом массу ненужных документов. НКО не подают либо подают некачественные списки получателей</p>  | <p>В законодательстве необходимо:</p> <p>1) закрепить требования к отчетам. Обязательной частью отчета должно быть: сравнение результатов описанных в договоре с фактически достигнутыми результатами;</p>  |

|    |                                      |   |  |
|----|--------------------------------------|---|--|
|    |                                      | услуг.  | <p>2) разработать методическое руководство, содержащее весь комплект отчетов, как по финансовой, так и по основной деятельности, с конкретными примерами требуемых отчетных форм. Методическое руководство должно соответствовать установленной практике, систематизировать и облегчить работу самих специалистов государственного органа;</p> <p>3) разместить на сайте государственного органа образец отчета;</p> <p>4) организовать консультации по отчетности через сайт государственного органа, создать и непрерывно обновлять раздел «Часто задаваемые вопросы и стандартные ошибки»;</p> <p>5) проводить региональные семинары по итогам реализации проектов по ГСЗ, где отметить лучшие проекты, высказать комментарии, указать на стандартные ошибки в деятельности и отчетности и т.д.</p> |
| 14 | <b>Информирование общественности</b> | <b>Нет практики информирования общественности в СМИ о результатах проекта по ГСЗ после его окончания. Нет случаев обнародования информации о расторжении договора с каким-либо НКО.</b>                               | В законодательстве необходимо закрепить требования по информированию общественности о результатах завершенного социального проекта, также как по информированию о расторжении контракта с НКО либо нарушениях с её стороны при реализации социального проекта.   |
| 15 | <b>Жалобы и ответственность</b>      | <b>Процедура обжалования решений конкурсной комиссии и государственного органа отсутствует. Отсутствует ответственность за нарушение законодательства о ГСЗ. Жалобы не публикуются и нет порядка их рассмотрения.</b> | В законодательстве необходимо: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) закрепить требования о порядке рассмотрения жалоб по ГСЗ, а также меры ответственности за нарушение законодательства о ГСЗ;</li> <li>2) предусмотреть процедуру рассмотрения жалоб со стороны получателей услуг, как на региональном, так и на республиканском уровне.</li> </ol>   |

|    |   |   |   |
|----|---|---|---|
| 16 | <b>Совершенствование конкурсной процедуры ГСЗ</b> | <b>Нет обратной связи от НКО в части качества процедур конкурса ГСЗ</b> | Необходимо анкетирование НКО по качеству процедурных вопросов проведения конкурса ГСЗ после его окончания. Полученную информацию необходимо ежегодно анализировать и своевременно устранять возникающие проблемы. |
|----|---|---|---|

## Список использованных материалов

### Международные правовые акты:

1. «Всеобщая декларация прав человека», принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.
2. КОНВЕНЦИЯ от 4 ноября 1950 года о защите прав человека и основных свобод.

### Законодательство Кыргызской Республики:

3. КОНСТИТУЦИЯ КР от 27 июня 2010 года.
4. КОДЕКС КР от 10 июля 2012 года N 100 "Кодекс Кыргызской Республики о детях".
5. КОДЕКС КР от 9 июля 2013 года N 117 "Жилищный кодекс Кыргызской Республики".
6. ЗАКОН КР от 21 июля 2008 года N 162 "О государственном социальном заказе".
7. ЗАКОН КР от 19 декабря 2001 года N 111 "Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике".
8. ЗАКОН КР от 26 мая 2009 года N 170 "О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах".
9. ЗАКОН КР от 24 мая 2004 года N 69 "О государственных закупках".
10. ЗАКОН КР от 11 июня 1998 года N 78 "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике".
11. ЗАКОН КР от 31 июля 2009 года N 256 "Об основах государственной молодежной политики".
12. ЗАКОН КР от 7 апреля 2009 года N 119 "О культуре".
13. ЗАКОН КР от 25 сентября 2003 года N 215 "О финансово-экономических основах местного самоуправления".
14. НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года N 11).
15. СТРАТЕГИЯ развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 13 декабря 2011 года N 755).
16. ПОЛОЖЕНИЕ о порядке проведения Конкурса социальных программ (проектов) (утверждено постановлением Правительства КР от 24 января 2009 года N 41).
17. ПОЛОЖЕНИЕ о Республиканском фонде охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 12 июня 2012 года N 400).

18. ПОЛОЖЕНИЕ об образовании и использовании средств Республиканского и местных фондов охраны природы и развития лесной отрасли в Кыргызской Республике (утверждено постановлением Правительства КР от 9 октября 2012 года N 696).
19. ПОЛОЖЕНИЕ о порядке проведения оценки потребностей населения в социальных услугах на местном уровне (утверждено постановлением Правительства КР от 2 августа 2012 года N 535).
20. ПЕРЕЧЕНЬ гарантированных социальных услуг, оказываемых населению Кыргызской Республики (утвержден постановлением Правительства КР от 27 мая 2011 года N 255).
21. ПОЛОЖЕНИЕ о Министерстве труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года N 122).
22. ПОЛОЖЕНИЕ о Министерстве культуры, информации и туризма Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 3 мая 2013 года N 236).
23. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ по организации и проведению конкурса социальных программ (проектов) (утверждены приказом Министерства КР по соцзащите населения от 13 октября 2011 года N 175).
24. ИНСТРУКЦИЯ по проведению мониторинга качества социальных услуг, предоставляемых некоммерческими организациями в рамках реализации государственного социального заказа (утверждена приказом Минсоцразвития КР от 29 июля 2009 года N 98).
25. ПРИКАЗ МИНИСТЕРСТВА КР ПО СОЦЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ от 30 июня 2011 года N127 "Об утверждении договора на выполнение государственного социального заказа".
26. ИНСТРУКЦИЯ о порядке внесения и рассмотрения проектов на финансирование природоохранных мероприятий из средств фонда охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (утверждена приказом ГАООСИЛХ при ПКР № 01-13/307 от 19 октября 2012 года).

**Материалы, использованные для написания о зарубежном опыте по ГСЗ и государственным грантам на социальные проекты:**

*Нидерланды*

27. Закон о медицинских расходах (Exception and Medical Expenses Act) (AWBZ)  
[http://wetten.overheid.nl/BWBR0002614/geldigheidsdatum\\_28-08-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002614/geldigheidsdatum_28-08-2013).
28. Закон о социальной помощи (Social Support Act) (WMO)  
[http://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/geldigheidsdatum\\_27-08-2013#4\\_Artikel15](http://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/geldigheidsdatum_27-08-2013#4_Artikel15).
29. Закон о страховании здоровья (Health insurance act) (ZVW)  
[http://wetten.overheid.nl/BWBR0002460/geldigheidsdatum\\_02-09-2013#HoofdstukIA\\_Artikel1a](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002460/geldigheidsdatum_02-09-2013#HoofdstukIA_Artikel1a).

30. Закон о регулировании рынка здравоохранения (Healthcare Market Regulation Act): [http://wetten.overheid.nl/BWBR0020078/geldigheidsdatum\\_27-08-2013#Hoofdstuk3](http://wetten.overheid.nl/BWBR0020078/geldigheidsdatum_27-08-2013#Hoofdstuk3).
31. Закон об учреждениях по уходу (The Care Institutions Act) (WTZi): [http://wetten.overheid.nl/BWBR0018906/geldigheidsdatum\\_28-08-2013#HoofdstukIII\\_Artikel5](http://wetten.overheid.nl/BWBR0018906/geldigheidsdatum_28-08-2013#HoofdstukIII_Artikel5).
32. Реализация WTZi: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0018983/geldigheidsdatum\\_28-08-2013#HoofdstukI](http://wetten.overheid.nl/BWBR0018983/geldigheidsdatum_28-08-2013#HoofdstukI).
33. <http://www.wtzi.nl/toelatingen/>.
34. Закон о помощи молодежи (Youth Care Act) [http://wetten.overheid.nl/BWBR0016637/HoofdstukIII/Paragraaf1/Artikel4/geldigheidsdatum\\_28-08-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0016637/HoofdstukIII/Paragraaf1/Artikel4/geldigheidsdatum_28-08-2013).
35. Министерство здравоохранения, социального обеспечения и спорта - <http://www.government.nl/ministries/vws>.
36. Орган по социальной помощи Нидерландов (NZA) - <http://www.nza.nl/organisatie/sitewide/english/>.
37. Совет по медицинскому страхованию (CVZ) - <http://www.cvz.nl/>.
38. Центр оценки социальной помощи (CIZ) - <http://www.ciz.nl/>.
39. Инспекция здравоохранения (IGZ) - <http://www.igz.nl/english/>.
40. Управление медицинского страхования Нидерландов - <https://www.zn.nl/#section=tabs-1>.
41. “Оценка реализации Закона о социальной помощи в Нидерландах”, Университет Эразмус, Роттердам, Институт политики здравоохранения и управления: [http://www.bmg.eur.nl/fileadmin/ASSETS/bmg/Onderzoek/Onderzoeksrapporten\\_\\_\\_Working\\_Papers/OR2010.04.pdf](http://www.bmg.eur.nl/fileadmin/ASSETS/bmg/Onderzoek/Onderzoeksrapporten___Working_Papers/OR2010.04.pdf).
42. Управление и финансирование долгосрочными социальными услугами в Европе - [http://interlinks.euro.centre.org/sites/default/files/1%20WP6\\_GOV\\_FIN\\_final.pdf](http://interlinks.euro.centre.org/sites/default/files/1%20WP6_GOV_FIN_final.pdf).
43. Местное самоуправление и реформа услуг в области здравоохранения и социальной помощи в Нидерландах: <http://cesrt.hszuyd.nl/files/RESEARCH%20THEMES/CIVIL%20SOCIETY,%20MARKET%20AND%20STATE/Klaartje%20Peters%20WMO%20%20engelschapterDec07.pdf>.
44. Координация услуг в области здравоохранения в Нидерландах, Leyden Academy: <http://ifwj.org/e/wp-content/uploads/2012/07/Dutch-cure-and-care-Feb.-2012-F.pdf>.
45. Муниципальная политика в отношении и Закона о социальной помощи (Wmo) в 2010 году, GEMEENTELIJK WMO-BELEID 2010.
46. Руководство по закупкам - Zorginkoopgids AWBZ 2013.pdf

### *Соединенные Штаты Америки*

47. Смит Стивен Ратгеб, «Государственное финансирование некоммерческой деятельности». Некоммерческие организации и государство: сотрудничество и конфликты. Элизабет Т. Борис и С. Евгений Стюерле, Urban Institute Press, 1999.
48. Центр по приоритетам бюджета и политики: <http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=1258>.
49. Каталог федеральной внутренней помощи Правительства США: <https://www.cfda.gov/?s=generalinfo&mode=list&tab=list>.
50. Каталог федеральной внутренней помощи Правительства США: <https://www.cfda.gov/?s=generalinfo&mode=list&tab=list&tabmode=list&static=assistance>.
51. Закон о принципах ассигнования федеральных средств: третий выпуск: том II, Офис подотчетности Правительства США, выпущен 1 февраля 2006 года. Доступен на: <http://www.gao.gov/htext/d06382sp.html>.
52. Закон о федеральных грантах и совместном соглашении, 13 сентября 1982 года, §6305.
53. Конституция США.
54. Закон о принципах ассигнования федеральных средств, Глава 10.
55. [http://www.federalfunding.net/grants\\_types.htm](http://www.federalfunding.net/grants_types.htm).
56. Для более подробной информации о грантовых программах Конгресса, перейдите по ссылке:  
[http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEcQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww2.ed.gov%2Fprograms%2Fope-directed%2Fdg-guidance2010.doc&ei=vVBYUqv\\_A5e14AO66YCQCg&usq=AFQjCNE6wKqnq8ThqaQbs1na v7ju8ongNQ&sig2=94FHNuU49euaslqiL7XYyw&bvm=bv.53899372,d.dmg](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEcQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww2.ed.gov%2Fprograms%2Fope-directed%2Fdg-guidance2010.doc&ei=vVBYUqv_A5e14AO66YCQCg&usq=AFQjCNE6wKqnq8ThqaQbs1na v7ju8ongNQ&sig2=94FHNuU49euaslqiL7XYyw&bvm=bv.53899372,d.dmg)
57. Полный перечень ADS доступен здесь: <http://www.usaid.gov/who-we-are/agency-policy>.
58. ADS 303: <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303.pdf>.
59. [www.hhs.gov/asfr/ogapa/grantinformation/hhsgps107.pdf](http://www.hhs.gov/asfr/ogapa/grantinformation/hhsgps107.pdf).

### *Азербайджан*

60. «Совет по поддержке НПО Азербайджана: обзор трехлетней деятельности», опубликованной на сайте: [http://www.icnl.org/research/journal/vol14iss1/art\\_2.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol14iss1/art_2.html).
61. Магомед Гулузаде и Наталья Боржелли, «Некоммерческое право: Азербайджан проиграл еще одно дело в Европейском суде», IJNL, том 12, выпуск 3, Май 2010.
62. «Концепция государственной поддержки неправительственных организаций», утверждена решением Президента Азербайджанской Республики от 27 июля 2007 года, доступна на сайте: [www.cssn.gov.az](http://www.cssn.gov.az).

63. Положение о совете государственной поддержки неправительственных организаций при Президенте Азербайджанской Республики, утверждено указом Президента № 674 от 13 декабря 2007 года, доступно на сайте: [www.cssn.gov.az](http://www.cssn.gov.az).
64. Анализ предложенных изменений в Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях» (общественные объединения и фонды), ICNL, 16 июня 2009 года, доступно на сайте: [at www.icnl.org](http://www.icnl.org).
65. [www.cssn.gov.az](http://www.cssn.gov.az).
66. <http://az.itv.az/gundem/39614.html>.
67. Катерина Хадзи-Мисева, Правовые и институциональные механизмы взаимодействия НПО и государства в Хорватии, Эстонии и Венгрии, IJNL, том 10, выпуск 4, август 2008.

### *Эстония*

68. Агу Лаус, Фонд гражданского общества в Эстонии: Фонд национального гражданского общества, презентация в Тиране, Албания 10 апреля 2008 г.
69. Агу Лаус и Умро Кубар, Концепция Национального фонда за гражданское общество, август 2007 г.
70. Анника Кул, Сотрудничества в целях развития в Эстонии, страноведение, публикация «Триалог», декабрь 2007 г.
71. Анника Ууделепп, государственное финансирование НКО: Ситуация Эстонии, краткое изложение выступления на Международной конференции "Развитие гражданского общества и государственное финансирование НКО: лучшая практика и новые возможности» в Баку, Азербайджан, 25-26 ноября 2010 г.
72. Устав Ассоциации Национального фонда гражданского общества.
73. Ключевые характеристики страны по благоприятности среды для ОГО: Эстония, публикация СОСОРД и Открытого форума для эффективного развития ОГО
74. Концепция развития гражданского общества Эстонии.
75. Катерина Хаджи-Мишева, Правовые и институциональные механизмы для сотрудничества НКО и Правительства в Хорватии, Эстонии и Венгрии, опубликован в Международном журнале некоммерческого права, том 10, выпуск 4, август 2008 г.
76. Мерлин Сепп, Фонд гражданского общества в Эстонии: Фонд национального гражданского общества, презентация в Таллинне, Эстония, 30 ноября 2010 г.
77. Матрица мониторинга благоприятных условий для развития гражданского общества, подготовлена при поддержке Балканской сети развития гражданского общества и Европейского центра некоммерческого права.
78. Национальные средства для поддержки организаций гражданского общества, публикация Международного центра некоммерческого права (ICNL), июль 2010.
79. Фонд НКО: Условия подачи заявок на участие в открытых конкурсах проектов, Фонд открытой Эстонии.

80. Государственное финансирование организаций гражданского общества. Положительная практика в Европейском Союзе и Западных Балканах, разработан Европейским центром некоммерческого права для TACSO Черногория, январь 2011 г.
81. Поддержание устойчивости защитников прав человека - исследование по вопросам устойчивости НКО по правам человека и по наблюдению за подотчетностью в десяти новых государствах-членах Европейского Союза, Приложение 4, Информация о стране - Эстония, Европейский центр некоммерческого права, март 2012 г.
82. Умро Кубар, Концепция развития гражданского общества Эстонии (ЕКАК): рамки сотрудничества между третьим и государственным секторами. Краткий обзор и некоторые моменты для ознакомления, выступление на конференции «Как способствовать гражданскому диалогу в Европе», 15 мая 2008 года, Брюссель.