

Социальный заказ повысит качество некоммерческих услуг



Интервью с Валерием Жураковским, членом Правления МПОО «АКТ», экспертом по государственному социальному заказу.

- Прежде чем говорить о перспективах социального заказа, давайте разберемся, какой смысл заложен в формулировке «государственный социальный заказ»?

- Мы называем государственным социальным заказом процесс, когда государство дает задание организации и заключает с ней договор на оказание той или иной социальной услуги или реализацию общественно-полезного проекта. На основании этого договора исполнитель решает приоритетные социальные задачи за деньги из государственного бюджета, в свою очередь привлекая дополнительные ресурсы из негосударственных источников.

Мы считаем, что во многих ситуациях государству выгоднее не создавать новые государственные учреждения или перегружать существующие дополнительными функциями и обязанностями, а часть заданий по решению социальных проблем передавать негосударственным организациям.

- Этот подход новый для Беларуси. На опыт каких стран будет опираться Беларусь при реализации механизма государственного социального заказа?

Сегодня получается так, что Беларусь осталась единственной страной в Европе, где механизм социального заказа еще не работает. Социальный заказ есть у всех наших ближайших соседей – России, Украины, Польши, Прибалтики. Он есть в таких странах, как Казахстан, Таджикистан, не говоря уже о Западной Европе и США.

В мировой практике принято, что государство выстраивает партнерские отношения с бизнесом и некоммерческими организациями для решения различного рода социальных проблем. В Великобритании как-то посчитали, что если закрыть все общественные организации то государству придется на 12% увеличить налоги, потому что бремя решения социальных проблем ляжет исключительно на государство. В мировой практике накоплен разнообразный опыт механизмов этого партнерства, который мы объединили в общее емкое понятие «государственный социальный заказ».

Когда государство выделяет средства для решения той или иной социальной проблемы, то возникает логичный вопрос: А кто будет исполнителем? Кто будет конкретно решать эту проблему? Чаще всего в мировой практике государство объявляет открытый конкурс, где заявляет: «Мне нужна такая социальная услуга, кто может данную услугу оказать более качественно, более быстро, большему количеству граждан и за меньшую стоимость?» Или государство говорит: «Есть такая социальная проблема. Я еще не знаю, как эту проблему решить. Кто готов предложить наилучший проект решения данной проблемы?» В таких случаях государство финансирует те организации, которые дают лучшие ответы на поставленные вопросы.

- Получается, что для внедрения механизма государственного социального заказа необходим сильный сектор общественных организаций. Как обстоят дела с этим в нашей стране?

Только по официальной статистике у нас зарегистрировано около 2 300 общественных организаций. Эта цифра не учитывает отделений крупных организаций, которые действуют в регионах, – это еще примерно 35,5 тысяч. Конечно, это не так много на душу населения, как скажем, в европейских странах. Но тем не менее, нашими организациями накоплен богатый опыт, реализовано достаточно много технологий.

К слову, для социального заказа не всегда нужна общественная организация. Выполнить услугу на конкурсной основе может любая некоммерческая (общественная, религиозная, фонд, учреждение и т.д.), коммерческая и даже государственная организация. Государство заказывает эти услуги у различных поставщиков, независимо от их правовой формы и формы собственности. Главный критерий – это качество и эффективность оказания услуги нуждающимся гражданам.

Вопрос заключается не в том, есть ли у нас общественные организации. Тут важно принятие принципиального решения - должны ли эти организации быть подключены к решению тех социальных проблем, которые государство признает в качестве приоритетных. Общественные организации, конечно, решают социальные проблемы, но в настоящий момент это происходит в большей степени за счет средств международных доноров и, следовательно, в рамках тех приоритетов, которые формулируются международными донорами.

- Что изменится в нашей стране с введением системы государственного социального заказа? Что в этом случае выиграют люди, общество?

Во-первых, у граждан появится возможность получать больший ассортимент услуг более высокого качества. К примеру, в России проводили опросы клиентов социальных услуг и спрашивали про удовлетворенность услугами, которые оказывают государственные учреждения по традиционной бюджетной схеме и общественные организации, выполняющие социальный заказ. Так вот оказалось, что получатели услуг больше довольны работой именно общественных организаций, которые, как правило, и создаются представителями самих целевых групп. Для них социальные проблемы известны не понаслышке, а их решение является не просто работой, но и социальной миссией. Кроме того, создание конкурентной среды, когда разные организации соревнуются друг с другом за государственный заказ, ведет к повышению качества услуг.

Во-вторых, если говорить о преимуществах социального заказа для государства, то он помогает привлекать дополнительные внебюджетные негосударственные средства в социальную сферу. Так, например, когда в 2003 году в Перьми впервые опробовали этот механизм, то на каждый рубль, который выделили местные органы власти, было привлечено еще 65 копеек со стороны местного бизнеса, средств международных доноров и т.д. Российские эксперты считают, что в среднем можно рассчитывать на привлечение 25% дополнительных ресурсов. И это не только финансовые средства. Общественные организации часто используют волонтерский труд (добровольный труд граждан без материального вознаграждения). Получается своеобразный рычаг государственного финансирования.

Еще одна важная проблема, которая сегодня не до конца решается, - это социальные услуги на селе. Обычно на весь район есть один Территориальный центр социального обслуживания населения (ТЦСОН). Создавать же такие центры в деревнях может быть экономически неэффективно: надо нанимать директора, бухгалтера, соцработников. В то же время негосударственные некоммерческие организации могут взять на себя заботу о нуждающихся гражданах, и для этого не нужно содержать целый центр. А если со временем потребность в услуге исчезнет, не нужно ликвидировать целое

госучреждение - просто нет необходимости далее финансировать негосударственную организацию.

- МПОО «АКТ», насколько я знаю, разработал законопроект «О государственном социальном заказе», а также представил его ряду министерств, Парламенту. Хотелось бы узнать, как оценили госорганы идею социального заказа и можно ли рассчитывать на их поддержку внедрения этого механизма.

Сегодня уже можно смело утверждать, что государство проявляет серьезный интерес к данной теме. И судить об этом можно по ряду принятых в последнее время государственных программ. Так, изучение и при необходимости внедрение в Республике Беларусь механизма государственного социального заказа стало одной из задач «Государственной программы противодействия торговле людьми, нелегальной миграции и связанным с ними противоправным деяниям на 2011–2013 годы», утвержденной Указом Президента №518 от 2 октября 2010 г.

Разработка механизма социального заказа, обеспечивающего устойчивость финансирования из местных бюджетов профилактических программ по ВИЧ-инфекции/СПИД, является одним из мероприятий Государственной программы профилактики ВИЧ-инфекции на 2011-2015 годы, утвержденной Постановлением правительства №269 от 4 марта 2011 г.

Планом подготовки законопроектов на 2011 год, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 6 января 2011 г. №10, предусмотрена подготовка проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании». Представитель МПОО «АКТ» включен в состав межведомственной рабочей группы по рассмотрению предложений в данный законопроект, и одним из наиболее обсуждаемых изменений в Законе на данный момент является регулирование механизма социального заказа в сфере социального обслуживания.

- Как экономический кризис повлиял на вашу работу? Помог он или наоборот затормозил все эти процессы?

Финансовый кризис всегда ставит перед государством вопрос, с одной стороны, как заработать больше, а с другой - как и на чем сэкономить. Беларусь - это социальное государство. В этой связи у тех чиновников министерств, которые занимаются социальной сферой, возникает вопрос, за счет каких ресурсов, каких новых идей, технологий можно было бы сохранить объемы проводимой социальной работы. Внедрение механизма социального заказа как раз таки может позволить государству не только не уменьшить, но даже увеличить объем социальных услуг за те же самые государственные ресурсы.

- Валерий, приведите примеры каких-либо действий, услуг некоммерческих организаций, которые действительно завоевали уважение общественности, в том числе госструктур.

Научный институт Минтруда и соцзащиты недавно провел социологическое исследование, в ходе которого спросил у работников ТЦСОН, какие виды услуг являются наиболее востребованными у граждан, но которые ТЦСОН не оказывает или оказывает в недостаточном объеме. Так вот на первом месте в этом списке оказались медико-психологические услуги хосписа, то есть помощи безнадежно больным людям.

В Беларуси сегодня хосписы для детей существуют только на базе общественных организаций. Государство не оказывает услугу хосписа для детей. В то же время уже

долгие годы общественная благотворительная организация «Белорусский детский хоспис» работает в этом направлении на очень профессиональном и качественном уровне.

Второй в рейтинге оказалась медико-социальная помощь ВИЧ-инфицированным людям. Сегодня в Беларуси работа по профилактике ВИЧ-инфекции среди рискованных групп (наркоманы, женщины секс-бизнеса, мужчины, имеющие секс с мужчинами и т.д.) проводится преимущественно общественными организациями. Государству выйти на эти группы очень тяжело, они ему просто не доверяют и боятся взаимодействовать. А на контакт с общественными организациями эти группы риска идут, что позитивно сказывается на сдерживании эпидемии.

- МПОО «АКТ» сейчас проводит большую работу для того, чтобы внедрение механизма государственного соцзаказа прошло апробацию именно с ВИЧ-сервисными организациями? Почему выбран такой приоритет?

Сейчас мы активно работаем с ВИЧ-сервисными организациями в рамках реализации проекта ПРООН «Обеспечение всеобщего доступа ключевых пострадавших групп населения в Беларуси к профилактике, лечению и уходу в связи с ВИЧ», поддержанным Глобальным фондом для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. В этом проекте мы отвечаем за выполнение двух задач:

- разработка и апробация механизма государственного социального заказа для устойчивого охвата целевых групп профилактическими вмешательствами;
- развитие потенциала ВИЧ-сервисных организаций по эффективному управлению, реализации и мониторингу программ в области ВИЧ/СПИДа.

Почему государство в лице Министерства здравоохранения и Глобальный фонд решили, что это актуально для ВИЧ-сервисных организаций? Дело в том, что сегодня большая часть средств, которая идет на противодействие эпидемии ВИЧ/СПИД в Беларуси, – это средства международные, которые поступают нам в виде технической помощи. Поскольку страна перешла в более высокую категорию развития, то прогнозируется уменьшение количества тех средств, которые международное сообщество готово предоставлять нашей стране. Следовательно, государству придется обеспечивать устойчивость национальных ответных мер в отношении ВИЧ/СПИДа после поэтапного завершения реализации грантов Глобального фонда. И механизм государственного социального заказа является одним из элементов обеспечения такой устойчивости.

- Прежде чем государство доверит некоммерческим организациям работать в социальной сфере, нам необходимо сформировать доверие. Доверяют ли белорусские чиновники общественным структурам?

Очень хороший вопрос, я бы даже сказал, ключевой вопрос. От этого все и зависит. Правовые проблемы можно легко решить, когда есть политическая воля государства. А государство политическую волю проявит тогда, когда будет доверять. В этом вопросе мы в первую очередь апеллируем к нашим коллегам по некоммерческому сектору, убеждая их, что нужно больше и активней пропагандировать результаты деятельности, показывать свою общественную полезность. Тогда и будет формироваться доверие.

Анализ зарубежного опыта применения государственного социального заказа

В большинстве стран мира ресурсы, необходимые для производства и распространения социально значимых благ, в основном предоставляет государство. Это происходит потому, что эффект таких благ заведомо больше, чем цена, которую может заплатить непосредственный потребитель блага, а значит, рыночные механизмы здесь нецелесообразны, и возможно предоставление социально значимых благ бесплатно или по ценам, не покрывающим издержки производства. Ответственность за это несет государство, которое призвано компенсировать «провалы рынка».

В мировой практике существует два основных способа поддержки государством сферы производства социально значимых благ. *Первый способ.* Государство собирает налоги, затем формирует заказ на предоставление субсидируемой части социально значимых благ и размещает его среди государственных и/или негосударственных поставщиков. При этом негосударственные поставщики самостоятельно привлекают средства для финансирования несубсидируемой части социально значимых благ. Несубсидируемая часть финансируется за счет оплаты услуг потребителями или пожертвований. Различия между странами определяются долей государственных и негосударственных поставщиков.

Второй способ. Государство частично освобождает от налогов, предоставляет льготы как индивидуальным и корпоративным жертвователям, так и поставщикам услуг в тех сегментах, где рыночные механизмы не действуют. Тем самым создается система стимулов. Люди не становятся более милосердными, если им предоставляют налоговые льготы. Но мировой опыт доказывает, что в этом случае они начинают жертвовать больше. В целом второй способ позволяет привлечь средства в социальную сферу с меньшими издержками, чем содержание государственных учреждений социального обслуживания. Хотя, конечно, государственная система социального обеспечения должна оставаться всегда, ее не заменить благотворительностью.

Международная практика очень многообразна, эти два способа финансирования социально значимых благ используются совместно, переплетаются друг с другом, но общая тенденция – это децентрализация и делегирование функций. Так в Германии сегодня более 35% всех детских садов являются негосударственными учреждениями, более 60% интернатов для инвалидов находятся вне ведения государства, приблизительно 50% домов престарелых и 40% больниц – негосударственные¹. Задачей государства остается быть заказчиком общественных услуг, аккумулируя соответствующие ресурсы через налоговую систему и выбирая наиболее эффективного поставщика.

В Финляндии в настоящее время около 75 % услуг по социальному обеспечению предоставляют муниципалитеты, а 25 % – частные организации и учреждения. Богатый опыт использования рыночных механизмов в социальном обслуживании накоплен в Великобритании, где некоммерческие организации участвуют в создании домов-интернатов для пожилых граждан и инвалидов и их стационарном обслуживании.

Интересен опыт Нидерландов, где «...муниципалитеты каждый год составляют план социального обеспечения, в котором перечисляются соответствующие задачи. Если в решении этих задач участвуют частные организации и учреждения, то они могут претендовать на частичное государственное финансирование. Непосредственное

¹ Государственная политика в области содействия гражданским инициативам: позиция неправительственных организаций. 2000. [http:// www.demokratia.ru](http://www.demokratia.ru)

решение этих задач осуществляют частные организации и учреждения. Местный орган власти занимается непосредственным оказанием помощи и предоставлением услуг только в том случае, если для этого не находятся отдельные лица или частные организации»².

По данным анализа экономической деятельности российских некоммерческих организаций (НКО), подавших заявки на получение государственных грантов в 2008 г., примерно 15% доходов «средней» НКО составляют доходы от российских коммерческих компаний, 11% – от международных и зарубежных организаций и 24% – от государственных и муниципальных структур³. При этом и НКО, и сами представители власти говорят о том, что финансирование деятельности НКО со стороны государства должно увеличиваться.

У государств имеется целый ряд принципов и механизмов финансирования организаций, оказывающих социально значимые услуги, что является законодательно оформленной обязанностью государства.

Принцип субсидиарности (типичный для Германии): Согласно принципу субсидиарности, потребность, возникающую в сообществе, должны решать те, кому она ближе всего.⁴ Будучи основой всей социальной политики Германии, этот принцип сформировал систему финансирования служб социальной помощи в Германии за последнее столетие.⁵ Согласно этой системе, вначале должна быть сделана попытка удовлетворить потребность или решить проблему силами (неформального) сообщества людей, затронутых проблемой (например, родственников, соседей), а если это невозможно, то силами негосударственных общественных организаций (НГО)⁶, работающих в данном сообществе. Местные власти могут создать специальную службу для удовлетворения какой-либо потребности только в случае, если такая работа не ведется на уровне сообщества. Наконец, для тех проблем, которые не решаются на местном уровне, должна быть создана региональная или, в конечном счете, федеральная система. В этом случае правительство обычно финансирует всю деятельность такой службы, бюджет которой определяется путем переговоров ежегодно.

Нормативная система (введена в Венгрии): каждый, кто оказывает услуги, обеспечить которые обязано государство (включая образование, здравоохранение, социальное

² Раухе А. Новые направления социальной политики муниципалитетов в Западной Европе // Новые инициативы в муниципальной социальной политике. Материалы семинара-тренинга. Тула. Октябрь 1998.

³ Аналитический обзор «Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России». ЦИРКОН (АНО «Социологическая мастерская Задорина»), 2008. Доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, 2008. <http://www.oprf.ru/files/Dk-OPRF-2008.pdf>

⁴ Принцип субсидиарности также является общепризнанным принципом Евросоюза, цель которого – обеспечить принятие решений на уровне, наиболее близком к рядовому гражданину. Это означает, что Евросоюз не предпринимает действий (помимо сфер своей исключительной компетенции) иначе как в случаях, когда они более эффективны, чем действия на национальном, региональном или местном уровне <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000s.htm>

⁵ Этот принцип, как он толкуется в контексте социальной политики, происходит из энциклик Папы Лео XIII (1891 г.) и Папы Пия XI (1931 г.), которые первыми объяснили и раскрыли идею разделения задач государства, церкви и общины в улучшении социальных условий socialpolicy.ucc.ie/Government%20Say.htm - 19k

⁶ Негосударственная общественная организация (НГО) - в широком смысле это понятие обозначает группу лиц, по собственной воле и с общего согласия объединившихся в добровольно основанную некоммерческую организацию, формальную либо неформальную, в форме социальной поддержки или благотворительной организации. По терминологии, используемой в белорусской правовой системе - негосударственная некоммерческая организация, в том числе общественное объединение.

обеспечение и др.), и удовлетворяет определенным критериям (нормам, установленным государством), получает государственную поддержку, исходя из количества обслуживаемых клиентов. Поскольку государственная поддержка рассчитывается по числу клиентов, она называется «нормативной поддержкой». Государственная поддержка не зависит от того, оказывает ли данные услуги местное госучреждение, НГО или частная компания. (Частные компании не смогут извлекать прибыль на основе этой поддержки, поскольку она покрывает лишь часть затрат на оказание услуг, а любые доходы, полученные от клиентов в виде оплаты, должны быть вложены в оказание тех же услуг). Местные власти, как правило, оплачивают только основные расходы, поэтому НГО приходится привлекать дополнительное финансирование, чтобы оставаться конкурентоспособной. Эта система также может сочетаться с принципом субсидиарности.

Конкурсная система (типична для Великобритании, также введена в Польше): система состоит в том, что существует перечень общественно-полезных видов деятельности, и всякий раз, когда государство или местные власти хотят предоставлять услуги в конкретной сфере общественно-полезной деятельности, должен быть объявлен тендер. НГО и муниципальные учреждения (а в Великобритании и частные компании) участвуют в конкурсе, чтобы продемонстрировать свою способность оказывать данные услуги наилучшим образом. В этом случае виды расходов, которые берет на себя государство, могут быть разными – очень часто привлечение дополнительного финансирования является необходимым условием для победы в тендере.

Государственные конкурсные закупки (приобретение государством товаров, работ, услуг).

Как правило, в стране установлен законодательный механизм для всех потенциальных участников государственных конкурсных закупок, включая коммерческие структуры и НГО. Последние чаще всего получают от государства финансирование на оказание социальных услуг. В Германии именно НГО в первую очередь - "по умолчанию" – оказывают социальные услуги населению. В Великобритании второй этап процесса реструктуризации «государства благосостояния» (1980 – 1990-е) привел к распаду существовавшей ранее системы государственного управления, введению управления социальным благополучием и «квази-рынков». Согласно новой системе, государственные службы должны действовать как экономические рынки, поэтому НГО как потенциальные поставщики товаров и услуг должны конкурировать на равных основаниях с коммерческими и государственными учреждениями⁷. В Хорватии местные власти имеют право на основании письменного соглашения поручать физическим или юридическим лицам оказание коммунальных услуг населению⁸. В Польше НГО дали возможность конкурировать с государственными структурами в обслуживании населения согласно принятому закону «Об общественно-полезной деятельности».

В Швеции общественные организации могут участвовать в тендерах на предоставление социальных услуг (уход за детьми, образование, помощь на дому).

⁷ Социальная политика в Великобритании <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm>

⁸ *Preliminary study of the legal frameworks for public financing of NGO activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania and Slovakia*, ICNL, 2001, стр.1, также на сайте: www.icnl.org/journal/vol3iss4/prelimstudy3.htm

Муниципалитет г. Тэбю внедрил у себя новаторские гибкие модели субподрядов на услуги с учетом различных аспектов такой "приватизации" государственных услуг. Например, при проведении тендера предусматриваются гарантии занятости. Если контракт получает частный поставщик услуг, работник может выбирать, хочет ли он оставаться работником муниципалитета или перейти на работу к частному предпринимателю. Даже перейдя к предпринимателю, такой работник имеет право в течение года вернуться в муниципалитет⁹.

Главная проблема, возникающая у НГО в связи с этой формой государственного финансирования, состоит в том, что большинство заказов, открытых для государственных конкурсных закупок, являются дорогостоящими проектами, и негосударственной организации бывает трудно выполнить требования, предъявляемые к участникам тендера. Кроме того, участие в государственных конкурсных закупках часто считается несовместимым с некоммерческим характером деятельности НГО. И действительно, очень немногие процедуры государственных тендеров на закупки доступны для некоммерческих организаций и могут быть выиграны ими (как правило, лишь небольшие проекты в сфере социальных или коммунальных услуг). Закон Словакии 1999 г. «О государственных конкурсных закупках» исключает НГО из участия в тендерах на предоставление государственных услуг.

Возможное решение представляет собой пример Венгрии - т.е. особая форма подряда, называемая «общественно-полезный контракт». Такой подряд на оказание государственных услуг может быть подписан с «особо общественно-полезной организацией». В Венгрии существуют две категории, или два уровня общественно-полезных организаций: «обычные» общественно-полезные организации и «особо» общественно-полезные организации. Ко второй категории относятся организации, которые подписывают специальный контракт с государственным органом на предоставление государственных услуг населению. Такой контракт дает организации право на особый статус и связан с дополнительными налоговыми и иными льготами. Хотя такой статус имеют лишь 6% НГО, он представляет собой важный элемент развития взаимоотношений между государством и НГО, поскольку создает прозрачную и законную форму предоставления государственных услуг негосударственными организациями (тогда как в ином случае НГО было бы трудно получить подряд на такие услуги по законам о государственных закупках).

С 2001 года технология конкурсного заказа на социальное обслуживание населения стала применяться в Перми, Томске, Магадане, Биробиджане, Кирове, Владимире, а также в Пермской области и Алтайском крае Российской Федерации. В 2005 году началась работа по комплексному внедрению заказа на социальные услуги в Новосибирской области. В Нижегородской области была разработана и апробирована технология бесконкурсного заказа на социальное обслуживание (муниципального или государственного задания). Она основана на установке «лучше покупать услуги у монополиста, чем просто его содержать» и может применяться в тех территориях или сферах, где полностью отсутствует конкурентный рынок социальных услуг и одновременно стимулировать возникновение такого рынка. Сферами, в которых размещался заказ, были: реабилитация детей-инвалидов, трудных подростков, помощь жертвам домашнего насилия, профессиональное обучение взрослых инвалидов, телефон доверия для пожилых, подготовка детей из кризисных семей к начальной школе, надомное обслуживание пожилых и инвалидов. Участниками конкурсов и

⁹ Arne Svensson, *Redefining Public Services Through Market-oriented Mechanisms: Scandinavian Experiences & Best Practice*, Professional Management AB Presentation at the International Workshop on Guarantor Government in Täby, Sweden, 31 May-1 June 2001, arranged by Bertelsmann Foundation/ Cities of Tomorrow, на сайте: <http://www.cities-of-tomorrow.net/Svensson.doc>

исполнителями заказов выступали как муниципальные и государственные учреждения социального обслуживания, так и общественные некоммерческие организации.

В 2008 году в Казахстане был принят Закон Республики Казахстан «О специальных социальных услугах», который наделил местные исполнительные органы в пределах своей компетенции осуществлять государственные закупки, а также размещать государственный социальный заказ по предоставлению специальных социальных услуг и услуг по оценке и определению потребности в специальных социальных услугах. Субъектами, предоставляющие специальные социальные услуги, могут выступать физические и (или) юридические лица, занятые в государственном и негосударственном секторах по предоставлению специальных социальных услуг.¹⁰

Гранты

Согласно определению, данному в глоссарии ADS (автоматической системы директив) Агентства США по международному развитию, гранты являются правовыми инструментами, которые используются в случаях, когда главной целью является перечисление денег, передача имущества, оказание услуг или предоставление любых других имеющих ценность объектов получателю для реализации государственной цели поддержки или стимулирования в соответствии с законом, когда не ожидается существенного участия государства.¹¹

Гранты, как правило, не используются на покрытие операционных расходов организации, а предназначены для финансирования конкретного проекта, который соответствует программным целям правительства и в силу этого считается имеющим публичную ценность. Однако средства гранта могут оплачивать и основные (не проектные) расходы организации - как в Венгрии, где Национальный гражданский фонд выдает гранты на покрытие операционных расходов с целью укрепления сектора НГО.

В Дании общественные организации получают так называемые «базовые гранты», которые не предназначены для финансирования конкретных проектов, а распределяются на основе объективных критериев, таких как цель деятельности организации, оборот и объем собственных средств. Идея здесь состоит в том, чтобы стимулировать независимость общественной организации и ее свободу принимать решения о собственной деятельности и продвигать интересы других.¹² Другой вид грантов, которые доступны датским НГО, активно работающим в социальной сфере – «проектные гранты» - направляются непосредственно на поддержку конкретного проекта или мероприятия.

Гранты в отличие от субсидий распределяются не административным решением центральных и местных чиновников или парламента, а присуждаются в результате открытого конкурса с подачей заявок. Они могут финансировать социальные услуги (Германия, Хорватия, Великобритания) или реализацию программ, связанных с обязательствами страны по предоставлению международной помощи (Швеция, Дания, Германия). Финансирование НГО в форме грантов также свидетельствует о признании правительством важной государственной роли третьего сектора - часто такое

¹⁰ Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года N 114-IV «О специальных социальных услугах» <http://www.minjust.kz/ru>

¹¹ *Glossary of ADS Terms*, United States Agency for International Development, Washington, DC: USAID, 2001, стр.81, также на сайте: <http://www.usaid.gov>

¹² *The Voluntary Social Sector in Denmark*, Ministry of Social Affairs, Denmark, 2001, http://www.sm.dk/eng/dansk_socialpolitik/index.html

финансирование по сути является компенсацией за выполнение задач или достижение целей, которыми в ином случае пришлось бы заниматься государству.

Гранты могут выделяться из бюджета (центрального или местного), а также из специальных фондов, образованных за счет поступлений из других источников: лотерей, налогов и т.д. Например, средства для выдачи «базовых грантов» в Дании формируются, помимо бюджетных источников, также из так называемого фонда «Датских футбольных тотализаторов и лотерей». Проектные гранты выдаются из средств Грантовой программы развития добровольческой социальной работы, которая финансируется из центрального государственного бюджета.

В Венгрии существует целый ряд центральных фондов поддержки НГО, финансируемых за счет разного рода налоговых механизмов - например, Фонд культуры – за счет налога на «китч» и порнографию, Фонд занятости – за счет взносов работодателей и работников, Фонд экологии – за счет налога на бензин и штрафов, уплачиваемых загрязняющими экологию предприятиями, а Гражданский фонд (самый новый) за счет 1%-ных добровольных отчислений граждан из своего подоходного налога. Эти фонды обычно выдают гранты и займы не только НГО, но также органам местной власти и предпринимателям в той или иной сфере.

Гранты часто распределяются либо непосредственно органами власти, либо действующими от их имени агентствами. В Великобритании эта функция поручена местным управлениям различных государственных ведомств (например, органов здравоохранения, занятости, образования). Эта роль также может быть отведена особой структуре - такой, как публичные фонды в Венгрии - или единому государственному фонду, созданному с этой целью в Хорватии. В Германии государство оказывает поддержку национальным зонтичным организациям НГО, которые в свою очередь распределяют средства среди входящих в их состав организаций. В Польше главным органом, ответственным за проведение тендеров и заключение подрядов на оказание услуг, считаются органы местной власти. Датское Министерство по социальным вопросам отвечает за распределение «базовых грантов» общественным организациям социальной сферы.¹³ Гранты ЕС могут направляться через центральные или местные органы власти стран-членов ЕС либо выдаются Еврокомиссией или специальными фондами. Все проекты, финансируемые за счет грантов ЕС, должны быть направлены на достижение четко поставленной цели в рамках общей политики Евросоюза.

Возможны некоторые ограничения в отношении права НГО на участие в грантовых конкурсах - например, в некоторых случаях подавать заявки на финансирование могут только НГО со статусом общественно-полезных. Ограничения на участие в тендерах могут быть связаны и со сферой деятельности организации - например, только НГО, работающие в сфере здравоохранения, могут быть допущены на конкурс за право оказывать услуги по охране здоровья. Как правило, НГО могут получать гранты на оказание социальных (гуманитарных) услуг (здравоохранение, социальная помощь, образование, культура и т.д.) либо в сфере зарубежной помощи. Однако в принципе грантовое финансирование возможно во всех государственных ведомствах - например, МВД Венгрии выдает гранты добровольческой службе гражданской полиции, а Министерство юстиции финансирует НГО, которые обучают судей по проблеме домашнего насилия.

В России идея муниципальных конкурсных механизмов социального заказа и гранта была подхвачена на региональном уровне, что привело к разработке региональных законов. Первым был принят и вступил в силу в 1997 году закон Тюменской области - "О социальном заказе в Тюменской области". К 2008 году

¹³ *The Voluntary Social Sector in Denmark*, Ministry of Social Affairs, Denmark, 2001, http://www.sm.dk/eng/dansk_socialpolitik/index.html.

количество нормативных актов о социальном заказе достигло 104 по 88 субъектам Российской Федерации. В 2007 году появилось распоряжение Президента Российской Федерации «Об обеспечении в 2007 г. государственной поддержки некоммерческих негосударственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества». Следуя за инициативами федерального центра в направлении государственной поддержки организаций гражданского общества, регионы представили около 100 новых нормативных актов о государственной поддержке НКО на местном уровне¹⁴.

В Казахстане в 2005 году был принят Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», который регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного социального заказа негосударственными организациями Республики Казахстан. Данный Закон определяет «государственный социальный заказ как форму реализации социальных программ, проектов, а также отдельных мероприятий, направленных на решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней, обеспеченных за счет бюджетных средств, посредством заключения договора на осуществление государственного социального заказа»¹⁵. Хотя данный Закон и не использует термин «грант», фактически регулирует именно грантовые механизмы, поскольку, согласно данному Закону, «государственный социальный заказ осуществляется посредством выполнения негосударственными организациями социальных программ, проектов, а также отдельных мероприятий, направленных на решение социальных задач».

Гранты обычно распределяются на конкурсной основе после процедуры отбора. Типичные критерии отбора - «послужной список» организации, история партнерства, рекомендательные отзывы, политическая или иная деятельность, не связанная с конкурсом, но представляющая проблему для финансирующей структуры, техническое качество заявки, профессиональный уровень работников организации, «пакетные проекты» (связанные между собой проекты, по некоторым из которых заявитель уже получил финансирование), надежность организации, управленческая и финансовая компетентность, возможность получения дополнительного финансирования, возможность формирования взаимовыгодного будущего партнерства, сроки выполнения проекта, если они не определены в объявлении о конкурсе и т.д.

Процесс отбора заявок предусматривает – или должен предусматривать – определенные гарантии прозрачности и открытости. Так, должны быть соблюдены соответствующие процедуры объявления о грантовых конкурсах и критериях для участия в них. Например, информация обо всех грантах ЕС размещается в интернете по категориям в зависимости от сферы деятельности и потенциальных участников конкурса. К требованиям, обеспечивающим справедливый и открытый отбор, относятся также публикация информации о победителях, возможность пересмотра решения и пути обжалования при несогласии с принятым решением.

Грантовое финансирование может быть единовременным, краткосрочным или долгосрочным. Предпочтение обычно отдают единовременному или краткосрочному финансированию - частично потому, что госструктуры не могут брать на себя обязательства по долгосрочному, на несколько лет, финансированию, не зная, какой бюджет будет им выделен в следующие годы, а также не хотят, чтобы НГО становились зависимыми от грантов.

¹⁴ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, 2008. <http://www.oprf.ru/files/Dk-OPRF-2008.pdf>

¹⁵ Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года N 36 «О государственном социальном заказе» http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/index?OpenForm&lang=ru

Грантовое финансирование оформляется путем подписания контракта между грантодающей структурой и НГО-получателем. Грантовый контракт может содержать обязательные разделы, предписанные законодательством или объявлением о конкурсе. Правовую природу, содержание и последствия этого контракта не следует путать с договором о выполнении работ или оказании услуг, на основе которого НГО выполняет работы или оказывает услуги, относящиеся к государственной сфере. Если в первом документе речь идет об условиях использования государственных средств, контроля и отчетности, то во втором также оговариваются конкретные требования к самому процессу оказания услуг.

Нормативная поддержка

Нормативная финансовая поддержка НГО имеет некоторое сходство с системой государственных конкурсных закупок социальных услуг. Это денежное возмещение, выплачиваемое НГО за оказание услуг в таких областях, как здравоохранение или образование, причем размер финансирования основан на фактическом объеме предоставленных услуг. Система состоит в том, что физические лица имеют право выбирать поставщика услуг - в том числе они могут предпочесть получать услуги НГО, которая затем запрашивает у государства денежное возмещение.

Как правило, предварительным условием для использования такого финансового механизма является либо договор государства с НГО, либо полученное НГО разрешение на данный вид деятельности. Такая система создана в Венгрии, где НГО могут создавать учреждения социального обслуживания на основе контракта с соответствующим министерством. Финансирование, которое имеет право получить НГО за оказанные услуги, не может быть выше получаемого государственным учреждением, работающим в той же сфере деятельности, и объем его определен в годовом законе о государственном бюджете. Аналогичная система действует в Хорватии.¹⁶

Ваучеры

Использование ваучеров отражает тенденции модернизации и использования рыночных механизмов предоставления государственных услуг населению. Особенно успешно ваучеры используются в скандинавских странах. Система состоит в том, что муниципалитеты выдают всем гражданам ваучеры на услуги, которые обязаны предоставляться, а граждане сами выбирают, у кого они получают эти услуги. Использование выданных муниципалитетом ваучеров снимает теоретический вопрос о том, чьи услуги лучше, усиливая роль граждан и наделяя их ответственностью за выбор поставщика услуг.

Таким образом, этот процесс имеет двоякую цель: расширение свободы выбора для пользователя услугами и повышение качества самих услуг за счет конкуренции. Ваучеры являются инструментом развития служб, ориентированных на спрос, где организация и оказание услуг определяются рынком, а не государством. Конкретный гражданин, имеющий право на получение услуги, субсидируемой государством или муниципалитетом, может сам решить, кому отдать эту субсидию в виде ваучера на

¹⁶ Preliminary study of the legal frameworks for public financing of NGO activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania and Slovakia, ICNL, 2001, стр.1, также на сайте: www.icnl.org/journal/vol3iss4/prelimstudy3.htm

услугу, являющегося действительной формой оплаты. Получателем ваучера на услугу может быть отдельное лицо или группа лиц с определенными потребностями.

В некоторых муниципалитетах большинство услуг предоставляют частные подрядчики, в других – общественные организации. Вознаграждение поставщику услуг может регулироваться соглашением между поставщиком и соответствующим государственным органом либо непосредственно между поставщиком и клиентом. При использовании такой системы необходим определенный контроль в форме фиксированных или ограниченных верхним пределом ставок оплаты за услуги.

Ваучерные системы актуальны – и успешно внедряются – в сфере образования, социального обслуживания и других видов индивидуальных услуг населению в Швеции. Примером хорошей практики является муниципалитет Тэбю в окрестностях Стокгольма, где удачное сочетание тендеров и ваучерной системы под лозунгом «Лучшее обслуживание - то, которое каждый выбирает себе сам» дает отличные результаты. Ваучеры используются в системе дошкольных учреждений, в образовании и в службах ухода за престарелыми. Это значит, к примеру, что детский сад или школа получают фиксированную сумму за каждого числящегося у них ребенка (аналогично нормативной системе).

Поставщики услуг, которым удалось привлечь клиентов, финансируются главным образом за счет системы ваучеров. Муниципалитет контролирует поставщиков услуг - в частности, устанавливая стандарты качества обслуживания, различные формы подтверждения качества, правила приема, уровень налогообложения и другие.

Например, человек, которому требуется сестринский уход и бытовое обслуживание на дому, вначале обращается в социальную комиссию, которая решает, в каком объеме этому лицу должна быть оказана помощь. Принять решение помогает секретарь по вопросам помощи на дому. Допустим, что человеку требуется уход медсестры на дому, а также бытовые услуги: покупки, уборка, стирка и чистка одежды. Лицо, нуждающееся в помощи, получает ваучер, который эквивалентен стоимости ухода в течение месяца. В ваучере дается описание услуг, которые должны быть включены. Вместе с ваучером клиент получает список различных компаний, оказывающих услуги по уходу, и может выбирать. После этого клиент принимает решение, куда он обратится - в муниципальную службу по уходу на дому или в частную компанию.¹⁷

В США много лет действовала так называемая Программа продовольственных талонов (Food Stamps). В ее рамках малоимущим гражданам предоставлялись специальные талоны, по которым они могут на определенную сумму приобретать продукты питания из установленного списка в тех магазинах, которые участвуют в этой программе (на дверях этих магазинов наклеивается специальный знак). В настоящий момент эта программа действует по модели «связанных денег» через платежные банковские карты. В муниципалитетах Дании по технологии социальных ваучеров организовано предоставление бытовых услуг (уборка, покупка продуктов, мытье окон, приготовление пищи и т.п.) для одиноких пожилых граждан. В Финляндии социальные ваучеры используются для предоставления образовательных услуг для детей дошкольного возраста. Целевые потребительские субсидии также находят свое применение в таких странах, как Великобритания, Германия, Австралия, Новая Зеландия, Чили и других.

¹⁷ Arne Svensson, *Redefining Public Services Through Market-oriented Mechanisms: Scandinavian Experiences & Best Practice*, Professional Management AB Presentation at the International Workshop on Guarantor Government in Täby, Sweden, 31 May-1 June 2001, arranged by Bertelsmann Foundation/ Cities of Tomorrow, на сайте: <http://www.cities-of-tomorrow.net/Svensson.doc>

Впервые в России технология социальных ваучеров начала применяться в г. Владимире в 2005 г.¹⁸, где городская администрация решила таким образом организовывать горячее питание одиноких и малоимущих граждан пожилого возраста. После решения организовать предоставление этой помощи по технологии целевой потребительской субсидии городская администрация разработала положение о муниципальной программе осуществления горячего питания остро нуждающихся пенсионеров. На основании этого положения был проведен квалификационный отбор поставщиков питания, в котором приняло участие четыре столовых. В результате отбора право предоставлять питание и получать за это оплату из городского бюджета получили две столовые. Пенсионерам, имеющим право получать питание, стали выдавать ваучеры, номинал которых равнялся 40 рублям, при этом количество ваучеров на человека в зависимости от его дохода составляло от 30 до 45 ваучеров на один квартал. Получатели ваучеров самостоятельно выбирали столовую и питались в ней, обменивая полученные ваучеры на горячие обеды. В начале каждого месяца поставщики получали от городской администрации оплату оказанных услуг в соответствии с количеством ваучеров, реализованных у них пенсионерами в течение предыдущего месяца. Реализация программы продемонстрировала высокую результативность: качество кухни в столовых сильно улучшилось, а часть клиентов расширили и развили свои социальные связи.

Во второй половине 2006 года технологию социальных ваучеров начала внедрять администрация г. Арзамаса. С ее помощью предполагалось организовывать предоставление услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста, которые традиционно оказываются муниципальными учреждениями дошкольного образования. В Арзамасе эта технология выступила в роли альтернативного подхода к решению проблемы нехватки мест в детских садах, которая характерна для многих российских городов. Родителям детей в возрасте 2–4 лет, стоявшим в очереди на детский сад, предлагалось принять участие в программе целевых потребительских субсидий на оплату услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста. Ежемесячно они получали сертификат (ваучер) денежным номиналом 1600 рублей, который могли использовать для оплаты услуг поставщиков, комбинируя средства субсидии с собственными средствами. Номинал сертификата был установлен в размере средних месячных затрат бюджета г. Арзамаса на обслуживание одного ребенка в муниципальных детских дошкольных учреждениях. Поставщиками услуг могли стать любые юридические лица и частные предприниматели, которые отвечают таким требованиям, как наличие педагогического образования, отсутствие инфекционных заболеваний, определенное качество помещений, где оказываются услуги, и т.д. Перевод поставщикам средств субсидий клиентов производился ежемесячно. Пример данной программы наглядно демонстрирует то, что технология социального ваучера может реально содействовать увеличению на территории числа поставщиков дефицитной услуги без капитальных затрат распорядителя бюджетных средств на создание новых поставщиков. В условиях, когда муниципальный бюджет не может выделить достаточно средств на строительство новых детских садов, эта технология может быть весьма востребованной именно в сфере присмотра и ухода за детьми

¹⁸ Чагин К. Г. «Механизмы доступа НКО к бюджетному финансированию государственных

и муниципальных услуг в социальной сфере: целевые потребительские субсидии и муниципальный/государственный заказ», Фонд «Институт экономики города», <http://www.urbanecomomics.ru>

дошкольного возраста. Кроме того, в этой сфере данная технология может обеспечить достаточную гибкость в управлении бюджетными ресурсами при изменении спроса на услуги, – в силу тех или иных демографических причин.

Еще один региональный проект по применению социального ваучера – реализация этой технологии в городах Волжский и Камышин Волгоградской области. В 2007 году она применялась для организации обеспечения продуктами питания граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В предыдущие годы предоставление этого вида помощи организовывалось через механизм государственного заказа. Территориальный центр социального обслуживания проводил конкурс на поставку продуктов питания по определенному перечню, заключал договор с поставщиком, получал продукты и выдавал получателям помощи одинаковые и стандартные продуктовые наборы. В практике такого подхода были серьезные недостатки. Во-первых, получатели помощи были лишены потребительского выбора и высказывали большое количество жалоб на ассортимент и качество продуктов, закупаемых органами социальной защиты населения. Например, в состав продовольственного набора, выдаваемого гражданину, включался сахар, даже если этот гражданин страдал сахарным диабетом, зачастую крупы оказывались зараженными жучком, тушенка оказывалась просроченной и несъедобной т.д. Во-вторых, органы социальной защиты населения испытывали значительные трудности с закупкой, хранением, фасовкой и раздачей продуктов.

В рамках новой программы, которую Управление социальной защиты администрации Волгоградской области реализует в пилотном режиме в городах Волжский и Камышин, бюджетные средства направляются непосредственно домохозяйствам в виде социальных ваучеров (талонов) номиналом по 50 рублей. При этом общий размер субсидии домохозяйству на одно полугодие составляет от 350 до 1050 рублей в зависимости от числа членов домохозяйства. Эти ваучеры можно использовать только для оплаты любых продуктов питания (за исключением всех алкогольных напитков). Причем в тех торговых предприятиях, которые подали заявку на участие в программе и с которыми городские управления социальной защиты населения заключили соглашения о перечислении им средств субсидий граждан – по факту отоваривания талонов и в зависимости от количества отоваренных талонов. Оценка реализации программы показала, что новый порядок оказания помощи нравится ее получателям. Постепенно увеличивается количество конкурирующих друг с другом поставщиков продуктов питания.

Налоговые льготы

В большинстве правовых систем признается вклад некоммерческих организаций в создание общественного блага, и в знак такого признания организациям предоставляется целый ряд налоговых льгот в связи с их деятельностью.¹⁹ Налоговые льготы призваны стимулировать развитие сферы некоммерческих социальных услуг и общественно полезной деятельности, которые в силу их специфики не решаются через рыночные механизмы.

Традиционно, поскольку эти формы льгот представляют собой недополученные государством налоговые поступления, они рассматриваются как косвенные государственные субсидии организациям и их жертвователям.²⁰ Недополученные

¹⁹ Налоговые льготы или налоговые стимулы – средства, с помощью которых государство снижает налоговое бремя на налогоплательщика и создает стимул для реализации цели государственной политики, поощряя налогоплательщика использовать денежные средства определенным образом.

²⁰ Fishman and Schwarz: *Nonprofit Organizations: Cases and Materials*, Second Edition 2000. стр. 332

налоговые поступления – косвенный метод государственной поддержки общественно-полезной деятельности.

Уровень косвенной поддержки в виде налоговых льгот может быть различным в зависимости от наличия у организации статуса общественно полезной или от того, насколько ее деятельность считается приносящей пользу обществу. Ей предоставляются:

- освобождение от налога на прибыль (Эстония, Словения, Венгрия, Словакия);
- освобождение или льгота по НДС (Чешская Республика – для некоторых видов общественно-полезной деятельности, Эстония - для некоторых видов деятельности освобождение, для других сниженная ставка, Венгрия - для некоторых освобождение, для других нулевая ставка, Словакия);
- льготы по налогу на доходы от коммерческой деятельности (Словакия – если доход ниже определенной суммы, Польша – если доход направляется на общественно-полезную деятельность, Венгрия – если деятельность соответствует уставным целям организации);
- освобождение от налогообложения грантов и членских взносов, инвестиций, недвижимости, освобождение от таможенных сборов, судебной пошлины и др.

НГО, занимающиеся общественно-полезной деятельностью, могут дополнительно освобождаться и от других налогов, включая, например, освобождение от налогов на выплаты НГО частным лицам (например, стипендии) и налоговые льготы на пожертвования в пользу этих организаций, что стимулирует частные и корпоративные пожертвования общественно-полезным организациям. Такие льготы установлены в Эстонии, Венгрии (более значительные для «особо» общественно-полезных НГО), Польше и Словакии.

Пользование государственным имуществом бесплатно или по сниженным ставкам

Использование государственного имущества как форма косвенной поддержки широко используется в странах Центральной и Восточной Европе. Государство позволяет НГО пользоваться государственным или чаще муниципальным имуществом для ведения уставной деятельности. Сюда может входить, например, пользование офисным помещением, конференц-залом или спортивными сооружениями. Обычно это делается на основании закона и при соблюдении ряда условий.

Например, венгерский закон СХLII от 1997 г. разрешает НГО бесплатно пользоваться государственным имуществом, а по истечении пятнадцати лет пользования и с некоторыми ограничениями НГО могут получить право собственности на такое имущество. Чтобы иметь право на такого рода поддержку, НГО не должна иметь задолженностей перед государством и не имеет право продать или заложить имущество в течение 15-летнего периода. Закон или контракт могут налагать определенные ограничения на возможность ведения той или иной деятельности в арендованном помещении - например, организации разрешено использовать помещение только для уставной деятельности или запрещено использовать его для политической деятельности. В Хорватии Закон о социальной защите предусматривает право на бесплатную аренду государственного или муниципального помещения только если организация намерена использовать его для оказания социальных услуг населению. Договор аренды государственного имущества оформляется либо государственным органом – владельцем помещения (например, муниципалитетом) либо специализированным учреждением - например, Администратором государственного имущества Словакии.