

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь

Программа развития ООН

СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Обзор зарубежного опыта

Совместный проект ПРООН и Правительства Республики Беларусь
«Разработка модели комплексной региональной социальной политики для предотвращения бедности в Республике Беларусь»

Минск 2009

УДК 364
ББК 65.27
С 59

Издание публикуется в рамках реализации совместного Проекта ПРООН и Правительства Республики Беларусь «Разработка модели комплексной региональной социальной политики для предотвращения бедности в Республике Беларусь».

Исполняющая организация: Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь

Национальный координатор: Первый заместитель Министра труда и социальной защиты Республики Беларусь М.А. Щёткина

Кооперирующая организация: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

Социальный заказ как инструмент социальной политики. – Мн.: Представительство ООН/ПРООН в Республике Беларусь, 2009. – 64 с.

Авторы-составители: М.А. Щёткина, И.Н. Куропатенкова, к.э.н.; Т.И. Костюкович, Л.К. Злотников, к.э.н.; Н.В. Ефременко, к.э.н.

Рецензент: В.Р. Жураковский, член правления МПОО «АКТ»

В контексте зарубежного опыта рассматривается государственный социальный заказ как механизм взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества в области оказания социальных услуг населению. В публикации представлены основные формы финансирования государственного социального заказа и механизмы его реализации; институты, обеспечивающие его формирование и размещение.

Для специалистов органов государственного управления, представителей общественных организаций, а также широкого круга читателей, интересующихся современными проблемами социально-экономического развития.

УДК 364
ББК 65.27
С 59

© Совместный Проект Программы развития ООН и Правительства Республики Беларусь «Разработка модели комплексной региональной социальной политики для предотвращения бедности в Республике Беларусь», 2009

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ: АКТИВИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА	9
1.1. Социальное партнерство как фактор развития страны	9
1.2. Социальное партнерство и выбор модели социальной политики	10
1.3. Взаимодействие государства и НКО	12
1.4. Социальное партнерство – социальная ответственность всех участников. 14	
1.5. Вопросы развития социального партнерства и направление их решения .15	
2. НКО И МСП КАК СУБЪЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ	19
2.1. Эффективность НКО.....	19
2.2. НКО в странах ЕС: отношения с государством	21
2.3. Отношения государства и НКО в России.....	23
3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК МЕХАНИЗМ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ	25
3.1. Государственный социальный заказ: определение и механизмы реализации.....	25
3.2. Взаимодействие субъектов социального партнерства.....	27
3.3. Формы государственного финансирования социальных услуг	30
3.3.1. Прямое субсидирование НКО	30
3.3.2. Эксплуатационные (операционные) субсидии	31
3.3.3. Проектные субсидии (гранты)	32
3.3.4. Потребительские субсидии (ваучеры)	34
3.3.5. Косвенные субсидии (налоговые и имущественные льготы)	36
3.4. Российский опыт реализации государственного (муниципального) социального заказа.....	38
3.4.1. Конкурсный механизм муниципального заказа	38
3.4.2. Технология социальных ваучеров.....	42
3.4.3. Грантовый механизм решения социальных проблем.....	43
4. ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА	45
4.1. С чего начинала Польша.....	45
4.2. Правовая основа создания и функционирования НКО в России.....	46
4.3. Автономные учреждения социального обслуживания в России	47
4.4. Процедура формирования государственного социального заказа	51
4.4.1. Опыт России	51
4.4.2. Как это делают в других странах	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	54
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Материалы для чтения по теме.....	55

ВВЕДЕНИЕ

Система социальной защиты населения является одним из инструментов реализации социально-экономической политики, цель которой состоит в обеспечении социальной стабильности и устойчивого экономического развития общества. В каждой экономической модели система социальной защиты имеет специфические черты, качества и закономерности. Причем с преобразованием самой экономической модели происходят изменения и в структуре социальной защиты населения.

Республика Беларусь, как правовое государство с социально ориентированной экономикой, проводит социальную политику, направленную на формирование стабильного общества. Каждому трудоспособному человеку в таком обществе предоставляется возможность собственным трудом создать свое семейное благосостояние, а нетрудоспособные и нуждающиеся граждане – обеспечены надежной социальной защитой.

С 2001 года система социальной защиты в Беларуси начала приобретать новые черты, которые во многом определили ее нынешний облик. В это время происходит переориентация на страховые принципы социального обеспечения, переход к адресному принципу оказания социальной помощи, развиваются законодательная база социальной защиты и сеть учреждений социального обслуживания, появляются новые виды и формы социальных услуг и т.п. Утвержден и действует с 2001 года минимальный государственный стандарт предоставления социальных услуг – Перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями.

Сегодня в стране формируется система социальной защиты населения, отвечающая международным нормам и избранной социально-экономической модели развития. Главными составляющими системы социальной защиты населения Республики Беларусь выступают социальное страхование и социальная помощь, социальное обеспечение. Основой законодательной базы, регулирующей вопросы социальной защиты в Беларуси, являются: законы «О социальном обслуживании», «О государственных минимальных социальных стандартах», «О социальной защите инвалидов», «О ветеранах», «О пенсионном обеспечении», «О социальных льготах, правах и гарантиях отдельным категориям граждан», «Об основах государственного социального страхования» и Указ Президента Республики Беларусь «О государственной адресной социальной помощи».

В Беларуси создана основа национальной социальной инфраструктуры – социальное обслуживание населения. Сетью учреждений социального обслуживания населения предоставляется широкий спектр социальных услуг гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, прежде всего тем, кто в повседневной жизни не может обходиться без посторонней помощи.

Ведущая роль в социальном обслуживании пожилых людей и инвалидов принадлежит государственным учреждениям социального обслуживания – стационарным и нестационарным. К стационарным учреждениям относятся дома-интернаты различного типа. Право на пребывание в домах-интернатах и государственное обеспечение имеют граждане частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию и нуждающиеся в уходе, бытовом и медицинском обслуживании. Нестационарные учреждения – территориальные центры социального обслуживания населения (ТЦСОН) – призваны максимально приблизить требуемые услуги к месту постоянного проживания граждан, обеспечить обслуживание на дому. Деятельность центров позволяет одиноким и одиноко проживающим пожилым людям и инвалидам максимально долго оставаться в привычной обстановке и переселяться в стационарные учреждения только тогда, когда возможности всех других форм обслуживания будут исчерпаны.

В структуре ТЦСОН создаются отделения первичного приема информации, анализа и прогнозирования; отделения социальной адаптации и реабилитации, дневного и круглосуточного пребывания для граждан пожилого возраста и инвалидов; отделения социальной помощи на дому; отделения срочного социального обслуживания.

С внедрением в республике государственного социального стандарта в области социального обслуживания (один ТЦСОН на один административный район) расширились возможности реализации большего спектра услуг для нуждающихся. Функционирующие 156 ТЦСОН обеспечивают оказание разносторонней социальной помощи. На учете в центрах состоят свыше 1,6 млн. человек, что свидетельствует о высокой востребованности данной формы работы. При этом обслуживание с помощью ТЦСОН является экономически более выгодным. Так, затраты на одного человека в отделении круглосуточного пребывания в 2 раза меньше, а при обслуживании на дому – почти в 10 раз меньше по сравнению с затратами в доме-интернате.

Организация социального обслуживания на дому является наиболее востребованной услугой среди населения. В настоящее время сеть отделений социальной помощи на дому охватывает города и практически все населенные пункты районов. Социальными работниками обслуживается более 80 тыс. пожилых людей и инвалидов, в том числе 70% на селе. На дому гражданам предлагают широкий спектр социально-бытовых услуг: приобретение и доставка продуктов питания, медикаментов и товаров первой необходимости; оформление документов для оказания материальной помощи; оплата коммунальных услуг; доставка пожилых граждан в лечебные и диагностические учреждения и др. Сотрудники отделений при необходимости оказывают гражданам консультативную и психологическую помощь, устанавливают и поддерживают связи с трудовыми коллективами, где ранее работали подопечные, с их семьями, содействуют в установлении опеки и попечительства, помещении одиноких граждан в дома-интернаты, частично удовлетворяют потребность в общении.

Устойчивым спросом пользуются отделения срочного социального обслуживания. Работники таких отделений оказывают пожилым людям на дому социально-бытовые услуги разового характера. Среди них: постоянный посторонний уход на дому, социально-медицинское обслуживание, предоставление сиделок. Открыты Салоны милосердия, где в случае острой необходимости можно получить одежду, обувь, продукты питания, технические средства реабилитации. Социально-экономические проблемы пожилого

населения особенно остро выражены в сельской местности. Поэтому социальное обслуживание получило новое направление развития – при отделениях срочного социального обслуживания создаются хозяйственные бригады, бригады социального обслуживания на мобильной основе. Силами бригад производится мелкий ремонт жилых помещений, заготовка дров, перевозка грузов, обработка приусадебных участков.

Распространены также отделения круглосуточного пребывания для граждан пожилого возраста и инвалидов, в которых предоставляется круглосуточное пребывание на срок до 6 месяцев одиноким и одиноко проживающим нетрудоспособным гражданам и инвалидам с организацией комплекса материально-бытового обеспечения, консультативной медицинской помощи специалистов, проведением реабилитационных мероприятий. Для особо сложных случаев, исключающих обслуживание в домашних условиях, созданы больницы сестринского ухода, а также при участковых больницах функционируют медико-социальные палаты (койки).

В то же время (при всех вышеперечисленных позитивных моментах) развитие социально-демографической ситуации в Беларуси требует разработки новых подходов в системе социального обслуживания, создания условий для более интенсивного обслуживания. Увеличивается доля пожилых людей в структуре населения, по-прежнему высокой остается численность инвалидов. По состоянию на 1 января 2009 г., в Беларуси насчитывалось 2,4 млн. пенсионеров (порядка 25% от всего населения) и более 509 тыс. инвалидов, в том числе 156 тыс. одиноких и 587 тыс. одиноко проживающих граждан. Происходит рост удельного веса инвалидов среди пожилых людей (причины: уменьшение подвижности, хронические заболевания и т.д.). Кроме того, наблюдается «феномен двойного старения» – стареют как сами инвалиды, так и их родители/опекуны. В результате последние не могут продолжать оказывать поддержку своим подопечным. Старение населения проявляется на фоне увеличения средней продолжительности жизни, что обуславливает рост численности одиноких и одиноко проживающих граждан. Такая ситуация ведет к повышению спроса на социальные услуги, увеличению числа клиентов старшей возрастной категории.

Для улучшения качества жизни пенсионеров, инвалидов и других социально-демографических групп населения принципиальное значение имеет создание управляемого рынка услуг социального обслуживания, представленного целым рядом поставщиков государственного и негосударственного секторов экономики. К социальной работе в таком случае будут привлечены общественные и религиозные организации, волонтеры, добровольцы, индивидуальные предприниматели и другие некоммерческие организации.

В Беларуси уже сделаны первые шаги к созданию такого рынка услуг. Сегодня в стране социальные услуги наряду с государственными учреждениями соцобслуживания оказывают также общественные объединения и другие некоммерческие организации (далее – НКО). Создано и функционирует около 2 220 общественных объединений общенационального и регионального уровня, среди которых 244 организации оказывают услуги пожилым людям; 292 организации предоставляют услуги детям, оказавшимся в социально опасном положении; 593 организации занимаются развитием детей с ограниченными возможностями и др. Однако эффективность их работы может быть повышена путем разработки правового механизма взаимодействия государства с общественными объединениями при оказании социальных услуг.

Представленный в издании зарубежный опыт организации социального обслуживания всех категорий населения иллюстрирует взаимодействие в этом вопросе системы государственных учреждений и некоммерческих организаций (НКО). Взаимодействие государства и НКО в социальной сфере распространено в странах Европейского Союза и других зарубежных государствах. Некоммерческий сектор объединяет множество различных типов организаций (общественные объединения, фонды, религиозные организации и др.), которые инициируют общественную активность граждан и вносят ощутимый вклад в производство социальных услуг.

Как показывает зарубежный опыт, привлечение НКО к активной деятельности в социальной сфере позволяет повысить качество социального обслуживания, расширить перечень предоставляемых социальных услуг. Участие общественных организаций в социально значимых государственных проектах на возмездной основе способствует развитию конкуренции на рынке социальных услуг; обеспечивает индивидуальный подход при оказании услуг в силу приближенности общественных организаций к целевым группам получателей услуг. Организация социальных услуг населению посредством субсидирования НКО повышает эффективность использования бюджетных средств, позволяет решать острые социальные проблемы общества не только за счет бюджета, но и ресурсов, привлеченных НКО из дополнительных внебюджетных источников (благотворительность частных лиц, использование труда волонтеров и др.).

Привлечение НКО к оказанию социальных услуг осуществляется прежде всего через механизмы государственного социального заказа. В отличие от системы сметного финансирования бюджетных учреждений государственный социальный заказ осуществляется на договорных началах по принципу покупки или субсидирования услуг и проектов. Распорядитель бюджетных средств (государственный орган) становится заказчиком услуг в пользу третьих лиц – потребителей услуг. Данный механизм предполагает, что организацией предоставления социальных услуг занимаются привлекаемые на конкурсной и договорной основе поставщики услуг, а сотрудники органов исполнительной власти формируют техническое задание, устраивают конкурс и проводят мониторинг исполнения заказа.

Применение в действующей системе социального обслуживания, где социальные услуги оказываются главным образом государственными организациями и за счет финансирования из бюджета, элементов новой системы, в которой социальные услуги могут оказываться некоммерческими организациями и не только за счет бюджетных средств, требует изменений в организационных, правовых и экономических условиях. Важно определить рамки для деятельности как некоммерческих организаций, так и их партнеров (государственные организации, благотворительные фонды, консалтинговые, информационные образовательные, рейтинговые организации и др.).

В целях создания рынка социальных услуг необходимо:

- осуществить совершенствование организационных структур государственных учреждений в связи с возложением на них дополнительных функций по организации, например, социального заказа на конкурсных условиях;
- совершенствовать законодательство в части, регламентирующей деятельность общественных организаций;

- оказать содействие в развитии сети образовательных центров по повышению квалификации социальных работников и сотрудников НКО для работы в новых условиях;
- разработать методические материалы и создать систему аттестации НКО;
- сформировать сеть негосударственных благотворительных фондов и способствовать возрождению традиций меценатства и милосердия, культивированию волонтерского движения и т.д.

Фактически речь идет о необходимости создания институциональной основы нового типа социальной политики – социального партнерства, т.е. сотрудничества государства, граждан и бизнеса в решении социальных проблем общества.

Государственный социальный заказ в данной работе рассматривается двояко. В узком смысле, как государственный заказ на определенный вид услуг, предоставляемый НКО на конкурсной основе и финансируемый из государственного бюджета. И в широком смысле, как делегирование государством некоммерческим организациям, вместе с финансовой поддержкой, деятельности по оказанию социальных услуг, т.е. реальной социальной ответственности.

В настоящее время в странах СНГ идет переход от патерналистской (покровительство, опека) модели социальной политики к политике социального партнерства. Государственный социальный заказ – важнейший элемент новой политики. Но и в новых условиях государство остается главным участником, несущей конструкцией этого партнерства. Государство само получило социальный заказ общества на оказание социальной помощи социально незащищенным группам граждан. И оно продолжает нести ответственность за выполнение заказа общества.

От прямого управления процессом оказания социальных услуг государство переходит к косвенным, экономическим, методам регулирования. Создаются условия для проявления социальной ответственности бизнеса и общества, используются рыночные механизмы для удешевления социальных услуг и повышения их качества. Усиливается координирующая и контрольная роль государства в создаваемой системе социального партнерства.

Развитие системы государственного социального заказа в Беларуси происходит в условиях, когда такой переход уже осуществился в постсоциалистических странах Центральной Европы и странах Балтии, подобные системы созданы в развитых странах.

Цель данной публикации – предоставить читателю информацию о зарубежном опыте ряда стран по трансформации социальной политики при переходе к рыночной экономике, привлечь внимание к идее усиления социальной ответственности, путем ее перераспределения между государством и общественными структурами, путем вовлечения НКО в процесс оказания населению социальных услуг.

1. СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ: АКТИВИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

1.1. Социальное партнерство как фактор развития страны

В середине XX века большинство западных стран взяли на себя обязательство построения государства «социального благополучия». На этапе преодоления послевоенного кризиса такая модель имела огромное позитивное воздействие на общество. Однако с ростом благосостояния населения система стала все чаще подвергаться критике из-за отсутствия гибкости, формирования зависимости населения от социальных выплат, а самое главное – повышения налогов для ее поддержания в ущерб экономическому развитию. В 70-е годы в разных странах был осуществлен переход от системы, в которой государство выступало в роли главного попечителя, к системе, где социальные услуги предоставляются в том числе коммерческими и некоммерческими организациями. Как показал опыт, стоимость социальных услуг, предоставляемых НКО, оказалась в ряде случаев ниже, чем у поставляющих аналогичные услуги государственных социальных агентств. Экономия достигается за счет привлечения труда добровольцев и сокращения административных расходов.

В конце XX века глобализация и развитие технологий производства породили новые проблемы, принуждая государства к поиску свежих решений в социальной сфере. Общественные и политические деятели вернулись к философии общины и к идее межсекторного взаимодействия на принципах социального партнерства. Политолог Роберт Патнем в своих научных трудах впервые ввел понятие «социального капитала». Ученый исследовал жизнь объединений граждан в различных регионах Италии и обосновал существование зависимости социально-экономического развития регионов от степени участия граждан в общественных неприбыльных организациях. Дополняя теорию Патнема, философ и политический экономист Френсис Фукуяма доказал, что наиболее быстрое экономическое развитие происходит в обществах с высоким уровнем кооперации граждан в социальной жизни, т.е. в обществах с развитым социальным партнерством.

Внимание к социальному партнерству, как элементу социального развития и социальной политики государства, привело к наполнению данного понятия новым смыслом. Социальное партнерство рассматривается, как взаимодействие организаций различной юрисдикции для предоставления населению социальной помощи и услуг нематериального характера. Таким обра-

Партнерство – добровольное сотрудничество между двумя или несколькими сторонами, которые соглашаются совместно работать для достижения разделяемой ими цели.

Существует два подхода к понятию «социальное партнерство» — трейд-юнионистский (взаимодействие между органами государственной власти, работодателями и профсоюзами) и межсекторное взаимодействие в социальной сфере (между государственным, коммерческим и некоммерческим секторами). В данном издании социальное партнерство рассматривается как межсекторное взаимодействие по оказанию социальной помощи населению.

Некоммерческие организации (НКО) – юридические лица, не имеющие в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

Формы НКО – потребительские кооперативы, общественные или религиозные организации (объединения), финансируемые собственником учреждения, благотворительные и иные фонды, а также другие формы, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Под гражданским обществом подразумевается три фактора:
 – собственно общественные организации (по распространенной англоязычной аббревиатуре – **NGO**);
 – конкретные граждане и образующие ими семьи («первичные ячейки общества»);
 – местное самоуправление (в негосударственном понимании этого явления).

зом, когда перед миром встала задача выработать стратегию борьбы с бедностью и неравенством, с распространением наркомании и ростом числа ВИЧ-инфицированных, со старением населения и с другими социальными проблемами, западные эксперты признали социальное партнерство государства, НКО и бизнеса не только залогом решения задач социальной политики, но и залогом развития страны в целом.

1.2. Социальное партнерство и выбор модели социальной политики

Развитие социального партнерства зависит от принятой в стране модели социальной политики.

Принято различать три исторически обусловленные традиции (модели) социальной политики: социал-демократическую, консервативную и либеральную. НКО в них играют различную роль.

Социал-демократическая модель характеризуется стремлением к реализации социалистических ценностей. Главные цели – это полная занятость и выравнивание доходов. В данной модели доминирует патерналистская институциональная социальная политика. Основная ответственность за социальное благополучие граждан лежит на государстве. Для модели характерны эффективная система перераспределения доходов через прогрессивное налогообложение и наличие большого количества пособий и льгот. Здесь практически отсутствуют НКО, как структуры поддержки населения. Наиболее ярким примером реализации такого типа социальной политики является Швеция.

Консервативная модель базируется на идее традиционной помощи религиозных и иных общественных организаций в решении социальных проблем сообществ. Характерной чертой является децентрализация социальной политики и устранение социальных проблем на локальном уровне. При этом государство отдает общественным организациям часть своих полномочий, а НКО тесно сотрудничают с государственными структурами, пользуются их поддержкой. В данной модели важную роль в гармонизации взаимодействия субъектов социальной политики и превращении их в органичное сообщество играют три принципа: солидарность, субсидиарность и всеобщее благосостояние. Консервативная модель является наиболее распространенной. Она реализуется в Польше, Венгрии, Германии, Франции, Англии и многих других странах.

Либеральная модель использует адресные программы социальной помощи для поддержки малообеспеченных групп населения. Социальные программы в большей степени формируются на основе частного страхования, а не из средств государственного бюджета. При этом ставка делается на самодостаточность граждан, т.е. большинство населения должно быть способно существовать

в обществе без социального обеспечения. Помощь получает лишь наиболее бедное меньшинство. Государственная социальная политика направлена на поддержку коммерческих структур и НКО, оказывающих социальные услуги. Данная модель социальной политики реализуется в США.

Таким образом, развитие отношений социального партнерства может происходить как в рамках консервативной, так и либеральной модели социальной политики.

Формально структуру любого общества можно представить в виде трех секторов: государственного (I), сектора коммерческих организаций или бизнеса (II) и сектора гражданского общества (III).

Финансирование НКО в США

В США, в связи с отсутствием государственных социальных услуг как таковых, НКО всегда играли важную роль в решении социальных проблем. Еще в 1935 году был принят закон, позволяющий отчислять суммы благотворительных пожертвований из налогооблагаемой базы корпораций. Этот закон создал условия для партнерства между бизнесом и НКО. Система государственного финансирования социальных услуг, предоставляемых населению через НКО, была введена в США только в 70-е годы прошлого века.

Американская модель финансирования проектов локальных организаций основана на перечислении средств, поступающих от коммерческих структур, фондов, частных лиц, НКО и из других источников, на нужды местного сообщества (в коммунальные фонды). Собранная сумма денег инвестируется и преумножается, в то время как НКО продолжают самостоятельный поиск средств. По прошествии определенного периода времени доход от собранной суммы становится достаточным для финансирования текущих задач НКО. Коммунальный фонд – это пример институционального взаимодействия и социального партнерства трех секторов (государство, бизнес, НКО). Основными элементами коммунального фонда являются:

- эффективная система сбора пожертвований от жителей, предпринимателей, местного сообщества, правительства и благотворительных фондов;
- базовый инвестиционный фонд, позволяющий получать средства от вкладов на операционные нужды;
- открытая система управления, в которую входят представители трех секторов.

Коммунальные фонды обычно поддерживают партнерские программы между сообществом, правительством и коммерческими структурами. Фонды также объединяют обеспокоенных общественными проблемами граждан, направляя их усилия на решение важных местных вопросов.

Сегодня в США успешно функционируют более 500 коммунальных фондов, на балансе которых находится свыше \$21,3 миллиарда. Из этих средств \$1,25 миллиарда ежегодно используется на финансирование грантов. Идея коммунальных фондов получила распространение также в Канаде, где около 80 общинных фондов имеют на балансе \$656 миллионов.

В целом, структура доходов некоммерческих организаций в США является следующей:

- членские взносы, оплата услуг и работ – 38%;
- государственное финансирование – 31%;
- благотворительные взносы (компаний, фондов и частных лиц) – 20%;
- другие доходы – 11%.

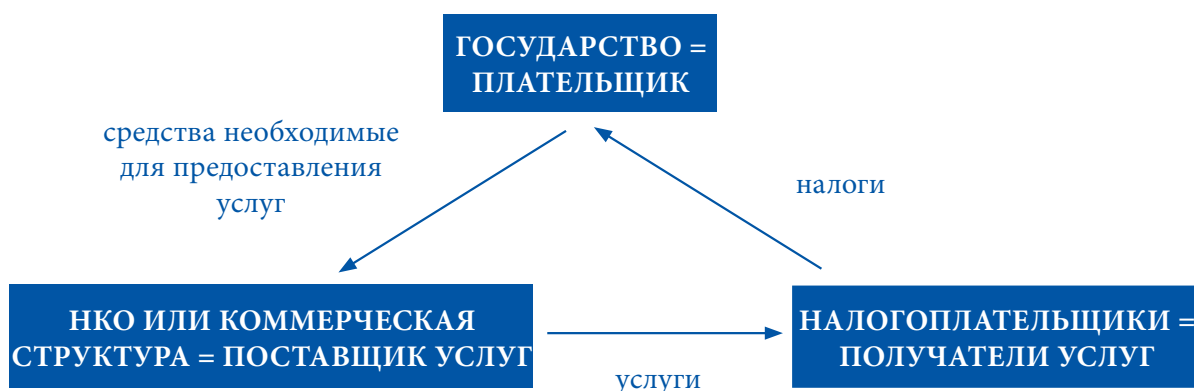
В зависимости от сферы деятельности НКО, преобладающими являются те или иные виды доходов. Например, частные пожертвования в США являются главным источником поддержки культуры, здравоохранения и религиозных организаций. Для НКО, оказывающих социальные услуги, основным источником дохода являются государственные средства (52% в 2005 г.).

1.3. Взаимодействие государства и НКО

Во всех моделях социальной политики – социал-демократической, либеральной и консервативной – государство оставляет за собой функции координации и контроля за:

- осуществлением деятельности НКО в соответствии с законодательством страны;
- целевым использованием привлеченных средств;
- разработкой социальных программ;
- сбором налогов и их перераспределением в виде пенсий, пособий и различных выплат для малообеспеченных категорий населения.

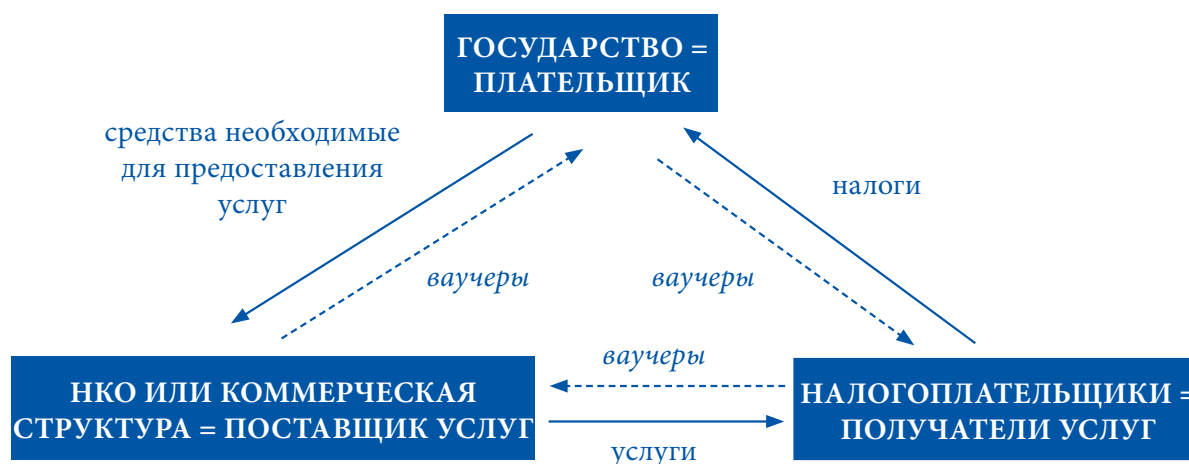
Для вовлечения НКО в государственные социальные программы в мировой практике широко применяется **контрактная система**, когда администрация соответствующего уровня заключает с теми или иными структурами контракт на поставку услуг. Контракты являются своеобразным способом разделения заданий между государством и общественными организациями. В этой схеме государство (как на общем, так и на региональном уровне) оставляет за собой функцию формирования тарифов на услуги, в то время как их реализацию перепоручает другим субъектам (НКО или коммерческим структурам).



Так создается конкуренция среди НКО за доступ к бюджетным средствам и, как результат, происходит качественное удовлетворение спроса населения на социальные услуги при снижении их цены. В этом случае оценка качества услуг проводится обычно специально подготовленными экспертами, а не потребителями, так как клиент зачастую не способен правильно оценить качество предоставляемых социальных услуг.

В случае, когда на рынке социальных услуг присутствует большое количество поставщиков услуг, а агентства имеют дело с достаточно информированными и компетен-

тными в своем выборе клиентами развивается **ваучерная система** оказания социальных услуг. Такая система ориентирована преимущественно на клиентов. Конкуренция между поставщиками услуг перенесена с уровня заключения контрактов на уровень удовлетворения потребностей клиентов. Поставщики услуг обменивают на государственные средства ваучеры, полученные от потребителей и подтверждающие востребованность услуг НКО.



Следует отметить, что в рамках ваучерной системы социальные услуги могут оказывать государственные социальные учреждения, НКО и бизнес-структуры. Таким образом, имеет место полноценное межсекторное взаимодействие на принципах социального партнерства.

Роль НКО в странах с переходной экономикой. Страны **Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)** и **Содружества Независимых Государств (СНГ)** можно разделить на несколько групп, исходя из уровня развития социального партнерства между правительством и НКО.

В первую, **Вишеградскую группу**, входят Венгрия, Польша, Словения, Словакия и Чехия. Эти страны вернулись к досоциалистической системе организации социальных услуг, в которой НКО тесно сотрудничали с местными властями. Благодаря децентрализации власти, новым подходам в социальной политике, деинституционализации, а также инициативе мощных религиозных организаций и самих НКО третий сектор в этих странах уже стал одним из главных провайдеров социальных услуг.

Страны Балтии, которые составляют вторую группу, приняли государственную программу предоставления социальных услуг через НКО. Однако ее реализация тормозится из-за нехватки бюджетных средств и недостаточного уровня профессионализма НКО в области предоставления услуг.

Третью группу, **страны СНГ**, отличает монополия государства в сфере предоставления социальных услуг. Роль НКО часто сводится к лоббированию интересов своих участников. Вместе с тем наблюдаются положительные тенденции в развитии межсекторного взаимодействия, о чем свидетельствует предоставление ряда налоговых льгот общественным объединениям и продвижение идеи социального партнерства.

Становление НКО в России

В настоящее время в России происходит становление и оформление организаций третьего сектора как активно действующих субъектов социальной сферы наряду с государственными, муниципальными и коммерческими организациями. По оценкам специалистов, более 120 тысяч НКО в России (25% от общего числа зарегистрированных) ежегодно предоставляют разнообразные услуги более чем 28 миллионам граждан.

Со вступления в силу Закона «О социальном заказе», наблюдается активизация межсекторного взаимодействия. На федеральном уровне приняты и действуют законы, создающие полноценное правовое поле для деятельности НКО по оказанию социальных услуг. Положительные результаты межсекторного взаимодействия имеются и в отдельных регионах, и в отдельных органах власти. В то же время законодательная база не закрепляет социальное партнерство как постоянно действующий процесс. Законы «О социальном заказе» и «О взаимодействии органов государственного управления с НКО» разработаны и действуют только в 57 областях и городах России.

С 1999 года Фонд «Институт экономики города» (Москва) стал заниматься разработкой, внедрением и развитием механизмов создания, конкурсного размещения и реализации муниципальных заказов на социальное обслуживание. Эта работа проводилась в рамках проекта «Совершенствование системы социального обслуживания населения в Российской Федерации» (1999-2001) и проекта «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста» (2001-2005).

Для обсуждения проблем межсекторного взаимодействия проходили гражданские форумы с участием федерального правительства, правительств субъектов федерации, крупных НКО.

1.4. Социальное партнерство – социальная ответственность всех участников

Зачастую некоторые социальные проблемы возникают из-за несоответствия фактического качества жизни людей их материальным и духовным потребностям. Успешность решения таких проблем зависит от правильного понимания участниками экономической и политической деятельности (органами власти, бизнесом; населением, политическими партиями и профсоюзами; средствами массовой информации и интеллигенцией страны) меры своей социальной ответственности. Такая ответственность возникает, когда принимаемые решения влияют на отношения в обществе. Понимание и возложение на себя социальной ответственности – этический принцип, которому следуют, исходя из моральных норм, принимающие решения субъекты.

Социальная ответственность бизнеса. Социальной ответственностью наделен и бизнес, который, обладая значительными финансовыми и материальными ресурсами, в состоянии содействовать решению социальных проблем и влиять на качество жизни людей.

Представители различных органов власти понимают под социальной ответственностью бизнеса заботу о работниках предприятий, а также реализацию социальных программ на уровне территории или государства в целом. С позиции государства это может быть благотворительная помощь различным некоммерческим организациям и отдельным категориям граждан.

Сами предприниматели (бизнес) рассматривают социальную ответственность не как обязанность, неисполнение которой влечет наложение санкций, а как благотворительность, как движение души, проявление человеческих качеств. Пример тому – строительство церквей, помощь детским домам, инвалидам, содействие медицине, образованию, культуре.

Социальную ответственность понимают по-разному

«О социальной ответственности бизнеса последнее время много говорят, но мало кто понимает, что это такое. Одни считают, что поскольку российские бизнесмены разбогатели за счет государственной собственности, то теперь они должны взять на себя решение всех социальных проблем страны. У обывателя социальная ответственность бизнеса ассоциируется со знаменитыми словами Александра Лившица: «Делиться надо!». Сами предприниматели нередко настаивают на том, что главное для них – создавать рабочие места, платить налоги и достойную зарплату».

Гонтмахер Е. Ш., д.э.н., «Российская экономическая политика как сфера взаимной ответственности государства, бизнеса и гражданского общества»

На Западе социальная ответственность бизнеса – как факт, оформилась в конце 70-х годов. Отношения сторон в рамках социального партнерства были практически отрегулированы. Законодательно освобождена от налогов часть прибыли предприятий, перечисляемая бизнесом на благотворительные цели. Например, в США в 2005 году бизнес перечислил на благотворительность \$28 миллиардов¹.

Благотворительность отвечает долгосрочным интересам российского бизнеса. Например, в городах на севере Западной Сибири, где градообразующими являются предприятия крупных нефтяных и металлургических компаний, социальная сфера хорошо развита. Совместно с властью эти компании создают благотворительные фонды, которые финансируют местные социальные программы. В частности, такой фонд учредила крупная алюминиевая компания СУАЛ.

Добровольная помощь обществу повышает репутацию компаний. Она свидетельствует о том, что в компании эффективное управление, говорит о «прозрачности» бизнеса и наличии средств не только на производство и потребление, на модернизацию и инновации, но и на благотворительность. Это подтверждается официальной отчетностью и сопровождается уплатой налогов. В конечном итоге такая тактика действий повышает инвестиционную привлекательность бизнеса. Мировая практика показывает, что участие компании в реализации социальных программ способствует существенному увеличению ликвидности и капитализации фирмы.

Особенностью современного этапа развития социальной политики в европейских странах является рост расходов в государственных бюджетах на социальные программы и поддержание достигнутого уровня и качества жизни. Поэтому в европейских странах, в отличие от США, значительно возросла доля ВВП, направляемая на решение социальных проблем.

1.5. Вопросы развития социального партнерства и направление их решения

В рамках социального партнерства все его участники должны быть социально ответственными. В ряде стран уже созданы необходимые условия для социальной ответственности бизнеса и гражданского общества. Например, в США освобождены от налогов доходы благотворительных организаций, не облагаются налогами до 10% прибыли, направляемой на социальные цели. Благотворительность культивируется как почитаемая обществом ценность. Например, в местном сообществе не будет уважения к богатому его члену, который не жертвует различным благотворительным фондам.

¹ «Некоммерческий сектор США. Справка» //Отечественные записки. –2006. – №4. – С. 91-92.

Социальная ответственность гражданского общества – это ответственность сегодня живущих поколений перед поколениями будущего. Поскольку гражданское общество состоит из индивидуумов, то социальная ответственность всего общества представляет собой равнодействующую гражданской ответственности членов этого общества.

В мировой практике все большее распространение получает сотрудничество бизнеса с благотворительными фондами и организациями, которые работают на определенной территории и имеют возможность выявлять социальные приоритеты и реализовать социальные программы. Однако в странах с переходной экономикой взаимодействие бизнеса с организациями гражданского общества еще развито недостаточно. Например, в России бизнес пока мало заинтересован в прямом финансировании гуманитарных фондов и осуществлении конкретных социальных проектов, так как сотрудничество с отечественными некоммерческими организациями обычно приводит зачастую к проблемам. Непрозрачность деятельности вызывает сомнения в обоснованности распределения полученных фондом финансовых ресурсов. Компании, как правило, сами финансируют благотворительные проекты.

Социально ответственное государство должно показывать обществу, что эффективно тратит деньги налогоплательщиков на реализацию социальных приоритетов.

В мировой практике есть различные примеры участия граждан в определении приоритетов общественного развития.

Для решения проблем в сфере социальной помощи населению не требуются сложные аналитические рассуждения экспертов. Здесь, прежде всего, важно знание ситуации на местном уровне и активное взаимодействие всех трех секторов: государства, бизнеса и гражданского общества.

Необходим баланс между субъектами социального партнерства. Именно в результате социального партнерства вырабатывается общее понимание, во-первых, приоритетов развития, во-вторых, способов достижения согласованных целей и, в-третьих, критериев оценки эффективности предпринимаемых усилий. Все это и есть составляющие общественного доверия и коллективной социальной ответственности.

Ученые-экономисты сегодня утверждают, что социально-экономическое развитие страны может быть успешным только тогда, когда между основными субъектами национальной экономики (государством, обществом и бизнесом) будет соблюдаться баланс. Но в России и ряде стран СНГ многие проблемы социального партнерства еще не решены ни в законодательном плане, ни на практике. Обеспечить равномерное и одновременное развитие всех субъектов – правового государства, гражданского общества и социально ответственного и эффективного бизнеса – очень сложно.

Баланс субъектов социального партнерства

Каждая из трех подсистем (государство, бизнес, общество) обладает внутренними источниками собственного развития, но социально-экономическое развитие страны в целом может быть успешным только тогда, когда между ними наблюдается определенный баланс. Если одна из подсистем явно доминирует над другими, возникает деформированный и неэффективный тип общественного устройства.

*Так, если всецело доминирует государство, подавляя инициативные силы общества и контролируя производительные силы экономики, то возникает **тоталитаризм**. Если доминирует общество, государство демонстрирует слабость, а экономическая активность низка, в стране воцаряется анархия, образно говоря, «новгородское вече». Если в обществе господствуют экономические интересы агентов, социальные структуры общества слабы или разрознены, а государство не пользуется авторитетом, возникает экономика «**физических лиц**», или «дезорганизация». В таком обществе каждый конкурирует с каждым, а руководители организаций и предприятий действуют в своих собственных интересах, а не в интересах руководимых ими организаций.*

*Особая миссия применительно ко всей страновой конфигурации принадлежит государству, призванному выполнять функции и обязанности по отношению к обществу и экономике, которые оно не может переложить на других участников. **Это связано со специфической ролью государства как субъекта узаконенного делегирования прав граждан.***

Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. – 2004. – №4.

Как развить гражданское общество? Как показывает зарубежный опыт, менее всего подготовленным к участию в социальном партнерстве оказалось гражданское общество. Его институты из-за своей общей слабости зачастую неготовы к формированию собственных конструктивных предложений в сфере социальной политики. Поэтому отсутствует полноценный диалог между всеми субъектами, формирующими социальную политику. Государство остается основным субъектом в сфере социальной политики. В Республике Беларусь только государство может сформировать платформу для участия других субъектов партнерства в выработке социальной политики страны. В формировании такой платформы и состоит, прежде всего, социальная ответственность государства.

Для реализации своей миссии государство может действовать, совместно с бизнесом и гражданским обществом, в следующих направлениях (по материалам публикаций Е. Е. Гонтмахера, руководителя Центра социальной политики Института экономики Российской академии наук):

1. Формирование нормативной базы. В процессе подготовки проектов законов, решений исполнительной власти может быть использовано консультирование с представителями гражданских (неправительственных) организаций, в том числе представляющих интересы бизнеса, экспертного сообщества. С этой целью государство может выработать специальные регламенты, рекомендуемые для работы властных структур. Таким же образом может осуществляться и контроль за реализацией действующего законодательства. Это будет стимулировать становление институтов гражданского общества.

Местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

2. Мониторинг за ситуацией в стране, в том числе в социальной сфере, проводящийся не только по данным статистики, но и на основе общественного мнения. Выявление приоритетных задач, для решения которых ведется законопроектная деятельность, разрабатываются и финансируются целевые программы.

3. Финансирование целевых местных и национальных программ. На национальном уровне – это борьба со СПИДом, туберкулезом, помощь инвалидам, детям-сиротам и др. На местном – помощь престарелым, малообеспеченным и пр. Особенностью такого рода программ может быть их совместное финансирование с бизнес-сообществом, для чего необходимо выработать специальные регламенты и процедуры, выявляющие экономический интерес предпринимателей в такого рода проектах.

Репутация важна

«На Западе невозможна ситуация, когда мэр города звонит местному капиталисту и просит перевести средства на ремонт теплотрассы. Почему? Да потому, что таким образом он засвидетельствует свою неэффективность как муниципального менеджера, который не сумел правильно распорядиться бюджетом, формируемым из налогов, уплаченных бизнесом. Следовательно, на следующих выборах за него не проголосуют».

Гонтмахер Е. Ш. Хорошая репутация – фактор, повышающий капитализацию фирмы //Человек и труд. – 2004. – №3.

4. Развитие местного самоуправления. Исключение хотя бы одного из указанных пунктов делает невозможным достижение поставленной цели.

2. НКО И МСП КАК СУБЪЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Эффективность НКО

В настоящее время тенденция старения населения повышает нагрузку на существующие системы социальной защиты и подталкивает государства к расширению участия бизнеса и НКО в решении социальных проблем.

В последней четверти прошлого века происходит не только пересмотр функций государства в экономической жизни страны и усиление роли рынка, но и пересмотр системы социальной защиты в сторону развития большей ответственности личности за свое благосостояние. Тогда же было обращено внимание на то, что социальные проекты, которые проводились по принципу «сверху вниз», были неэффективными. С другой стороны, анализ эффективности 25-ти сельскохозяйственных проектов Всемирным банком показал, что необходимым условием успешности проектов было активное участие в их подготовке и реализации местных организаций (1987 г.). В то время сформировалось мнение, что эффективное проведение социальной политики возможно только при условии сотрудничества государства с НКО.

В условиях сложно структурированного общества локальные общественные организации в наибольшей степени приближены к конкретным нуждам и потребностям населения, потому что они ориентируются на адресное решение проблем, на оказание точечных социальных услуг с учетом их проявлений и последствий. Еще одним позитивным моментом НКО является высокая эффективность в оказании многих видов социальной помощи. Благодаря этим факторам в конце XX века произошел быстрый рост разных видов деятельности на добровольных началах.

Эффективность оказания социальной помощи должна быть выше

Пример Бурятии: «...существующая организационно-правовая форма ограничивает возможности талантливых руководителей, готовых уже сегодня развивать сеть дополнительных услуг, максимально используя возможности своего бюджетного учреждения. Считаю, главной задачей Правительства Республики Бурятия на предстоящие три года должен стать плавный перевод бюджетных учреждений, готовых работать самостоятельно, в автономные некоммерческие организации».

Социальная помощь гражданам должна оказываться организациями независимо от формы собственности. Наша задача планомерно в течение трех лет перевести основную часть государственных учреждений социальной защиты в автономные некоммерческие организации».

Послание Президента Республики Бурятия В.В. Наговицына депутатам Народного Хурала Республики Бурятия «О социально-экономическом развитии», 25.06.2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://president.buryatia.ru>

Переход к системе социального партнерства в Татарстане

Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан проведена работа по созданию с 01 сентября 2007 г. 19 автономных учреждений социального обслуживания, из них 18 – путем изменения типа существующих учреждений и одного нового – путем учреждения. Приняты соответствующие постановления Правительства Республики Татарстан.

Среди них 12 домов-интернатов для престарелых и инвалидов, 4 психоневрологических интерната, Алькеевский дом интернат для престарелых и инвалидов и др.

Создание автономных учреждений позволит:

- повысить эффективность использования бюджетных средств путем сокращения неэффективных затрат;*
- привлечь представителей бизнес-сообщества и общественности для управления автономными учреждениями и, как следствие, – инвестиции в сферу социальных услуг;*
- предоставить финансовую самостоятельность учреждению в распоряжении заработанными средствами сверх государственного задания, в т.ч. направить их на повышение заработной платы.*

Масштабность, сложность и многообразие проблем пожилых людей определили необходимость использования программно-целевого подхода, объединения ресурсов и четкой координации действий органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, бизнес-сообщества и науки.

*Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан о положении граждан пожилого возраста
[Электронный ресурс]. URL: http://mtsz.tatar.ru/tat/file/pub/pub_8139.doc*

Для многих развитых стран сейчас характерны рыночные принципы предоставления социальных услуг на местном уровне. Хотя государственный сектор держит в своих руках финансовые рычаги и является заказчиком услуг, наряду с ним основными субъектами – государственными учреждениями – здесь появились НКО, предоставляющие услуги по месту проживания получателей социальной помощи. Такой подход позволяет максимально локализовать социальное партнерство, т.е. приблизить его к потребителю социальных услуг, одновременно стимулируя гибкость и инновационность решений, конкурентность, расширение спектра услуг. В целом, это способствует повышению эффективности системы предоставления услуг и приближению их качества к реальным потребностям.

При этом НКО, как правило, самостоятельно находят внебюджетные средства для своей деятельности, а если и получают деньги от государства, то расходуют их эффективно, предоставляют услуги населению на безвозмездной основе, либо по ценам ниже рыночных. Таким образом, происходит **экономия средств потребителей, уменьшаются расходы государства** на социальные нужды.

Не менее важен факт, что потребители услуг НКО часто становятся сотрудниками и волонтерами этих организаций. Таким образом, происходит реинтеграция в общество. Человек из просящего и немощного иждивенца превращается в самодостаточного гражданина, способного решать не только свои проблемы, но и помогать людям в похожей жизненной ситуации.

В последние 10-20 лет за рубежом получили распространение частные социальные предприятия, которые предоставляют обеспеченным гражданам платные социальные услуги на коммерческой основе (**МСП – малое социальное предпринимательство**). Деятельность этих предприятий распространяется практически на все виды работ и услуг. МСП особенно эффективно действуют в сферах воспитания и обучения, организации отдыха и досуга. Они также действенны при оказании помощи в домашнем хозяйстве, в уходе за детьми и инвалидами, предоставлении временно-

го приюта, управлении домами для престарелых, местными лечебными заведениями и др. услуг. Социальные предприятия вносят огромный вклад в совершенствование системы предоставления государственных социальных услуг, в оздоровление общества и экономическое развитие страны.

В мае 2006 г. при Кабинете Министров Великобритании был создан «Департамент третьего сектора» (http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/about_us/) с целью обеспечения государственной поддержки и создания условий для развития добровольных и благотворительных организаций, различных общественных организаций. Департамент должен активно содействовать привлечению социальных предприятий к взаимодействию с государственными структурами обслуживания населения. Делается это для того, чтобы совершенствовать деятельность структур, улучшать качество и расширять спектр оказываемых услуг при одновременном облегчении доступа к ним. Департамент осуществляет межведомственное взаимодействие для улучшения партнерских отношений между правительством, частными и добровольными организациями третьего сектора.

2.2. НКО в странах ЕС: отношения с государством

Оказание социальной помощи. В области социального обеспечения в ЕС работают сотни тысяч НКО, играющих важнейшую роль в жизни общества. НКО способствуют повышению качества жизни граждан разными способами – непосредственно и косвенно. Они оказывают комплекс услуг как своим членам, так и более значительному кругу людей в определенном населенном пункте или обществу в целом. Причем перечень услуг очень широк: от организации культурных и развлекательных мероприятий до социального обслуживания и медицинской помощи; от услуг, предоставляемых добровольцами, до услуг, оказываемых высококвалифицированными специалистами; от бесплатных до услуг, предоставляемых на условиях оплаты.

В странах ЕС наблюдаются существенные различия в подходах к тому, кто и как обеспечивает социальное благосостояние граждан, даются различные ответы на вопросы «кто отвечает за социальное обслуживание», «кто должен предоставлять услуги» и «кто должен платить за услуги». Рассмотрим взаимодействие государства и НКО на примере Швеции, Дании, Финляндии, Германии и Великобритании.

Система социального обеспечения в **Швеции** находится на высоком уровне, поэтому НКО играют там достаточно ограниченную роль. В большинстве случаев это вспомогательные услуги в дополнение к услугам в рамках государственной системы социального обслуживания. НКО занимаются также поддержкой инвалидов; оказывают услуги семьям, которые уже отказались или могут отказаться от своего ребенка, отдав его на воспитание в специальное учреждение. Большинство добровольных организаций, предоставляющих социальные услуги в Швеции, работают за рубежом, хотя у них имеются и местные филиалы.

В **Дании** ответственность за социальное и медицинское обслуживание возложена на местные власти. Для выполнения своих задач власти могут прибегать к услугам частных организаций и ассоциаций. В последние годы государство всячески поддерживает их деятельность. Для расширения масштабов добровольной социальной работы был принят Закон о социальных услугах, вступивший в силу 1 июля 1998 г. В нем говорится, что местные и районные власти обязаны сотрудничать с НКО в вопросе организации предоставления социальных услуг.

3. *Построение региональных сетевых структур* для обеспечения сотрудничества государственных организаций и НКО.

4. *Участие в работе консультативных комитетов* для обмена информацией и координации процесса предоставления услуг.

Инициатива гражданского общества, в частности НКО, служит тем ресурсом, который следует использовать. Цель деятельности НКО состоит в служении интересам общества, максимальном привлечении граждан к решению отдельных проблем.

2.3. Отношения государства и НКО в России

Российские общественные объединения, создание которых было инициировано снизу, возникли в конце 80-х годов прошлого века. Тогда же были созданы условия для вовлечения граждан в процесс самоорганизации. Трансформационный экономический спад 90-х годов привел к ослаблению системы социальной защиты населения и расширению круга социально незащищенных групп населения. Наблюдался рост числа организаций, занимающихся разрешением социальных проблем определенных сообществ – детей, инвалидов, женщин и др. Эти организации существовали, в основном, за счет грантовой поддержки зарубежных общественных фондов.

Положение НКО в России до 2008 г.

Подробный анализ положения НКО в России дала Марина Михайлова, представлявшая Центр социальных технологий «Гарант» Архангельска. Опираясь на опыт личной работы и результаты исследований, проведенных центром «Циркон», М. Михайлова отметила, что бизнес и население не доверяют НКО, власть относится к НКО избирательно. Если на заре становления демократического общества в России отмечался рост НКО, то сегодня наблюдается спад. Реально из 700 тыс. НКО, зарегистрированных в России, активно работает только 8 процентов. В первую очередь это связано со сложным финансовым положением НКО, большинство из которых держится на энтузиазме и не имеет финансовой поддержки ни от бизнеса, ни от власти.

Развитие НКО в России остановилось? Мурманск, 20.10.08

[Электронный ресурс]. URL: <http://www.b-port.com/news/archive/2008-10-20-17/>

В 2001-2008 гг. российское правительство проводило «стратегию доминирования государства и встраивания гражданского общества в общественно-политическую систему». Можно отметить две вехи этой стратегии: создание Общественной палаты как канала связи государства с обществом, внесение изменений в законодательство об НКО в 2006 году.

Однако ситуация стала меняться в 2008 году. Начался новый этап в развитии российского гражданского общества. Появилось понимание того, что в современных социально-экономических условиях без активного участия бизнеса и гражданского общества уже не может обеспечиваться конкурентоспособность страны. Укрепление гражданского общества становится необходимым условием для повышения эффективности принимаемых решений в возрастающем разнообразии окружающего мира. Недаром впечатляющие успехи демонстрируют только те страны, где развиты многочисленные формы самоорганизации граждан и бизнеса для решения экономических и социальных проблем, где развиты механизмы согласования интересов государственного и общественного секторов в области социально-экономической политики.

Позитивный пример Ирландии

Государства, вставшие на путь партнерства, предпринимают все возможные меры, чтобы создать благоприятные условия для гражданской инициативы, приветствуют появление саморегулирующихся организаций, поддерживают различные формы общественного контроля за деятельностью чиновников, предоставляют благоприятный налоговый режим для некоммерческого сектора и благотворительности.

Убедительным примером в этом плане является Ирландия. В последней четверти XX века она сделала рывок и превратилась из отсталой страны в одну из самых развитых стран в Европе. Успехи ирландской экономики обусловлены, прежде всего, не макроэкономическими мерами стимулирования роста (такими, как снижение налогов или либерализация экономики), а развитием партнерства. Это позволило выработать приемлемые для всех секторов общества направления развития экономики, найти способы сократить бюджетные расходы и снизить национальный долг без ущерба для социальных выплат, реформировать налогообложение физических лиц, осуществить серьезные инвестиции в образование.

Начиная с 2008 года, российское государство стало создавать законодательную базу и материальные условия для поддержки НКО.

По инициативе Президента Российской Федерации в конце июня 2009 г. в Думу были внесены изменения в Закон «О некоммерческих организациях», которые упростили порядок создания и функционирования НКО. Увеличились государственные субсидии НКО. Так, в 2006 г. в расходы бюджета были внесена сумма 500 млн. российских рублей, в 2008 г. затраты на эти цели увеличились в три раза. Даже в непростой кризисный 2009 год, бюджетные субсидии НКО составили 1,2 млрд. российских рублей (около \$40 млн.).²

² Наталья Лебедева «Российская газета» – Федеральный выпуск №4870 от 19 марта 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/gazeta/rg/2009/03/19.html>

3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК МЕХАНИЗМ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

3.1. Государственный социальный заказ: определение и механизмы реализации

Социальная ответственность за помощь инвалидам, престарелым и другим уязвимым категориям населения в СССР была возложена на государство. Эта помощь оказывалась государственными учреждениями за счет бюджетного финансирования. В настоящее время в постсоветских странах к оказанию социальных услуг все более активно привлекаются некоммерческие организации и бизнес. Таким образом, осуществляется заимствование таких элементов социальной политики, как социальное партнерство.

Особая роль государства

Особая миссия применительно ко всей страновой конфигурации принадлежит государству, призванному выполнять функции и обязанности по отношению к обществу и экономике, которые оно не может переложить на других участников. Это связано со специфической ролью государства как субъекта законного делегирования прав граждан.

Г. Клейнер, Д. Петросян, А. Беченов «Государство, общество, экономика: функциональная асимметрия» // Вопросы экономики . – 2004. – №4

Социальная ответственность государства в новых условиях реализуется не только в форме прямого государственного управления процессом социальной защиты и его бюджетного финансирования. Наряду с прямым управлением государство все активнее применяет элементы косвенного, экономического регулирования. Прежде всего, это предполагает создание условий для проявления социальной ответственности бизнеса и гражданского общества. При этом могут быть использованы рыночные механизмы удешевления социальных услуг и повышения их качества, в частности – социальный заказ.

В отличие от системы сметного финансирования бюджетных учреждений государственный социальный заказ осуществляется на договорных (рыночных) началах по принципу покупки или субсидирования услуг и проектов, где распорядитель бюджетных средств (государственный орган) становится заказчиком услуг в пользу третьих лиц – потребителей услуг. При применении данного механизма оказания социальных услуг все вопросы организации их предоставления решают привлекаемые на конкурсной и договорной основе поставщики услуг, а функцией

Государственный социальный заказ – это комплекс мероприятий организационно-правового характера, направленных на разработку и реализацию социальных проектов за счет бюджетных и других средств путем заключения социальных контрактов. Переход к новому типу социальной политики осуществляется, прежде всего, через систему государственного социального заказа (ГСЗ).

сотрудников органов исполнительной власти является формирование технического задания, организация проведения конкурса и мониторинг исполнения заказа.

Однако государственный социальный заказ в его правовой форме (контракт, цена, сроки, объемы предоставления услуг и другие оговоренные в контракте условия) не исчерпывает все формы реализации социальной ответственности государства. Задача государства – оказание социальных услуг социально незащищенным группам населения – достигается и другими методами привлечения к оказанию услуг НКО, населения и бизнеса (дополнительное финансирование). Гранты, налоговые и имущественные льготы НКО и бизнесу (в части пожертвования на благотворительные цели) также содействуют решению стоящей перед государством задачи.

Государственный социальный заказ определяется в широком смысле как механизм реализации задач, направленных на решение социально значимых проблем различного уровня, и обеспечивается за счет бюджетных и внебюджетных источников, привлекаемых для решения социально значимых проблем.

Значение социального обслуживания в системе социальной поддержки

В период после распада Советского Союза и начала осуществления рыночных преобразований страны СНГ столкнулись с рядом проблем социально-экономического характера, в том числе и с такими, как рост масштабов безработицы и расширение сферы неформальной экономики. Перемены в социальной и экономической жизни общества напрямую затронули функционирование систем социальной защиты, сокращение отчислений на социальное страхование, возникли серьезные трудности с финансированием сферы социального обеспечения. Невысокий и мало дифференцированный размер пособий по социальному обеспечению, не соответствующий в полной мере объему выплаченных взносов, привел к снижению личной заинтересованности граждан в участии в программах и схемах социального обеспечения. На этом фоне социальная помощь и социальное обслуживание, наряду с системой пенсионного обеспечения, стали рассматриваться в качестве одной из самых надежных форм организации социальной поддержки беднейших слоев населения.

Международный опыт организации системы социальной помощи. Международная Организация Труда, 2004 г.

Реализация государственных и региональных социальных программ и размещение на их основе социального заказа может осуществляться с помощью двух организационно-финансовых механизмов.

Первый механизм – формирование и размещение заказа на выполнение социальных услуг, перечень, содержание и объемы которых могут быть четко определены исходя из целей соответствующей программы. Органы государственной власти или местного самоуправления знают, что требуется сделать, формулируют это в виде заказа и размещают его на конкурсной основе.

Второй механизм применяется в ситуациях, когда цели программы не определяют однозначно, какие меры лучше осуществить для их достижения. Решение задач социальной реабилитации и профилактики социальных проблем, развития культуры, содействия инновациям в образовании очень трудно и даже бессмысленно конкретизировать в виде готового перечня мероприятий. Здесь необходимо опираться на

предложения, проекты, программы тех, кто этими задачами будет непосредственно заниматься. В этом случае требуется конкурсный отбор проектов и программ, отвечающих задачам социальной политики государства и предлагающих конкретные пути их решения. Отобранные проекты включаются в соответствующую государственную (муниципальную) программу и получают необходимую поддержку. Только после этого возникают отношения заказа, с авторами отобранных проектов заключаются контракты. В отличие от первого механизма, предметом заказа служат мероприятия, предложенные самими исполнителями и отобранные государством в результате конкурса.

Понятие «государственного социального заказа» в широком смысле относится к контрактам, заключенным в результате обоих типов указанных механизмов.

Механизм оказания социальных услуг обоих типов открывает возможность добровольного участия НКО и малых социальных предприятий (МСП) в социальных государственных и региональных программах. Более того, этот механизм предоставляет возможность реализации инициативных проектов НКО за счет бюджетного финансирования, расширяет возможность участия бизнеса в частичном финансировании отдельных социальных мероприятий (к примеру, в России в некоторых случаях условием участия НКО в конкурсах на бюджетное финансирование является частичное финансирование проекта бизнесом или за счет гуманитарной помощи).

В практике оказания социальных услуг некоторые общественные организации обладают рядом преимуществ, которые позволяют снизить стоимость услуг. Это, прежде всего, более эффективный менеджмент и наличие конкуренции, которая побуждает снижать затраты. Чем меньше государство вовлечено в процесс предоставления услуг, тем больше у него возможностей сосредоточиться на выполнении регулирующих функций, что способствует повышению эффективности выполнения последних. Участие НКО в предоставлении социальных услуг позволяет привлечь различные источники финансирования: бюджетные средства, спонсорскую помощь, частные инвестиции, преодолев проблему ограниченных бюджетных ресурсов.

3.2. Взаимодействие субъектов социального партнерства

В зарубежной практике применяются разные формы взаимодействия субъектов социального партнерства в предоставлении социальных услуг. Эти услуги могут оказываться как государственными организациями, так и НКО.

Социальные услуги – социальное обслуживание нуждающихся в услугах граждан с обеспечением их проживания в стационарных учреждениях или с осуществлением обслуживания без обеспечения проживания. Социальные услуги предоставляются гражданам на платной, частично оплачиваемой и бесплатной основе.

Например, в **Германии** сегодня негосударственными учреждениями являются более 35% всех детских садов, более 60% интернатов для инвалидов, приблизительно 50% домов престарелых и 40% больниц. Важную роль в социальном обслуживании граждан в Германии играют добровольные объединения, в первую очередь, Немецкий Красный Крест и церковные благотворительные союзы, которые осуществляют уход за больными, престарелыми и инвалидами, оказывают им социальную и медицинскую помощь. В **Финляндии** в настоящее время около 75% услуг по социальному обеспечению предоставляют муниципалитеты, а 25% – частные организации и учреждения. НКО в этой стране предоставляют комплекс услуг от содержания центров дневного пребывания до помощи на дому. Богатый опыт участия некоммерческих организаций в социальном обслуживании накоплен в **Великобритании**, где НКО участвуют в создании домов-интернатов для пожилых граждан и инвалидов. В **Швеции** общественные организации предоставляют помощь на дому пожилым людям и инвалидам, помогают в уходе за детьми.

Как правило, государство оказывает социальные услуги в дополнение к социальным услугам, предоставляемым НКО. Общей тенденцией является децентрализация и делегирование функций государства негосударственным организациям.

Организации, занимающиеся оказанием социальных услуг, могут иметь различные источники финансирования своей деятельности. Бизнес и население аккумулируют благотворительные пожертвования в различных фондах или жертвуют средства на оказание социальной помощи непосредственно государственным организациям, НКО и церкви. При этом из государственного бюджета финансируется предоставление социальных услуг как государственными, так и негосударственными организациями.

В системе финансирования социальных услуг государственное финансирование является главным источником средств. Например, в США за счет государства финансируется 52% затрат на оказание социальных услуг, предоставляемых НКО. В то же время частные пожертвования являются там главным источником поддержки учреждений культуры (56%) и церкви (95%). Государственная поддержка НКО, оказывающих социально значимые услуги, во многих странах Западной Европы является предусмотренной законодательством обязанностью и осуществляется в форме льготного налогообложения и субсидирования, а также закупки социально значимых услуг и проектов через механизм социального заказа.

Еще многие годы, надо полагать, государственное финансирование будет оставаться основным источником средств для оказания социальных услуг в постсоветских странах, где частные пожертвования еще не стали элементом общей культуры, где население традиционно ждет помощи от государства.

Сложилось несколько основных принципов, на основании которых государство осуществляет отбор НКО для выполнения социального заказа и оплачивает их услуги.

Согласно *принципу субсидиарности* (Германия) потребность, возникающую в сообществе, должны решать те, кому она ближе всего. Сначала 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 некоммерческих общественных организаций,

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 полностью финансирует деятельность такой службы. Ее бюджет определяется путем переговоров ежегодно.

В Венгрии государственная поддержка не зависит от того, кто оказывает социальные услуги – местное госучреждение, НКО 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. Каждый поставщик услуг получает государственную поддержку, исходя из количества обслуживаемых клиентов (*нормативная система*). Поскольку государственная поддержка рассчитывается по числу клиентов, она называется «нормативной поддержкой». Местные власти, как правило, оплачивают только основные расходы, поэтому НКО приходится привлекать дополнительное финансирование, чтобы оставаться конкурентоспособными. Эта система также может сочетаться с принципом субсидиарности.

Конкурсная система типична для Великобритании, также введена в Польше. 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. НКО 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.

В мировой практике существует два основных способа поддержки государством сферы производства социально значимых услуг: финансирование (субсидирование) и косвенная поддержка. В первом случае государство формирует заказ на оказание социальных услуг, финансируемых из бюджета, предоставляет гранты НКО или финансирует непосредственно потребителя через предоставление ваучеров. При этом негосударственные поставщики самостоятельно привлекают дополнительные средства за счет оплаты услуг потребителями или пожертвований для финансирования той части социально значимых благ, которые не финансируются из бюджета, что позволяет экономить бюджетные средства.

Кроме того, широкое распространение получила косвенная поддержка, при которой НКО предоставляется право пользования государственным имуществом бесплатно или по сниженным ставкам, а также частичное освобождение от налогов, льготы как индивидуальным и корпоративным жертвователям, так и поставщикам социальных 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 показывает, что в этом случае они начинают жертвовать больше. Такой способ поддержки позволяет привлечь дополнительные средства в социальную сферу. Невозможно полностью заменить государственную систему социального обслуживания благотворительностью, но последняя может ее дополнять и создавать условия для развития.

3.3. Формы государственного финансирования социальных услуг

3.3.1. Прямое субсидирование НКО

В ряде стран предусмотрено субсидирование НКО, которые получили особый статус и право на субсидии из государственного бюджета в виде прямых ассигнований. К таким НКО относятся: Красный Крест (почти во всех странах), Национальная федерация пенсионеров, Общество слепых и др. Практика субсидирования распространена в Восточной Европе (Болгария, Венгрия, Румыния) и СНГ.

В Венгрии ежегодно, по закону о государственном бюджете, субсидии выделяются примерно 25-ти организациям, перечисленным в приложении к закону, но лишь несколько из этих организаций занимаются оказанием социальных услуг. 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. Датское Министерство по социальным вопросам отвечает за распределение «базовых грантов» общественным организациям социальной сферы.

Финансирование НКО из бюджета, в том числе и в форме грантов, также свидетельствует о признании важной государственной роли третьего сектора. Такое финансирование, по сути, является компенсацией за выполнение задач или достижение целей, которыми в ином случае пришлось бы заниматься государству. Идея «базовых грантов» состоит также в том, чтобы стимулировать независимость общественной организации, ее свободу принимать решения о собственной деятельности и продвигать интересы других.³

Недостатком подобной практики предоставления субсидий является непрозрачность процесса их выделения и нечеткость критериев выбора получателей.

Объем предоставляемых субсидий и выполняемых НКО социальных услуг является предметом договора на выполнение **государственного социального заказа**. Государство выполняет стоящие перед ним социальные задачи путем закупки социально значимых услуг и финансирования общественно полезных проектов, а также через предоставление налоговых и иных льгот, субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, работающим в социальной сфере.

Россия поддерживает НКО...

Президент России Дмитрий Медведев подписал распоряжение «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций».

Но денег в этом году (год кризиса – ред.) из государственного бюджета выделено меньше – 1 200 000 российских рублей против 1 500 000 рублей в прошлом году. Схема распределения этих денег была отработана еще в прошлом году. Их получают пять крупных НКО, которые обязаны будут провести конкурсы и по их результатам выделить гранты другим некоммерческим организациям для «реализации социально значимых проектов».

В условиях финансового кризиса президентский грант может оказаться единственным источником финансирования для некоммерческих организаций.

Президент выделил более миллиарда рублей на поддержку НКО «Российская газета» – Федеральный выпуск №4870 от 19 марта 2009 г.

³ The Voluntary Social Sector in Denmark, Ministry of Social Affairs, Denmark, 2001, [Электронный ресурс]. URL: http://www.sm.dk/eng/dansk_socialpolitik/index.html

3.3.2. Эксплуатационные (операционные) субсидии

Традиционной формой субсидирования государством НКО, оказывающих социальные услуги, в Западной Европе являются эксплуатационные (операционные) субсидии. Любая организация, обладающая соответствующей лицензией, сертификатом на право оказания социальных услуг и изъявляющая желание осуществлять соответствующую деятельность, может претендовать наряду с государственными организациями на выделение бюджетных средств в виде субсидий. Такие субсидии могут предоставляться организациям на конкурсной или бесконкурсной основе. По существу, эксплуатационные субсидии выделяются на содержание заявленной численности персонала и иные расходы, которые определяются исходя из имеющегося опыта предоставления услуг и прогнозируемой потребности населения в соответствующих услугах.

В качестве **предмета заказа** выступает социальная услуга или проект, сформулированные государственным заказчиком в виде технического задания. Техническое задание включает в себя конкретные параметры, ожидаемые результаты (положительные изменения у целевой группы получателей услуг) и максимальную стоимость услуги или проекта. Государственный социальный заказ размещается, преимущественно, на конкурсной основе и выдается наилучшему исполнителю заказа. Ответственность исполнителя заказа за соблюдение требуемых параметров технического задания и достижение результатов обеспечивается договорной основой отношений заказчика и исполнителя. Заказчик финансирует и контролирует исполнение договора, оценивает результаты предоставления услуг и реализации проектов.

Механизм закупки социальных услуг представляет собой взаимоотношения, где государство выступает в качестве заказчика, выбирающего необходимого поставщика, который будет удовлетворять требованиям в отношении цены и качества услуг и предложит наиболее выгодные условия.

Закупки социальных услуг применяются в случаях:

- при необходимости получения четко описанных услуг;
- при неспособности или недостаточной компетентности потребителей в самостоятельном выборе поставщика услуги (например, реабилитация инвалидов или помощь психически больным людям);
- для поиска наиболее профессиональных исполнителей заказа, обеспечения гарантии качества и объема предоставляемых услуг;

Субсидия – бюджетный трансферт (средства, передаваемые из бюджета на безвозвратной и безвозмездной основе), предоставляемый организации, физическому лицу на условиях участия в финансировании (софинансировании) для производства и (или) реализации товаров (работ, услуг) либо частичного возмещения целевых расходов.

- при необходимости оказания услуг экстренного характера (например, телефон доверия или оказание помощи жертвам домашнего насилия).

При объявлении конкурса предъявляются определенные требования к участникам. Так, во многих странах организации, имеющие статус общественно-полезных, могут участвовать в конкурсе при условии наличия у них лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности. Запрещается участие в конкурсе политических партий или движений, профсоюзов и др.

Нормативная финансовая поддержка НКО имеет некоторое сходство с системой государственных конкурсных закупок социальных услуг. Это денежное возмещение, выплачиваемое НКО 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 НКО, которая затем запрашивает у государства денежное возмещение.

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

3.3.3. Проектные субсидии (гранты)

Государство выполняет стоящие перед ним социальные задачи не только путем закупки социально значимых услуг, но и посредством целевого финансирования общественно полезных проектов. Такой способ финансирования НКО распространен во многих странах Восточной, Центральной Европы и СНГ.

В то время как прямые субсидии на финансирование текущей деятельности предоставляются организациям на покрытие их операционных затрат, субсидии, выделяемые на проект, предоставляются для целей финансирования определенной деятельности в рамках соответствующего проекта. С использованием грантов финансируются как социальные услуги (Германия, Хорватия, Великобритания и др.), так и программы, связанные с реализацией обязательств страны по предоставлению международной помощи (Швеция, Дания, Германия и др.).

Социальный проект – это уникальная совокупность скоординированных задач и мероприятий, направленных на достижение определенной социально значимой цели с установленными сроками начала и окончания, затратами и параметрами выполнения.

Данная форма реализации социального заказа направлена на поддержку и апробацию новых социальных технологий решения тех или иных социальных проблем, которые инициируются как самими НКО, так и определяются организатором грантового конкурса в рамках конкурсных номинаций. В последнем случае заказчик изначально не формирует задание на конкретные услуги, поскольку ищет новые способы решения проблемы и предоставляет свободу действий участникам конкурса в определении новой, пока еще неизвестной ему проблемы.

Грантовый механизм реализации социального заказа также используется в тех случаях, когда отсутствуют стандарты качества оказываемых услуг или сложно рассчитать все издержки оказания таких услуг, т.е. когда стандарты на социальные услуги не описаны централизованно. В данном случае техническое задание формируется совместно заказчиком и участником грантового конкурса в виде рамочных требований к конкретным социальным проектам, поданным на конкурс. Организатор конкурса, проводя отбор проектов, принимает решение о том, какой из поданных проектов может быть использован для технического задания к грантовому договору, т.е. в качестве заказа.

Источники финансирования проектов. 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, 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 НКО, финансируемых за счет разных налоговых механизмов. Фонд занятости формируется из взносов работодателей и работников; Фонд экологии – за счет налога на бензин и штрафов, уплачиваемых загрязняющими экологию предприятиями; Гражданский фонд – за счет добровольных отчислений граждан в форме 1-процентного налога на заработную плату. Эти фонды, как правило, выдают гранты и займы не только НКО, но также органам местной власти и предпринимателям в той или иной сфере.

Распределение грантов. Гранты 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). Также рас-

Грант – целевые средства, безвозмездно предоставляемые физическим и (или) юридическим лицам на конкурсной основе в денежной либо натуральной форме на осуществление общественно полезных проектов и мероприятий в соответствии с договором (соглашением).

пределением грантов может заниматься особая структура. В Хорватии такая структура – это единый государственный фонд, в Венгрии – публичные фонды. В Германии государство оказывает поддержку национальным «зонтичным» организациям НКО, которые, в свою очередь, распределяют средства среди входящих в их состав организаций. В Польше ответственность за проведение тендеров и заключение подрядов на оказание услуг возложена на органы местной власти. В Дании за распределение «базовых грантов» общественным организациям социальной сферы отвечает Министерство по социальным вопросам.

Гранты распределяются на конкурсной основе по результатам процедуры отбора заявок. Критериями отбора являются: рекомендательные отзывы, техническое качество заявки, профессиональный уровень работников организации, «пакетные проекты» (связанные между собой проекты, на реализацию одного или нескольких из которых заявитель уже получил финансирование), надежность организации, возможность использования дополнительного финансирования, сроки выполнения проекта, если они не определены в объявлении о конкурсе и др.

Процесс отбора заявок предусматривает 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 сети Интернет 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. Государственные структуры не могут брать на себя обязательства по долгосрочному (на несколько лет) финансированию, не зная, какой бюджет будет им выделен в последующие годы, а также не хотят, чтобы НКО становились зависимыми от грантов.

Оформляется грантовое финансирование путем подписания заказчиком контракта с НКО. Правовая природа и содержание такого контракта отличаются от договора о выполнении работ или оказания социальных услуг. Если в первом документе речь идет об условиях использования государственных средств, контроле и отчетности, то во втором, прежде всего, оговариваются конкретные требования к самому процессу оказания услуг, а затем условия оплаты и использования государственных средств.

3.3.4. Потребительские субсидии (ваучеры)

В ваучерной системе финансирование затрат организаций по оказанию социальных услуг населению производится опосредовано, путем выдачи ваучеров потребителям услуг.

Как одну из форм ваучерной поддержки можно рассматривать предоставление «персональных бюджетов» непосредственно пользователям услуг. В Нидерландах инвалидам предоставляются фиксированные суммы денег, которые они имеют право использовать на оплату услуг выбранного ими поставщика.

Пример использования ваучеров для оказания социальных услуг

Допустим, что человеку требуется уход медсестры на дому, а также бытовые услуги (покупки, уборка, стирка и чистка одежды). Сначала он обращается в социальную комиссию, которая решает, в каком объеме должна быть оказана помощь. Принять решение помогает секретарь по вопросам помощи на дому. Человек, нуждающийся 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 НКО, оказывающих услуги по уходу, и может выбирать. После этого клиент принимает решение, куда он обратится.

НКО, которое обслуживало данного человека, получает от него ваучер. После предъявления ваучера муниципалитету обслуживающая организация получает от него денежное возмещение затрат в размере стоимости ваучера.

Социальный ваучер (сертификат) – документ на предъявителя, который потребитель получает от распорядителя бюджетных средств и может его обменять на конкретную услугу у поставщика, которого выбирает самостоятельно из предоставленного ему перечня поставщиков услуг.

В Бельгии введена аналогичная система. Персональный бюджет выделяется на основании мотивированного заявления, поданного пользователем в экспертную комиссию.

Преимущества ваучерной системы финансирования социальных услуг. Использование ваучеров расширяет свободу выбора для пользователя услугами и повышает качество самих услуг за счет конкуренции. Ваучеры являются инструментом развития служб, ориентированных на спрос. 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, являющегося действительной формой оплаты.

Еще одним важным преимуществом социальных ваучеров является то, что их применение максимально снижает возможные риски, так как поставщики услуг в конечном итоге конкурируют между собой / перед самими потребителями услуг. Расходование бюджетных средств происходит только по факту оказания услуги.

Применять потребительские субсидии в форме социального ваучера оптимально в следующих случаях:

- социальная проблема решается путем оказания какой-то конкретной дискретной услуги;
- на рынке соответствующих услуг имеется конкуренция поставщиков;
- потребитель услуги достаточно дееспособен и компетентен для того, чтобы самостоятельно выбрать поставщика;

- услуга оказывается в пользу третьего лица (опекун/родитель выбирает услугу для ребенка);
- имеется вероятность того, что несвоевременное получение услуги может впоследствии вызвать дополнительные расходы бюджета из-за ухудшения здоровья потребителя.

Социальные ваучеры широко распространены за рубежом. В США на протяжении многих лет действовала Программа продовольственных талонов. Малоимущим гражданам предоставлялись специальные талоны для приобретения продуктов питания на определенную сумму в магазинах, которые участвуют в этой программе. В настоящее время эта программа действует через платежные банковские карты.

В муниципалитетах Дании по технологии социальных ваучеров организовано предоставление бытовых услуг для одиноких пожилых граждан (уборка помещений, покупка продуктов, мытье окон, приготовление пищи и т.п.).

В Финляндии, используя социальные ваучеры, муниципалитеты покупают услуги у частных компаний, НКО, сотрудничают с волонтерами. Социальные ваучеры используются для предоставления услуг на дому, образовательных услуг для детей дошкольного возраста.

Целевые потребительские субсидии также находят свое применение в таких странах, как Великобритания, Германия, Австралия, Новая Зеландия, Чили и др.

В Швеции ваучеры используются в службах ухода за престарелыми, в сфере социального обслуживания, в других видах индивидуальных услуг населению. Ваучеры применяют также в образовании, в системе дошкольных учреждений. Это значит, к примеру, что детский сад или школа получают фиксированную сумму за каждого числящегося у них ребенка (аналогично нормативной системе). Муниципалитет контролирует поставщиков услуг, устанавливая стандарты качества обслуживания, различные формы подтверждения качества, правила приема, предоставляемых услуг, уровень налогообложения поставщиков услуг и др. 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.

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

3.3.5. Косвенные субсидии (налоговые и имущественные льготы)

Эти формы льгот НКО представляют собой недополученные государством налоговые поступления или недополученные доходы от государственного имущества. Поэтому они рассматриваются как косвенные государственные субсидии НКО, как метод государственной поддержки общественно-полезной деятельности НКО и бизнеса.

Налоговые льготы НКО

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. Формами косвенной поддержки могут быть:

- освобождение от налога на прибыль (Эстония, Словения, Венгрия, Словакия);
- освобождение или льгота по НДС (Чешская Республика Эстония, Венгрия, 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.

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.

Использование государственного имущества как формы косвенной поддержки НКО широко используется в странах Центральной и Восточной Европы. Законодательством предусмотрено право пользования НКО государственным или муниципальным имуществом для ведения уставной деятельности (пользование офисным помещением, конференц-залом или спортивными сооружениями и др.).

Венгерское законодательство разрешает НКО бесплатно пользоваться государственным имуществом, причем по истечении пятнадцати лет пользования и с некоторыми ограничениями НКО могут получить право собственности на такое имущество. Для получения такого рода поддержки НКО не должна иметь задолженности перед государством и продавать или закладывать имущество в течение пятнадцатилетнего периода. В законе или контракте могут быть предусмотрены определенные ограничения в возможности ведения той или иной деятельности в арендованном помещении (разрешено использовать помещение только для уставной деятельности, запрещено использовать его для политической деятельности).

В Хорватском законодательстве предусмотрено 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.

*Муниципалитет (нем. *Munizipalität*) – самоуправляемая административно-территориальная единица обычно местного уровня, с четко определенной территорией и проживающим на этой территории населением (обычно группа населенных пунктов, город, поселок или деревня). В России термин муниципальное образование используется как общее слово для административных единиц, отличных от субъектов Федерации (т.е. 2-го и 3-го уровней).*

Пилотный проект: пробный, экспериментальный, реализованный для изучения положительных и отрицательных сторон в целях дальнейшего принятия решения о целесообразности широкого внедрения.

3.4. Российский опыт реализации государственного (муниципального) социального заказа

Внедрение рыночных механизмов в сферу социальной помощи является одной из ключевых идей реформирования социальной политики в России и находит свое отражение в программных документах федерального уровня. Рыночные принципы социальной политики заложены в основу ряда региональных и муниципальных программ социально-экономического развития.

В целом организационная схема муниципального заказа на оказание социальных услуг в Российской Федерации формировалась на основе опыта отдельных стран-членов ЕС, а поэтому во многом совпадает с применяемой в странах ЕС. Она включает в себя несколько этапов:

- формирование социального заказа,
- отбор исполнителя на конкурсной основе,
- заключение контракта на предоставление услуг,
- исполнение социального заказа и его мониторинг.

3.4.1. Конкурсный механизм муниципального заказа

В 2000-2001 гг. в некоторых городах России осуществлен ряд пилотных проектов по внедрению конкурсного механизма муниципального заказа на социальное обслуживание. С 2002 г. технология заказа внедрена в Перми, а с 2003 г. – в Биробиджане, Кирове, Магадане и Владимире. Конкурс государственного заказа на социальное обслуживание в 2004 г. состоялся в Алтайском крае. Заказы размещались на реабилитацию детей-инвалидов, трудных подростков, помощь жертвам домашнего насилия, профессиональное обучение взрослых инвалидов и т.д. Источником средств для размещения заказов, в большинстве случаев, были те или иные территориальные целевые программы.

Структура финансов НКО

По данным анализа экономической деятельности российских НКО, подавших заявки на получение государственных грантов в 2008 г., примерно 15% доходов «средней» НКО составляет помощь от российских коммерческих компаний, 11% – от международных и зарубежных организаций и 24% – от государственных и муниципальных структур⁴. При этом и НКО, и сами представители власти говорят о том, что финансирование деятельности НКО со стороны государства должно увеличиваться.

Проведенная оценка показала, что применение технологии социального заказа повысило качество предоставления социальных услуг. Степень удовлетворения клиентов услугами,

⁴ Аналитический обзор «Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России». ЦИРКОН (АНО «Социологическая мастерская Задорина»), 2008. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, 2008. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oprf.ru/files/Dk-OPRF-2008.pdf>

полученными от исполнителей заказа, в среднем на 10% превышает соответствующую степень удовлетворения тех клиентов, которые получают аналогичные услуги в режиме бюджетного финансирования государственных организаций.

Образец объявления конкурса на оказание социальных услуг

Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга (далее - Комитет) объявляет конкурсный отбор между некоммерческими организациями на право выполнения общественно полезных программ в 2009 году за счет субсидий.

1. Перечень общественно полезных программ с указанием количества и размера субсидий, предоставляемых в 2009 году некоммерческим организациям (Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов, постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.02.2009 № 162 «О предоставлении в 2009 году субсидий, предусмотренных Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», целевая статья 5140408).

Перечень общественно полезных программ с указанием количества и размера субсидий, предоставляемых в 2009 году некоммерческим организациям					
	Направление лота	Перечень общественно полезных программ	Количество субсидий по программе	Размер субсидий по программе (тыс. руб.)	Общий размер субсидий по программе (тыс. руб.)
1	Социальная поддержка детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации	1. Социальная поддержка приемных семей и их воспитанников	1	200,0	200,0
		2. Модель межведомственного взаимодействия с целью профилактики насилия в семье и формирования нетерпимости общества к проявлению насилия, особенно в отношении детей и женщин	1	180,0	180,0
	Итого по лоту 1		2		380,0
2	Социальная профилактика поведения риска среди различных групп населения. Пропаганда здорового образа жизни	1. Оценка эффективности информационно-пропагандистских программ по профилактике поведения риска, ориентированных на старшеклассников и студентов-первокурсников	1	150,8	150,8
	Итого по лоту 2		1		150,8

(продолжение)

	<i>Направление лота</i>	<i>Перечень общественно полезных программ</i>	<i>Количество субсидий по программе</i>	<i>Размер субсидий по программе (тыс. руб.)</i>	<i>Общий размер субсидий по программе (тыс. руб.)</i>
3	Социальная реабилитация лиц без определенного места жительства	1. Срочная социальная помощь бездомным гражданам в рамках программы «Ночной автобус» и «Пункты обогрева»	1	500,0	500,0
		2. Медико-социальная поддержка бездомных граждан пожилого возраста и инвалидов	1	500,0	500,0
		3. Обеспечение деятельности мобильного медико-санитарно-социального центра и предоставление срочной социальной помощи бездомным гражданам, желающим вернуться к прежнему месту жительства	1	600,0	600,0
	<i>Итого по лоту 3</i>		3		1600,0
	ВСЕГО		6		2130,8

Условием предоставления субсидий является соответствие некоммерческих организаций следующим требованиям:

- наличия государственной регистрации в качестве юридического лица;
- местонахождения организаций и осуществления деятельности на территории Санкт-Петербурга;
- принятия в установленном порядке решения о выполнении общественно полезных программ;
- выполнения общественно полезных программ;
- отсутствия задолженности перед бюджетами всех уровней, внебюджетными фондами.

Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга.

[Электронный ресурс]. URL: <http://www.sirota-spb.ru/messages/>

При применении технологии государственного социального заказа все оперативные вопросы организации предоставления услуг ложатся на плечи привлекаемого на конкурсной и договорной основе внешнего поставщика услуг, а функции сотрудников администрации заключаются в формировании технического задания, проведении конкурса и мониторинга за работой поставщика. Формирование заказа на основе конкретных приоритетов территориальной социальной политики стимулирует муниципальную администрацию четко определять поставщиков услуг и через договор ориентировать их на требуемые группы получателей услуг, номенклатуру услуг и ожидаемые результаты.

Из опыта реализации пилотных проектов можно сделать вывод, что внедрение технологии государственного заказа на социальное обслуживание вполне возможно, однако требует соблюдения ряда основных правил.

Во-первых, заказ (техническое задание) должен быть востребованным клиентской группой. Поэтому на начальном этапе отработки технологии заказа на социальное обслуживание рекомендуется выбирать наиболее простые услуги, востребованность которых клиентской группой не вызывает сомнений. Новые услуги, механизмы реализации которых рекомендуется вначале отработать, нецелесообразно выставлять на конкурс. Для создания грамотного технического задания заказчику следует выполнить следующие процедуры: 1) анализ социальной проблемы; 2) разработка технического задания, реализация которого должна решить проблему; 3) анализ рисков реализации технического задания. На всех этих этапах необходимо использовать мнение как можно большего круга заинтересованных сторон и, в том числе, мнение самих потенциальных клиентов.

Во-вторых, в стоимость услуг должны быть включены все расходы, связанные с их реализацией. Если набором клиентов должен заниматься сам исполнитель заказа, то расходы на это должны быть включены в стоимость.

В-третьих, необходимо соблюдать принцип добровольности участия в конкурсе муниципальных и государственных учреждений. Принуждение НКО к участию в конкурсе может привести к ситуации, когда заказ будет выполняться исполнителем, не имеющим к этому ни малейшего желания. В свою очередь, это ведет к низкому качеству услуг, появлению многочисленных проблем как внутри организации-исполнителя, так и между исполнителем и заказчиком.

В-четвертых, государственные заказчики и сотрудники НКО нуждаются в обучении менеджменту предоставления социальных услуг на договорной основе. Обучение менеджменту предоставления социальных услуг на договорной основе – один из элементов участия заказчика в формировании этого рынка. При проведении обучения особое внимание необходимо обращать на определение и измерение результатов социальной услуги, контрактную дисциплину, субподрядные отношения. При этом важно понимать, что действенным мотивом проходить это обучение и применять на практике полученные знания для поставщиков услуг будет наличие стабильных возможностей участия в конкурсах заказа на социальное обслуживание.

В-пятых, необходимо создать равные условия для поставщиков социальных услуг различных организационно-правовых форм. Сегодня российское налоговое законодательство не обеспечивает равноправную ценовую конкуренцию между муниципальными и государственными учреждениями социального обслуживания и некоммерческими общественными организациями, увеличивая для последних риск оказаться в заведомо проигрышном положении. Например, в соответствии со статьей 149 Налогового кодекса Российской Федерации не облагается НДС реализация услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, предоставляемых только государственными и муниципальными учреждениями социальной защиты.

Следует отметить, что технология социального заказа в своем бесконкурсном варианте возможна на тех территориях, где по объективным причинам отсутствуют альтернативные поставщики услуг.

Сдерживающим фактором является бюджетное планирование средств на один год. В таких условиях через систему заказа, как правило, реализуются краткосрочные программы, что ограничивает возможности финансирования организаций, специализирующихся на оказании социальных услуг, и сдерживает участие коммерческих организаций в социальном обслуживании населения.

3.4.2. Технология социальных ваучеров

Технология социальных ваучеров представляет собой механизм организации предоставления услуг населению за счет бюджетных средств, при этом конкретного поставщика выбирает сам потребитель, а оплата поставщику осуществляется после оказания услуги потребителю.

Впервые в России ваучеры начали применяться *во Владимире* в 2005 г., где городская администрация решила таким образом организовывать горячее питание одиноких и малоимущих граждан пожилого возраста. После решения осуществить эту помощь 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 приняли участие четыре столовые.

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 на человека, в зависимости от его дохода, выделялось 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 г. технологию социальных ваучеров начала внедрять администрация г. Арзамас. С ее помощью предполагалось организовывать предоставление услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста. Традиционно эти услуги оказываются муниципальными учреждениями дошкольного образования, но для решения проблемы нехватки мест в детских садах потребовался альтернативный подход. Поэтому в Арзамасе и была разработана технология социальных ваучеров. 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 родители 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. Арзамас 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 для оказания услуг 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 целом технология социального ваучера исключает излишние административные барьеры и чрезмерно сложные процедуры, которые могут привести к сокращению числа поставщиков социальных услуг, желающих участвовать в квалификационном отборе. В случае предоставления социальных услуг с использованием технологии целевой потребительской субсидии (социального ваучера) при проведении квалификационного отбора поставщиков нет необходимости пользоваться сложной процедурой конкурса, применяемой при социальном заказе в форме субсидии.

3.4.3. Грантовый механизм решения социальных проблем

В России активно используется грантовый механизм решения социальных проблем. Во многих субъектах Российской Федерации принято законодательство о муниципальных грантах. Первый общенациональный конкурс среди независимых НКО на получение финансирования был проведен в 2006 г. и был ориентирован на ресурсные центры общественного сектора. Грантовые средства распределялись через Общественную палату Российской Федерации.

Начиная с 2007 г., конкурс на соискание федерального гранта («президентского») стал более открытым, он распространился на все сферы деятельности негосударственных НКО, приобрел ярко выраженную социальную направленность, стал использовать новые организационные механизмы. Распределение грантовых средств осуществлялось по традиционной схеме: государственные структуры поручают проведение конкурса независимым НКО, которые в свою очередь привлекают экспертов для определения победителей конкурса.

Факторы формирования конкуренции в сфере социальных услуг

«Мы можем констатировать, что государство существенно продвинулось как в понимании того, что опора на обширную бюджетную сеть (которая была создана еще в советские времена, и которая без практически серьезных изменений была унаследована Российской Федерацией) не может быть основой для существенного роста качества и объемов предоставления социальных услуг населению, так и в регулировании этой сферы, создании дополнительных стимулов к развитию конкуренции.

Какие я бы выделил три основных фактора, три основных условия для формирования конкуренции в некоммерческом секторе, секторе социальных услуг?

Это, во-первых, финансовая самостоятельность (в широком смысле – возможность располагать и свободно распоряжаться финансовыми средствами из широкого спектра источников). Во-вторых, – это организационная самостоятельность, и, в-третьих, – это наличие спроса на те услуги, которые предоставляют некоммерческие организации».

Баткибеков С. Б. Директор Департамента стратегии социально-экономических реформ МЭРТ России «НКО и развитие конкуренции в сфере предоставления социальных услуг» [Электронный ресурс]. URL: http://www.hse.ru/data/973/982/1234/Bkb_dclld_done.doc

Необходимо отличать технологию конкурсного заказа на социальные услуги от грантового конкурса на выполнение социального проекта. Грантовые конкурсы направлены

на поддержку и апробацию новых способов решения различных социальных проблем, которые определяются организатором конкурса в рамках конкурсных номинаций.

Организатор грантового конкурса (заказчик) изначально не формирует техническое задание, как при заказе социальных услуг, поскольку он либо ищет новые пути решения проблемы, либо предоставляет свободу действий участникам конкурса в определении новой проблемы. Техническое задание формируется в данном случае участником грантового конкурса в виде конкурсного проекта, соответствующего номинации, а организатор конкурса проводит отбор проектов. Грант является хорошим средством поиска новых способов решения той или иной социальной проблемы.

4. ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Переход постсоциалистических стран от системы государственного патернализма, в которой социальные услуги оказывались практически только государственными организациями и только за счет финансирования из бюджета, к системе, в которой эти услуги могут оказываться также некоммерческими организациями и не только за счет бюджетных средств, т.е., фактически, переход к системе социального партнерства, потребовал изменений в организационных, правовых и экономических условиях, которые определяют рамки для деятельности НКО.

Были необходимы: изменения в организационных структурах государственных учреждений, связанные с возникновением в них функций по организации, например, социального заказа на конкурсных условиях; содействие в развитии сети образовательных центров по повышению квалификации социальных работников и сотрудников НКО для работы в новых условиях; разработка методических материалов; создание системы аттестации НКО и т.д. Кроме того, следовало содействовать формированию сети негосударственных благотворительных фондов и возрождать традиции меценатства и милосердия, культивировать волонтерское движение.

Фактически речь шла о необходимости создания институциональной основы социального партнерства, т.е. организационных, правовых и экономических «рамок», определяющих создание и поведение субъектов социального партнерства.

4.1. С чего начинала Польша

Формирование институтов социального партнерства, прежде всего, институтов содействия развитию НКО и организации взаимодействия иерархических структур государственного управления с сетевой структурой гражданского общества, рассмотрим на примере Польши.

В 1993 г., при активном участии Министерства труда и социальной политики и финансовой поддержке ТАСИС, началась реализация общенационального проекта по созданию сети ресурсных центров, оказывающих информационную, консультационную и организационную поддержку для развития гражданских инициатив и групп самопомощи.

В 1993 г. был создан независимый Институт развития социальных служб, обеспечивающий разработку программ, подготовку и повышение квалификации социальных работников государственных и негосударственных организаций, необходимое информационно-методическое обеспечение. В 1995-1996 г. был издан комплект учебников для социальных работников, в который вошла отдельная книга о функционировании НКО в социальной сфере и межсекторных взаимодействиях, начал выпускаться ежеквартальный журнал.

На государственном уровне организацию общественного диалога и развитие сотрудничества с НКО обеспечивает Департамент негосударственных организаций Министерства хозяйства, труда и социальной политики, который отвечает также за правовое, методическое и информационное обеспечение межсекторных взаимодействий, создание

условий для труда добровольцев в социальных организациях. На сайте Министерства создан раздел, который дает целостное представление о деятельности и правовой базе польских НКО, необходимые ссылки. На государственном уровне сотрудничество с общественными организациями, как правило, сводится к информационной поддержке, и ограничивается примерно 20 организациями. Одна из них – Центр KLON – ведет постоянный мониторинг всего третьего сектора Польши, поддерживает в актуальном состоянии базы данных и предоставляет необходимую информацию в социальные агентства.

В 90% воеводств введена должность сотрудника, отвечающего за взаимодействие с НКО. У 53% воеводств количество партнеров из третьего сектора превышает 100 некоммерческих организаций, что обусловлено широким спектром услуг, которые предоставляют НКО. Воеводства (региональный уровень) аккумулируют государственные и местные средства, проводят конкурсы, выделяют финансирование поветам и гминам (локальный уровень) для работы с НКО в соответствии с принципом субсидиарности.

На локальном уровне, в гминах, сотрудничество осуществляется через территориальные центры социальной помощи населению, которые подчиняются только местным властям и решают насущные проблемы района. Конечная цель работы таких центров состоит в том, чтобы обеспечить своих подопечных тем, что обычно дает человеку семья: кровом, питанием, одеждой, консультациями, помощью в развитии социальных контактов.

В Польше в 2003 г. принят Закон «О деятельности для общественной пользы и волонтеризме», согласно которому сотрудничество государства и НКО строится на принципах взаимопомощи, суверенности сторон, партнерства, эффективности, конкуренции и прозрачности.

НКО предоставлено право использовать на льготных условиях недвижимость государственной либо местной администрации; получать 1% от налога физических лиц; использовать труд служащих альтернативной службы; бесплатно информировать общественность о своей деятельности через телевидение и радио; собирать пожертвования без дополнительного разрешения, а также предоставлено освобождение от налога на прибыль с юридических лиц, на недвижимость, от госпошлин, выплат в бюджет и судебных издержек, относящихся к деятельности для общественной пользы.

4.2. Правовая основа создания и функционирования НКО в России

Создание и функционирование НКО в России регулируется комплексом законодательных актов, принятых в 1995-1996 гг. Эти акты опираются на 30-ю статью российской Конституции: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем».

Право граждан на объединение гарантируется законами «О некоммерческих организациях» (1996 г.) и «Об общественных объединениях» (1995 г.). Порядок оказания НКО социальных услуг населению регулируется Законом «Облагодетельной деятельности и благотворительных организациях». Эти законы образуют некоторую терминологическую сложность: некоммерческими организациями (НКО) называются все организации,

не имеющие извлечение прибыли основной целью своей деятельности. НКО могут быть государственными, в т.ч. муниципальными, (школы, библиотеки, редакции газет) и негосударственными. Такая классификация была обусловлена тем, что деление организаций на коммерческие и некоммерческие произведено в интересах гражданского оборота, т.е. относится к сфере имущественных и связанных с ними неимущественных отношений.

Закон «Об общественных объединениях» не связывает создание объединения с регистрацией, а прямо указывает, что «создаваемые объединения» могут функционировать без государственной регистрации, однако при этом они не приобретают прав юридического лица. Общественное объединение имеет возможность выбора: проходить государственную регистрацию и приобретать права юридического лица либо принять решение не проходить такой регистрации и осуществлять свою деятельность в рамках законности и норм своего устава без государственной регистрации и без прав юридического лица.

Разумеется, приобретение статуса юридического лица позволяет общественному объединению стать полноценным субъектом правоотношений, связанных с управлением имуществом. Кроме того, только юридические лица могут выступать истцами и ответчиками в суде. НКО, не получившее такого статуса, не сможет подать иск в суд о нарушении его прав. Поэтому регистрацию следует рассматривать не как способ государственного контроля, а как механизм более полной защиты своих прав.

В конце июня 2009 г. Госдума России приняла в первом чтении президентские поправки в Закон «О некоммерческих организациях», которые избавляют НКО от излишней государственной опеки, упрощают их регистрацию и отчетность. При государственной регистрации некоммерческой организации Минюст не вправе требовать от НКО дополнительных документов, кроме предусмотренных законом, и не может отказать в регистрации в случае, если представленные документы оформлены неправильно. Процедура регистрации приостанавливается только на время, необходимое для исправления ошибок учредителями организации. Но если учредители в установленный срок не справятся с работой над ошибками, тогда уже последует вполне обоснованный отказ. Последнее, впрочем, не лишает учредителей НКО возможности повторить свою попытку и добиться официального признания. Президентские поправки вводят дополнительное основание для отказа в регистрации любой НКО – недостоверность сведений в представленных документах, что повышает уровень ответственности НКО и отфильтровывает неблагонадежные организации.

Для некоммерческих организаций не связанных с иностранными деньгами и иностранными учредителями вводится упрощенный порядок отчетности. Если поступления имущества и денежных средств таких некоммерческих организаций в течение года составили менее 3 млн. российских рублей (около \$100 тыс. – ред.), то НКО будет достаточно просто заявить о результатах своей деятельности.

4.3. Автономные учреждения социального обслуживания в России

С целью расширения числа потенциальных участников рынка социальных услуг в России принят Закон «Об автономных учреждениях», который вступил в силу с января 2007 г. Перевод государственных учреждений социального обслуживания, подчиненных местным органам власти и финансируемых из бюджета, в статус «автономных»

не изменяет их государственной принадлежности. Государство не отказывается от обязанности оказывать бюджетную поддержку автономным учреждениям (минимальный размер финансирования – закрепленное за учреждением государственное имущество). В то же время, автономные учреждения значительно расширяют управленческую самостоятельность, что обеспечивает повышение степени свободы их руководителей, гибкость и оперативность управленческих решений. Самостоятельность автономного учреждения в расходовании средств и управлении своим персоналом обеспечивает соответствие динамики численности и состава работников динамике реальных объемов деятельности учреждения.

Прямой связи между механизмом функционирования автономных учреждений и развитием контрактных отношений практически нет, поскольку остается обязательность предоставления задания (вместе с субсидией) со стороны учредителя и выполнения этого задания со стороны автономного учреждения. В то же время автономное предприятие привлекает инвестиции в отрасли социальной сферы за счет расширения источников финансирования текущей деятельности (платные услуги, номенклатуру и тарифы на которые учреждение устанавливает самостоятельно; кредиты для развития инфраструктуры платных услуг).

После перевода государственного учреждения в автономное органы власти обязаны использовать такую же процедуру его финансирования, как и для финансирования НКО, т.е. разрабатывать Техническое задание, строго рассчитывать объемы работ и их себестоимость, заключать договор на оказание социальных услуг. Таким образом, работая с автономным предприятием органы власти получают опыт работы в части формирования технических заданий и объемов бюджетного финансирования.

Разработанные технические задания могут использоваться не только в отношении автономных учреждений, но и выставляться на конкурсы государственного или муниципального заказа. Это означает, что учредитель формирует для автономного учреждения минимальное гарантированное задание и выделяет субсидию в том размере, который необходим для его выполнения. Задание на остальные услуги, которые ранее автономная организация оказывала за счет бюджетных средств, размещается через открытый конкурс. При этом и само автономное учреждение может участвовать в этом конкурсе, т.е. оно не лишается доступа к бюджетным средствам, просто финансирование перестает ему гарантироваться в прежнем объеме и становится также доступными для других НКО.

Основные отличия и сходства автономных и бюджетных учреждений

Параметр	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Гарантия бюджетного финансирования учреждения	Есть в виде сметного финансирования – учредитель обязан финансировать учреждение по смете.	Есть в виде финансирования выполнения задания - учредитель обязан сформировать задание учреждению на оказание услуг и финансировать выполнение этого задания в виде выделения учреждению субсидии.

(продолжение)

Параметр	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Степень самостоятельности учреждения в расходовании бюджетных средств	Учреждение обязано расходовать средства согласно номенклатуре и объемам статей утвержденной учредителем сметы, а в случае необходимости изменений, такие изменения должны быть согласованы с учредителем.	Учреждение имеет право расходовать средства субсидии, полученной на выполнение задания, по своему усмотрению и таким образом, который руководитель учреждения считает более рациональным для выполнения задания.
	При расходовании средств учреждение обязано применять процедуры, предусмотренные федеральным законодательством о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.	При расходовании средств учреждение может не применять процедуры, предусмотренные федеральным законодательством о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.
Государственное или муниципальное задание на оказание услуг	Обязательно.	Обязательно. При этом бюджетные средства, получаемые автономным учреждением от учредителя, выполняют функцию финансового обеспечения выполнения этого задания.
Исполнение расходов и получение доходов	Осуществляется через казначейство.	Осуществляется через самостоятельно выбранное кредитное учреждение.
Размер оплаты труда	Устанавливается с учетом единой тарифной сетки или отраслевыми системами оплаты труда.	Устанавливается учреждением самостоятельно в рамках своей кадровой политики и в зависимости от доступных для него финансовых ресурсов.
Количество сотрудников	Устанавливается в соответствии со штатным расписанием, согласованным с учредителем.	Устанавливается учреждением самостоятельно в рамках своей кадровой политики и в зависимости от доступных для него финансовых ресурсов.
Ответственность учредителя за действия, бездействие или обязательства учреждения по отношению к третьим лицам	Есть.	Нет.
Возможность для учреждения брать банковские кредиты	Нет.	Есть.
Назначение и освобождение от должности руководителя учреждения	Осуществляется учредителем.	Осуществляется учредителем.

(продолжение)

Параметр	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Имущество учреждения	Является собственностью учредителя, учреждение не может самостоятельно распоряжаться имуществом.	Является собственностью учредителя, учреждение может самостоятельно распоряжаться имуществом, не являющимся недвижимым или относящимся к особо ценному движимому имуществу.
Возможные санкции со стороны учредителя в случае неудовлетворительной работы учреждения	Действия могут носить характер административных санкций по отношению к руководству учреждения. Финансовые санкции по отношению к учреждению целиком неправомерны.	Действия могут носить характер административных санкций по отношению к руководству учреждения. Финансовые санкции по отношению к учреждению целиком хотя и отвечают здравому смыслу, однако возможность их применения не отражена в федеральном законодательстве об автономных учреждениях.
Номенклатура и тарифы на платные услуги для населения и юридических лиц	Согласовываются и устанавливаются учредителем.	Устанавливаются учреждением самостоятельно. Исключением являются случаи, когда платные услуги оказываются в соответствии с заданием учредителя и софинансируются учредителем за счет бюджетных средств.
Распоряжение средствами, полученными от оказания платных услуг и сдачи в аренду закрепленного имущества	Регулируется учредителем.	Осуществляется учреждением самостоятельно.
Общественный контроль за деятельностью учреждения	Не обязателен.	Обязателен. Формами общественного контроля является работа наблюдательного совета и регулярная публикация в СМИ отчетов о работе учреждения.
Ежегодная аудиторская проверка бухгалтерской отчетности	Не обязательна.	Обязательна.

Источник: «Автономные учреждения: «госкорпорации» в социальной сфере или мостик к рынку?» Подготовлена руководителем проектов направления «Социальная политика» Фонда «Институт экономики города» К.Г.Чагиным в марте 2008 г.

[Электронный ресурс]. URL: http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=414

Переход к финансированию автономных учреждений на конкурсной основе позволяет НКО также подключиться к бюджетному финансированию социальных услуг. Однако реально они слабо конкурируют с автономными учреждениями, поскольку у последних есть преимущество, вытекающее из пользования государственным имуществом.

4.4. Процедура формирования государственного социального заказа

4.4.1. Опыт России

Нормативной правовой базой, регламентирующей заключение договоров на оказание услуг по социальному обслуживанию, на федеральном уровне являются законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995), «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997), «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (2005) и др.

Технология социального заказа предусматривает подключение государственных учреждений социального обслуживания к системе конкурсных торгов и государственных закупок, а также расширение возможности привлечения к участию в социальном обслуживании негосударственного сектора.

При бесконкурсной форме заказчик размещает заказ на выполнение технического задания путем заключения договора с единственным поставщиком и проводит мониторинг реализации заказа исполнителем (в данном случае применяется государственное или муниципальное задание).

В отличие от традиционной системы сметного содержания поставщиков услуг (подведомственных учреждений социального обслуживания) технология заказа осуществляется по принципу покупки услуг.

4.4.2. Как это делают в других странах

В ряде стран закупка услуг регулируется Законом «Об общественном заказе» (Великобритания, Польша, Литва и другие страны ЕС), в котором определен **порядок формирования заказа** и основные критерии выбора поставщика услуги (наименьшая цена, наличие экономических и технических преимуществ и др.).

В странах ЕС процедура закупки социальных услуг примерно одинакова и устанавливается директивами ЕС, обязательными для соблюдения государствами – членами Европейского Союза. Директивы предусматривают правила, обеспечивающие прозрачность процедуры закупки и заключение сделок на справедливых условиях за счет требования о том, что договоры на закупку должны заключаться с поставщиком, предложившим наиболее экономически выгодные условия.

В Литве, Польше, Великобритании, Германии, Швеции, Хорватии и др. странах, в которых НКО имеют возможность конкурировать с государственными и коммерческими учреждениями, государственный заказ реализуется в форме **финансирования эксплуатационных субсидий**, т.е. посредством закупки социальных услуг на конкурсной основе. Вот как это происходит.

Местные органы власти выявляют социальные проблемы на своей территории, приоритетные направления работы местных органов и их финансовые возможности, **определяют потребности** в конкретных социальных услугах, круг потенциальных получателей и поставщиков услуг. Подобная работа проводится на государственном уровне для решения некоторых социальных проблем на уровне страны (например, проблема наркомании или распространения СПИДа).

Затем заказчиком (государственным органом) **разрабатываются Технические задания**, которые содержат описания целевых групп, в пользу которых осуществляется закупка; стандарт на закупаемые социальные услуги; предполагаемые результаты исполнения заказа и показатели его оценки; максимальные показатели стоимости услуг.

После разработки технического задания, подготовки договора и другой необходимой документации (документы о закупке содержат информацию об условиях и процедуре закупки, характере услуг, требованиях к подготовке заявок и квалификации поставщика услуг и др.), производится **выбор исполнителей** на конкурсной основе.

Для обеспечения объективности процедуры отбора формируется комиссия по закупкам услуг. Она оценивает возможности кандидата выполнить заказ, его опыт участия в подобных проектах, квалификацию исполнителя проекта и сроки реализации. Как правило, государственные органы признают победителем организацию, соответствующую всем требованиям и предложившую наименьшую цену услуги.

При объявлении конкурса предъявляются определенные требования к участникам. Так, во многих странах организации, имеющие статус общественно полезных могут участвовать в конкурсе при условии наличия у них лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности. Участие в конкурсе отдельных НКО (политических партий или движений, профсоюзов и др.) запрещается.

После объявления результатов конкурса между органом центральной или местной власти и избранной организацией **заключается договор** на оказание социальных услуг, условия которого оговариваются между сторонами. Договор содержит права и обязанности сторон, а также санкции за несоблюдение его условий.

В соответствии с договором проводится **мониторинг** выполнения задания и оценка представителями заказчика качества поставляемых услуг.

Однако не всегда порядок реализации социального заказа посредством процедуры конкурсных закупок является наиболее эффективным, поскольку это может сузить количество НКО, которые могут принять участие в конкурсах.

Существуют и другие механизмы реализации социального заказа, которые в конкретных условиях могут быть более эффективными. Это, во-первых, финансирование пользователей услуг посредством распределения ваучеров или оплаты услуг поставщику по факту их оказания (нормативный метод, венгерский опыт).

Во-вторых, когда трудно точно определить ожидаемые результаты и оценить их эффективность, используют грантовый механизм реализации социального заказа.

В-третьих, во многих зарубежных странах (Эстонии, Польше, Словении, Венгрии и др.) государство предоставляет НКО ряд налоговых и имущественных льгот, что стимулирует развитие сферы некоммерческих социальных услуг и общественно полезной деятельности.

Налоговые льготы рассматриваются как косвенные государственные субсидии. Их размер может различаться в зависимости от наличия у организации статуса общественно полезной или значения ее деятельности для общества.

Таким образом, как показывает зарубежный опыт, требуется определенная гибкость в выборе порядка реализации социального заказа в тех случаях, когда речь идет о закупке социальных услуг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный в данной работе зарубежный опыт по применению в качестве инструмента социальной политики государственного заказа заслуживает не только внимания, но и тщательного анализа с целью возможного применения в Беларуси.

В основе государственного заказа лежит идея формирования эффективной социальной политики, построенной на использовании гражданских инициатив, поскольку указанная социальная технология обеспечивает вовлечение в решение социальных проблем наиболее активных слоев населения. Его внедрение, на наш взгляд, призвано повысить качество социального обслуживания и обеспечить широкий перечень предоставляемых услуг в соответствии с реальными потребностями граждан.

Представленный зарубежный опыт позволяет акцентировать внимание на основных преимуществах государственного социального заказа, которые можно использовать в процессе совершенствования системы социальной защиты Беларуси:

- стимулирование возникновения конкурентной среды поставщиков социальных услуг, что ведет к повышению качества услуг и удовлетворенности клиентов услугами;
- наличие четкого технического задания на оказание социальных услуг, которое включает в себя конкретные параметры, ожидаемые результаты (положительные изменения у потребителей услуг);
- договорная ответственность исполнителей заказа перед заказчиком.

Открытый публичный конкурс, на основе которого производится распределение средств, направляемых на решение социальных проблем, позволит привлечь к оказанию социальных услуг как государственные учреждения, так и некоммерческие организации. При этом на развитие системы социального обслуживания в качестве инвестиций возможно использование не только государственных средств, но и средств негосударственных организаций, коммерческого сектора экономики, средств зарубежных инвесторов.

Государственный социальный заказ может быть использован в Беларуси в качестве одного из инструментов решения социально значимых проблем общества путем финансирования государством отдельных социальных услуг и проектов и привлечения инновационных, интеллектуальных, кадровых и материальных ресурсов гражданского общества на эти цели.

Применение в сложившейся системе социального обслуживания механизма государственного заказа позволит повысить качество оказываемых социальных услуг, усилить их адресность и доступность, а также усилить степень взаимодействия государства и общественных организаций, что, в конечном итоге, будет содействовать решению задачи привлечения широкой общественности к работе по оказанию услуг нуждающимся, развитию в Беларуси гражданского общества.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Материалы для чтения по теме

1. Этика благотворительности

Сегодня стало общепризнанной истиной, что социальный капитал (способность людей к самоорганизации для совместных действий) является существенным фактором развития модернизации любой страны. Развитие социального партнерства, т.е. привлечение общества для решения социальных проблем, объем и сложность которых нарастает и которые уже трудно решать государству в одиночку, также зависит от наличия в обществе социального капитала, от способности общества на сочувствие к социально незащищенным группам населения, на бескорыстные благотворительные пожертвования и на бескорыстный труд волонтеров, на организацию НКО, благотворительных фондов и других необходимых институтов.

В повседневной жизни под благотворительностью мы понимаем: – проявление внимания к людям, не способным себя обеспечить необходимым для существования, оказание им помощи в сохранении и организации своей жизнедеятельности, материальную и духовную поддержку.

Зачатки благотворительности, как в России, так и в других странах, появляются еще в языческие времена, когда отдельные лица, либо группы, вынуждены были кормить и одевать нуждающихся. Эта помощь носила примитивные формы, не была организованной и регулярной. Появление государственности практически мало что изменило, т.к. в основе благотворительности по-прежнему лежали чувства – сострадание, родственный или соседский долг и т.п.

Многие историки отмечают, что славянские народы славились гуманным отношением к соплеменникам и даже бывшим врагам. Так, С.М. Соловьев отмечает, что все западные путешественники превозносят гостеприимство славян, их ласковость, обхождение с пленными, которые у славян не рабствовали весь век, как у других народов, а по истечении определенного срока были вольны или возвратиться к своим, или остаться жить между славян в качестве друзей.

Историк О.В. Ключевский охарактеризовал благотворение так: «Человеколюбие у наших предков было то же, что нищелюбие, и любить ближнего значило прежде всего – накормить голодного, напоить жаждущего, посетить заключенного в темнице. Благотворительность считалась нужной не столько для благотворимых, сколько для благотворящих – для их нравственного здоровья, для поднятия уровня их нравственного совершенствования и как средство для обеспечения хорошего будущего в загробной жизни».

Официально начало благотворительности связывают с 911 г., когда был подписан договор князя Олега с греками, который содержал в себе взаимные обязательства о выкупе

россиян и греков, где бы они ни находились, и отправление их на родину. По своей сути этот договор содержал в себе моменты социальной работы и был первым свидетельством заботы государства о гражданах. Формирование духовности славян, развитие культуры проходило также под влиянием деятельности просветителей Кирилла и Мефодия, создавших в IX веке алфавит. Он явился одной из важнейших предпосылок становления самобытной славянской цивилизации, той особой духовности россиян, отличающейся предрасположенностью к добру, справедливости, сострадательности.

Всеукраинский журнал «Мгарскій колоколь», Преподобная Евфросиния Полоцкая. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mgarsky-monastery.org/kolokol.php?id=597>

Истоки милосердия, благотворительности и духовного просвещения в Беларуси связывают с именем преподобной Евфросинии Полоцкой, первой белорусской просветительницы.

Разносторонняя деятельность Евфросинии Полоцкой впечатляет богатством инициатив и последовательностью их реализации в жизни. Просветительница учила терпеливости, душевной чистоте, уважению к старшим, любви к ближнему, выступала с миротворческими проповедями тех, кто искал помощь и заступничество, была покровительницей обиженных, голодных и больных.

В период 1044-1066 гг. Евфросинья положила начало своей просветительской деятельности: «начала книги писать своими руками, и прибыль от них отдавала нуждающимся».

В монастырях, основанных преподобной Евфросинией, действовали не только иконописные мастерские, но и мастерские по переписыванию книг. Педагогическая деятельность великой подвижницы внесла значительный вклад в дело народного образования. Ее школы являлись передовыми для своего времени и по программам обучения, и по составу учащихся, которые в большинстве своем были детьми простых людей. «Монастырские молитвы, труды и подвиги, иконописные и ювелирные мастерские, скриптории, библиотеки и школы превратили основанные преподобной Евфросинией обители в центр духовной и материальной культуры Полоцких земель», – пишет в своей книге «Путь непечален» А. Мельников. Особой была миротворческая миссия преподобной игуменьи: «посреди междоусобиц того времени она прилагала все силы для примирения враждовавших князей».

Вершиной организаторской деятельности Евфросинии можно по праву считать строительство в Полоцке каменной церкви Спаса, Богородицкой церкви, при которой просветительница открыла мужской Богородицкий монастырь.

Цитата по статье: Шихирев П.Н. Природа социального капитала: социально-психологический подход // Общественные науки и современность. – 2003. – №2. – С. 23.

По утверждению П. Сорокина, наиболее известного социолога XX века, теории социального развития «...убедительно показали, что фактор взаимной помощи, сотрудничества и неэгоистической любви, по крайней мере, столь же важный элемент биологической эволюции, как борьба за существование; что взаимная помощь и дружеское сотрудничество играют несравненно большую роль в прогрессе человечества, чем враждебное

соперничество и насильственное принуждение. Эти новые теории показали далее, что в своём здоровом и созидательном поведении человек настолько же детерминирован симпатией, доброй волей и неэгоистической любовью, насколько и эгоистическими мотивами, ненавистью и садистскими импульсами...».

Можно привести много примеров того, что в дореволюционной России общество обладало социальным капиталом. В частности, яркое свидетельство А. Герцена.

«Я был всё время жесточайшей холеры 1849 в Париже. Болезнь свирепствовала страшно. Июньские жары ей помогали, бедные люди мерли как мухи; мещане бежали из Парижа, другие сидели взаперти ... Тщедушные коллекты [частные пожертвования – ред.] были несоразмерны требованиям. Бедные работники оставались покинутыми на произвол судьбы, в больницах не было довольно кроватей, у полиции не было достаточно гробов, и в домах, битком набитых разными семьями, тела оставались дни по два во внутренних комнатах. В Москве было не так. Князь Д.В. Голицын, тогдашний генерал-губернатор ... увлёк московское общество, и как-то всё уладилось по-домашнему, т.е. без особенного вмешательства правительства. Составился комитет из почётных жителей ... Каждый член взял себе одну из частей Москвы. В несколько дней было открыто двадцать больниц, они не стоили правительству ни копейки, всё было сделано на пожертвованные деньги. Купцы давали даром всё, что нужно для больниц, – одеяла, бельё и тёплую одежду ... Молодые люди шли даром в смотрители больниц ... Университет не отстал. Весь медицинский факультет, студенты и лекаря en masse привели себя в распоряжение холерного комитета; их разослали по больницам, и они остались там безвыходно до конца заразы. Три или четыре месяца эта чудная молодёжь прожила в больницах ординаторами, фельдшерами, сиделками, письмоводителями, – и всё это без всякого вознаграждения, и при том в то время, когда так преувеличенно боялись заразы...». (Былое и думы, глава VI).

После революции 1917 года общество постепенно было отодвинуто от решения социальных проблем, произошел переход к патерналистской модели социальной политики. Слова «милосердие» и «благотворительность» приобрели негативный оттенок. Социальный капитал общества существенно уменьшился. Сегодня «в России словосочетание «социальный капитал» выглядит противоречиво и, можно даже сказать, парадоксально, поскольку «социальное» традиционно воспринимается как дотационное, затратное, пассивное» (Тюрин Г. Корпорации, социальный капитал и модернизация страны. «Неприкосновенный запас». – 2006. – №4-5. – С. 48-49). Патерналистские ценности населения не ориентируют его на решение проблем своими усилиями. Оно ждет решения социальных проблем только усилиями государства.

Возможно ли возрождение социального капитала в России и в других постсоветских странах? Социологи отвечают на этот вопрос положительно: «Связи, нормы и доверие, составляющие социальный капитал, чаще всего образуются как побочный продукт других видов общественной деятельности, а затем переносятся из одного социального окружения в другое» (Mark Roseland. Toward Sustainable Communities. Vancouver, 1998. Цитата по статье: Шихирев П.Н. Природа социального капитала: социально-психологический подход// Общественные науки и современность. – 2003. – №2. – С. 17). По мысли П.Н. Шихирева теория социального капитала представляет собой попытку осмыслить нравственные основы бытия общества.

В данном приложении даны выдержки из работ по этике, из которых следует, что существует биологическая основа нравственного поведения людей. Эта биологическая основа – «добрая воля и неэгоистическая любовь» – проявляется в первую очередь по отношению к тем людям, которые попали в трудную жизненную ситуацию.

Поэтому вовлечение общества в социальную работу может стать фактором роста социального капитала в обществе. И, соответственно, решения других проблем развития страны.

Надеемся, что осознание своей миссии поможет социальным работникам в их нелегкой работе.

2. Этика человечности

Добродетель есть, по И. Канту, моральная твердость воли человека в соблюдении им долга. Действенная нравственность есть должное взаимодействие между единичным лицом и его средой. Нравственность признает человеком долга того, кто полезен обществу и содействует его движению вперед, кто нетерпим к нарушениям общественных интересов.

(Русский мыслитель Соловьев В.С. Сочинения: В 2 т. М., 1989. Т. 2. С. 290-291)

Само нравственное начало «предписывает нам заботиться об общем благе, так как без этого заботы о личной нравственности становятся эгоистичными. Заповедь нравственного совершенства дана нам раз и навсегда в Слове Божьем и дана, конечно, не для того, чтобы мы ее твердили или разбавляли собственной болтовней, а для того, чтобы мы совершали в той среде, в которой мы живем, нравственные поступки».

(Выдержки из предисловия Ю.В. Гридчина к книге П.А. Кропоткина «Этика». М., 1991)

«Одновременно его поражала способность людей в их повседневной жизни сохранять проверенные веками традиции взаимопомощи, сотрудничества, милосердия — фундаментальные основы нравственности, которые явно не вписывались в концепцию борьбы за существование и строившееся на ней представление о государстве (и его законах) как гаранте социального статус-кво, как системе, объединяющей общество в некоторую целостность и обеспечивающей гармонизацию часто противоположных интересов индивидов... [13]

Для П.А. Кропоткина – человека науки – эти противоречия требовали своего объяснения, и он попытался их дать с позиций анархизма.... [13]

Однако П.А. Кропоткина беспокоило то, что глубоко научное дарвиновское учение об эволюции животного мира, во-первых, интерпретировалось лишь как концепция борьбы за существование (и игнорировалась его идея об инстинкте общительности), позволяющая «научно» обосновать правомерность эгоизма и аморализма в жизни общества; во-вторых, такая трактовка теории Ч. Дарвина позволяла возродить идеи сверхъестественного, внеприродного происхождения нравственности. Коль скоро природную основу человека составляет борьба всех против всех, то внушить человеку нравственные чувства может только высшее существо – Бог.... [15]

Марксистская концепция борьбы классов также не вызывала сочувствия у П.А. Кропоткина. Он полагал, что и она является своеобразной интерпретацией дарвиновской концепции борьбы за существование. [16]

Впервые идея пересмотра понятия борьбы за существование возникла у П.А. Кропоткина во время его пребывания во французской тюрьме Клэрво... Вплотную этой темой П.А. Кропоткин занялся уже после своего освобождения из тюрьмы в 1886 году. Им была написана целая серия работ, которые впоследствии составили книгу «Взаимопомощь как фактор эволюции». В ней П.А. Кропоткин развивал и обосновывал фундаментальную для своей социологии и этики категорию взаимопомощи. Подтверждение своим идеям он нашел и у самого Ч. Дарвина в работе «Происхождение человека»... [16]

Взаимопомощь как инстинкт общительности возникла, по мнению П.А. Кропоткина, естественным путем из опыта жизни общественных животных и человека. Этот инстинкт не отменяет закона борьбы за существование, но позволяет понять ее в более широком и глубоком смысле; не отрицая межвидовой борьбы, он помогает животным внутри вида, используя взаимную поддержку в борьбе с неблагоприятными обстоятельствами жизни и внешними врагами, достигать более ощутимых результатов в развитии вида. Одновременно, считал П.А. Кропоткин, взаимопомощь содействовала смягчению внутривидовой борьбы, выработке привычек, нравов, обычаев и традиций, которые – особенно человеку – позволяли создавать различные формы общежития, соответствующие месту, роду занятий и историческому времени. К таким прогрессивным формам эволюции человеческого общежития он относил род, общину, средневековые цехи, гильдии и вольные города, а в более позднее время – различные страховые, научные, культурные сообщества, кооперацию и, естественно, будущее общество – коммуны. [16 - 17]

Принцип общительности или, как он его называл, «закон взаимопомощи», выработанный в ходе эволюции природы, стал основой появления таких зачатков нравственности, как чувства долга, сострадания, уважения к соплеменнику и даже самопожертвования. Поэтому природа, считал П.А. Кропоткин, может быть названа первым учителем этики, источником нравственного начала в человеке. «Общественный инстинкт, прирожденный человеку, как и всем общественным животным, – вот источник всех этических понятий и всего последующего развития нравственности» Взаимопомощь выступает, таким образом, первым, исходным, и в то же время природным принципом нравственности.

Резюмируя вкратце этические взгляды П.А. Кропоткина, подчеркнем, что суть инстинкта общительности, принципа взаимопомощи, лежащего в основе нравственности, заключается в следующем: человек «считает добром» то, что полезно обществу, в котором он живет, и злом то, что вредно этому обществу.... [18]

Дальнейшим развитием этого принципа является понятие справедливости, смысл которого можно выразить следующим образом: если я не хочу, чтобы меня грабили, убивали, обманывали, эксплуатировали, то я и сам обязуюсь не делать того же. Равенство, по мнению П.А. Кропоткина, и есть синоним справедливости, а в плане социальном – синоним анархизма-коммунизма. Равенство – это одновременно и уважение к личности, к ее свободе, к полноте ее существования и развития. [18]

Однако истинная нравственность, по П.А. Кропоткину, начинается тогда, когда человек, чувствуя в себе силу, энергию, избыток ума и воли, начинает действовать на благо общества

и людей, не задумываясь над тем, получит он за это воздаяние или нет. Он называет этот третий принцип самопожертвованием, считая его истинным принципом нравственности будущего общества. Именно он дает жизни наибольшую сумму счастья, полноту ее проявлений. Этим принципом, ставшим знаменем жизни самого П.А. Кропоткина, он и заканчивает свою этическую концепцию». [19]

3. Френсис Фукуяма «Великий разрыв» (М. Ермак, 2004)

Выдержки из глав 7-9:

«Мы обнаруживаем, что порядок и социальный капитал имеют два широких основания, которые их поддерживают. Первое основание – биологическое, и оно возникает из самой человеческой природы. В последнее время науки о жизни добились серьезного продвижения вперед, и накопленные данные привели к восстановлению классического взгляда на человеческую природу: их собственная природа делает людей общественными и политическими созданиями с огромными возможностями для установления социальных норм. Хотя эти исследования в общем не говорят нам ничего, чего бы не знал Аристотель, они позволяют нам более точно судить о природе человеческого стремления к объединению и о том, что коренится, а что не коренится в геноме человека.

«Способность
сообща работать
в группах –
социальный
капитал» Ф. Фукуяма

Второе основание, поддерживающее социальную организацию, – человеческий разум и его способность спонтанно генерировать решения проблем социальной кооперации. Естественные способности человеческого рода создавать социальный капитал не объясняют того, как он возникает в конкретных условиях. Создание специфических правил поведения – это скорее сфера действия культуры, нежели природы, и общественный порядок часто является результатом горизонтального процесса переговоров, дискуссий и диалога между индивидами. Порядок не распространяется сверху вниз – либо от законодателя (или, на современном языке, государства), либо священника, провозглашающего слово Бога.

Ни природный, ни спонтанный порядок не являются достаточными для того, чтобы породить всю совокупность норм, которая образует социальный порядок *per se*. Они должны быть дополнены в самых важных точках иерархической властью. Но если мы оглянемся на человеческую историю, мы увидим, что неорганизованные индивиды постоянно создавали социальный капитал и приспосабливались к технологии фабрик». [193 - 194]

4. Человеческая природа и самоорганизация

«Последние достижения нейрофизиологии могут помочь в объяснении вопроса, почему моральное поведение челове-

ка – создание правил и следование им – является гораздо более сложным, чем рациональный выбор на основании теории игр, так любимой экономистами. То, что экономисты называют предпочтениями, а остальные относят к желаниям, побуждениям и т.п., порождается лимбической системой – древней частью мозга, включающей гиппокамп и миндалину мозжечка. Лимбическая система ответственна за эмоции, и гипоталамус взаимодействует непосредственно с эндокринной системой, которая путем изменения выделения гормонов регулирует температуру тела, частоту сердцебиения и т.п. Рациональный выбор, с другой стороны, – упорядочение и сравнение имеющихся альтернатив и выбор оптимальной – происходит в новой коре головного мозга, эволюционно молодой части мозга, появившейся у млекопитающих и отвечающей за сознание, язык и т.п.

Экономист сказал бы, что лимбическая система предлагает предпочтения, а кора головного мозга ищет стратегии их удовлетворения в соответствующем теории игр рациональном процессе. Такому взгляду противоречит тот факт, что эмоции, по видимому, играют значительно большую роль в рациональном выборе, чем предполагает данная модель, как это показано в работе Антонио Дамасио – нейрофизиолога, посвятившего себя изучению пациентов с повреждениями лобных долей коры головного мозга. [Там же, 249]

Мы следуем нормам не потому, что для нас это выгодно, а потому, что следование нормам становится самоцелью благодаря выраженному эмоциональному отклику. То, что раньше могло выступать в качестве средства для достижения цели, теперь становится даже более значимым, чем сама цель. Мы все знакомы с людьми, которые одержимы идеей следования простым поведенческим правилам – таким, как не предавать друга, даже если это вредит и им, и обществу, в котором они живут. Пьеса Шекспира «Мера за меру» построена на моральной дилемме, с которой сталкивается Изабелла, отказывающаяся поступиться своим целомудрием даже ради спасения жизни брата. Нет сомнения в том, каким бы был результат чистого утилитарного расчета в этом случае. [251 - 252]

Эмоции, в наибольшей мере связанные со следованием нормам, суть те же, что и связанные с конкуренцией за статус и признание, – гнев, вина, гордость и стыд. Люди часто действуют в ущерб собственным материальным интересам из-за гнева по поводу чьего-либо грубого нарушения свято хранимого правила или из-за вины по поводу своего собственного нарушения такой нормы... [252]

Люди злятся не только на других, если те нарушают правила; они также могут испытывать злость или разочарование и в свой адрес. Такую эмоцию мы называем виной. Люди часто чувствуют свою вину за вещи, которые они вполне способны оправдать рационально: я не помог бездомному, который просил у меня денег, потому что он потратил бы их на алкоголь и наркотики; пусть я обманул страховую компанию, предъявив фальшивый иск, но это большая фирма и она не обратит на это внимания, и в любом случае они рассчитывают на то, что люди преувеличивают свои потери. Нет смысла так уж волноваться из-за нарушения нормы, которое было лишь результатом рационального расчета, и все же нормы имеют такое сильное эмоциональное воздействие, что мы называем людей, которые оценивают свой личный интерес абсолютно рационально, психопатами, а не нормальными людьми...». [253]

5. История возникновения социальной работы

Первый социальный портал России// История возникновения социальной работы. [Электронный ресурс]. URL: http://socrus.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=44

«...Социальная помощь, милосердие, благотворительность, социальная работа – всё это общецивилизованные явления, характерные для многих стран и народов. Однако в каждой стране они имеют определённую специфику, свои традиции, тенденции функционирования и развития. Эта особенность в определённой мере определяется системой общественного устройства и менталитетом».

Благотворительный фонд «Милосердие»//История благотворительности в России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.miloserdiefund.ru/372/397/>

«Процесс становления социальной помощи – явление длительного характера, которое не имеет своего исторического завершения и оформления. Складывающаяся парадигма помощи и поддержки нуждающимся представляет собой сложную совокупность исторических общественных форм защиты и учений, традиций и обычаев, законов и индивидуальных иррациональных действий и поступков.

Институт церкви сыграл свою особую роль в формировании христианских подходов к благотворению и милосердию к ближнему. С принятием христианства в Древней Руси начинается новый этап общественного попечения. Уже в древнейший период появляются больницы, монастыри, где предоставляется комплекс услуг: обучение, лечение, воспитание, вспомоществование, приют, оказывается помощь ближнему.

Для народов России милосердие, будучи выражением совестливости и особого состояния души, исторически являлось не просто проявлением жалости и сочувствия, а служило средством духовного очищения, внутреннего совершенствования. «При таком воззрении на благотворительность помощь бедным была, – как отмечает Е.Максимов, – делом отдельных лиц, проникнутых идеями христианской нравственности, а не включалась в круг государственных обязанностей».

Исторически сложилось так, что милостыня служила не только делу помощи просящему, но и нравственно воспитывала дающего, позволяя ему сострадать, переживать вместе со страждущим. Хочется обратиться к словам историка В.О. Ключевского. «Нищий, – писал он, – был для благотворителя лучший богомолец, молитвенный ходатай, душевный благодетель. «В рай входят святой милостыней, – говорили в старину, – нищий богатым питается, а богатый нищего молитвой спасается». Благотворителю нужно было воочию видеть людскую нужду, которую он облегчал, чтобы получить душевную пользу; нуждающийся должен был видеть своего милостивца, чтобы знать, за кого молиться». Поэтому у наших народов с древних времён было довольно мягкое и сочувственное отношение к пленным, а также осужденным. Эта тенденция в российской милосердии, в отечественной практике социальной помощи просматривается в различные исторические периоды.

В XIX-XX в.в. большую благотворительную работу проводили различные общества и заведения. Их к началу XX в. насчитывалось в нашей стране около (в России) 15 тыс. В течение только одного 1898 г. благотворительностью в России воспользовалось

более 7 млн. человек, не считая 20 млн. разовых обращений к благотворительной помощи. Кроме того, в благотворительных заведениях постоянно проживало около полумиллиона человек. Одно лишь Императорское человеколюбивое общество в начале XX в. располагало 221 благотворительным заведением с капиталом в 24 млрд. руб. Его филиалы функционировали в 93 городах, уездах и губерниях. На цели филантропии и меценатства огромные пожертвования (от сотен тысяч до нескольких миллионов рублей) вносили тогда российские предприниматели Солодовниковы, Морозовы, Мамонтовы, Бахрушины и др.

В последнее десятилетие XX века в связи с произошедшими кардинальными экономическими изменениями, повлекшими за собой формирование частных капиталов и, как следствие, огромное расслоение населения, тема милосердия вновь стала актуальной. Механизмы помощи и взаимопомощи, а также механизмы распределения постепенно преобразовываются при формировании структур власти и управления в определенные принципы и законы. Были изданы многочисленные законы, благодаря которым социальная политика государства, общественная и частная благотворительность приобрели очертания системы и получили мощный импульс к развитию.

Наблюдается тенденция формирования отдельного законодательства в области социальной помощи, направленного на защиту прав различных групп населения, таких, как инвалиды, семья, дети, безработные, пенсионеры и т.д.

В настоящее время развитие социальной помощи приобрело характер создания благотворительных фондов, специализирующихся в разных сферах: поддержке семей погибших и раненых военнослужащих, помощь детским домам, больницам, предоставление средств на дорогостоящее лечение и др. Это, например, общество Красного Креста, международный благотворительный фонд «Дети мира», Благотворительный фонд Владимира Потанина и др.

Формальные и неформальные объединения различных донорских организаций – одна из общемировых тенденций последних 10-15 лет. Получило развитие некоммерческое партнерство грантодающих организаций, объединяющие фонды, агентства международной помощи, двусторонние и международные организации.

На современном этапе развития общества со стороны государства, идея благотворительности, милосердия, гуманного отношения человека к человеку проявляется в становлении системы социальной защиты населения, развития социальной работы. Социальная работа – принятое во всем мире выражение, обозначающее проявление гуманного отношения человека к человеку. В 2000 году на встрече Международной федерации социальных работников в Монреале было принято, что «социальная работа» способствует реализации изменений в обществе, решению проблем человеческих взаимоотношений и укреплению свободы человека и его права на достойную жизнь. Используя теории человеческого поведения и социальных систем, социальная работа включается в процесс решения множества человеческих проблем, где принципы соблюдения прав человека и социальной справедливости являются фундаментальными».

Социальный заказ
как инструмент социальной политики

Обзор зарубежного опыта

Авторы-составители:
М.А. Щёткина,
И.Н. Куропатенкова, к.э.н.,
Т.И. Костюкович,
Л.К. Злотников, к.э.н.,
Н.В. Ефременко, к.э.н.

Ответственный за выпуск: Елена Качинская
Редактор, корректор: Елена Сахарчук
Компьютерный дизайн и верстка: Татьяна Куратник

Подготовлено к изданию
Совместный проект Программы развития ООН и
Правительства Республики Беларусь
«Разработка модели комплексной региональной социальной политики
для предотвращения бедности в Республике Беларусь»
220004, г.Минск, пр.Победителей 23/2, комн. 105

Подписано в печать: 08.12.2009 г.