

Государственный социальный заказ (ГСЗ) как инструмент аутсорсинга в социальном развитии Кыргызской Республики

*По заказу программы «Партнерство для инноваций-P4I»,
реализуемой АРГО (Республика Казахстан)
и ОФ «Гражданское участие» при поддержке USAID*



УДК

ББК

Д –

Д –

Государственный социальный заказ (ГСЗ) как инструмент аутсорсинга в социальном развитии Кыргызской Республики. – Бишкек: АРГО, Общественный фонд «Гражданское участие», Общественное объединение «Институт политики развития», 2020. – 30 с.

ISBN

Публикация представляет собой краткий обзор воздействия механизма государственного социального заказа (ГСЗ), применяемого государственными и муниципальными органами управления Кыргызской Республики. Механизм государственного социального заказа может стать одной из платформ для конструктивного и плодотворного взаимодействия государственных и негосударственных организаций для решения социально значимых проблем общества. Однако, одним из сдерживающих факторов продвижения данного механизма в регионе является недостаток достоверной информации о имеющихся лучших практиках применения государственного социального заказа. Настоящий обзор рассматривает социальный, управленческий и экономический аспекты воздействия государственного социального заказа на заказчиков в лице государственных органов и органов МСУ и конечных получателей услуг (бенефициаров). Обзор не только описывает факторы положительного воздействия, но и анализирует проблемы, препятствующие повышению эффективности механизма. Обзор содержит рекомендации органам управления, направленные на расширение и совершенствование практики применения государственного социального заказа. Исследование адресовано государственным и муниципальным служащим, представителям некоммерческих организаций, социальным работникам, преподавателям и студентам по социальным дисциплинам, а также другим заинтересованным сторонам.

Данный документ представляет собой краткую версию более расширенного обзора. Электронная версия данного документа опубликована на Фейсбук странице ОФ «Гражданское участие» и сайтах <http://cso-central.asia/>; <http://dpi.kg/>.

Поскольку документ разрабатывался на русском языке, в случае расхождений текста на русском языке с текстом на английском языке, правильным считается текст на русском языке.

Данное исследование стало возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). ОФ «Гражданское участие» несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США

Просьба при распространении обзора или его частей в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, звукозапись, любые запоминающие устройства и системы поиска информации, уведомлять издателей по адресам электронной почты: civalfund.office@gmail.com

Д

УДК

ISBN

ББК

© АРГО, 2020

© ОФ «Гражданское участие», 2020

© ОО «Институт политики развития», 2020



СОДЕРЖАНИЕ

3	Содержание
4	Список сокращений
4	Выражение благодарности
5	Введение
7	Классификация выгод от применения ГСЗ
8	Управленческий аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР
11	Социальный аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР
15	Экономический аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР
20	Рекомендации
23	Библиография
24	Документы
25	ПРИЛОЖЕНИЯ
25	Правовые условия реализации и финансирование ГСЗ



Список сокращений

АА	Айылный аймак
АО	Айыл окмоту
БОМЖ	Без определенного места жительства (лицо)
ВИЧ/СПИД	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
ГАМФКС	Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики
ГСЗ	Государственный социальный заказ
ИПР	Институт политики развития
КР	Кыргызская Республика
ЛПР	Лица, принимающие решения
НКО	Некоммерческая организация, часто – основной исполнитель государственного социального заказа
МЗ	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики
МиО	Мониторинг и оценка как часть процесса управления ГСЗ
МО	Международные организации
МТСР	Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики
МСУ	Местное самоуправление
НГПУ	Негосударственный поставщик услуги
ОВЗ	Ограниченные возможности здоровья
ОПП	Общественно полезный проект – одна из форм государственного социального заказа
ОС	Общественные слушания
СМИ	Средства массовой информации
СИНС	Совместное изучение нужд сообщества
ТЖС	Трудная жизненная ситуация. Часто используется в отношении семьи в трудной жизненной ситуации
ТЗ	Техническое задание
USAID	Агентство США по международному развитию

Выражение благодарности

Авторы исследования выражают благодарность руководителям и сотрудникам МТСР, ГАМФКС, Ленинского и Узун-Кырского айылных аймаков, мэрии городов Оша и Каракола, а также представителям НКО-исполнителей ГСЗ и экспертам, которые щедро и конструктивно поделились материалами и мнениями в отношении воздействия и перспектив расширения практики ГСЗ в КР. Без этой помощи разработка данного обзора была бы невозможна.

Введение

Государственный социальный заказ (ГСЗ) – это форма реализации государственных планов и программ, направленная на удовлетворение социальных потребностей граждан, решение социально значимых проблем общества путем бюджетного финансирования общественно-полезных проектов и услуг, а также привлечения на эти цели инновационных, интеллектуальных, кадровых и материальных ресурсов общества. ГСЗ реализуется в тех случаях, когда государству выгоднее не создавать государственные учреждения или перегружать дополнительными функциями существующие, а делегировать часть заданий по решению социальных проблем негосударственным организациям.

Принятый в 2008 году Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» (далее – Закон о ГСЗ) создал правовую основу для оказания социальных услуг населению некоммерческими организациями (НКО) и бизнесом. В 2017 году была принята новая редакция Закона о ГСЗ, которая расширила набор форм ГСЗ, усовершенствовала механизм и позволила шире интегрировать его в систему управления. В это же время в государственной политике сформировалась и перешла на уровень практического выполнения концепция «сервисного государства», согласно которой система управления стала шире внедрять инструменты аутсорсинга функций и услуг.

Программа «Партнерство для инноваций-P4I», реализуемая Ассоциацией развития гражданского общества (АРГО, Казахстан) и ОФ «Гражданское участие» в Кыргызской Республике при поддержке USAID, направлена на усиление влияния гражданского общества на принятие решений в рамках социальных политик и программ. Механизм ГСЗ может стать одной из платформ для конструктивного и плодотворного взаимодействия государственных и негосударственных организаций для решения социально значимых проблем общества. Недоста-

ток достоверной информации об имеющихся лучших практиках применения ГСЗ сдерживает продвижение механизма в регионе. Для восполнения этого пробела, фонд «Гражданское участие» как партнер АРГО в реализации программы «Партнерство для инноваций-P4I», инициировал создание данного обзора.

Обзор аккумулирует исходную информацию для расширения практики ГСЗ в регионе, представляя заинтересованным сторонам анализ воздействия ГСЗ на процесс и участников социального развития. Авторы исходили из предположения, что как инструмент аутсорсинга в государственном управлении ГСЗ оказывает управленческое, социальное и экономическое воздействие на процесс социального развития и его участников.

Обзор подготовлен в условиях некоторых ограничений: 1) наличие и доступность данных представляют собой проблему, так как относительная новизна механизма, неравномерность во времени использования, недостатки системы мониторинга и оценки ГСЗ, не вполне благополучная ситуация в сфере учета и планирования в целом не позволили получить достаточный объем количественной информации; 2) обзор рассматривает практику применения только одной формы ГСЗ – общественно-полезных проектов, поскольку две другие формы – государственные закупки в рамках социального заказа и социальные талоны пока не нашли широкого применения в Кыргызской Республике; 3) выводы делаются в отношении воздействия ГСЗ, в основном, на заказчиков и конечных благополучателей, воздействие на поставщиков проявляется пока в меньшей мере. Это связано с небольшими пока объемами финансирования ГСЗ; 4) в настоящий момент большинство рекомендаций в отношении рисков сконцентрированы в сфере ненадлежащего мониторинга и оценки, для оценки других рисков необходимо накопить больше опыта и данных.

1 В широком смысле в процессе должны принимать участие как бизнес, так и НКО. Однако данный обзор охватывает взаимодействие государственных заказчиков с НКО в рамках ОПП.

Краткое описание методологии исследования

Обзор не является классическим социологическим или научным исследованием, это качественное исследование с участием и интерпретацией мнений экспертов и участников процесса реализации ГСЗ, подкрепленное анализом доступных данных там, где это было возможно. Цели обзора – определить управленческие, социальные и экономические аспекты воздействия применения механизма государственного социального заказа в КР.

В ходе проведения обзора были поставлены две задачи: 1) выявить лучшие практики разработки программ ГСЗ: соответствие социальной политике, отражение потребностей граждан, вовлечение других стейкхолдеров; 2) подготовить рекомендации основным стейкхолдерам по ключевым аспектам государственного социального заказа

Обзор проводился на примере нескольких пилотных государственных органов и органов МСУ, включая МТСП, ГАМФКС, МЗ, города Ош и Каракол, Ленинский и Узун-Кырский айылный аймаки. В числе государственных органов были включены все ведомства, применяющие в своей практике ГСЗ.

Предметом изучения в рамках обзора стали управленческие, социальные и экономические аспекты воздействия применения механизма государственного социального заказа в КР. Проводя обзор, авторы оценивали воздействие ГСЗ с точки зрения долгосрочных результатов, которые могут иметь институциональное закрепление. Для этого необходимо было доказать, что вмешательство как причина оказывает влияние на результаты развития. Пояснительный анализ был сфокусирован на вопросах «как» и «почему» достигается эффективность или неэффективность воздействия механизма ГСЗ.

Источниками информации стали доступные документы (нормативная правовая база, программы ГСЗ, отчеты заказчиков и исполнителей, результаты предыдущих оценок и исследований), а также полуструктурированные интервью с представителями госорганов, реализующих ГСЗ; организаций, реализовавших общественно полезные проекты; с бенефициарами проектов ГСЗ.

В целом методология обзора состояла из шести последовательных шагов.

Шаг 1. Кабинетное исследование, результатом которого стало уточнение гипотез обзора и анкет для качественного полевого исследования, определение данных для подтверждения или опровержения выдвинутых гипотез оценки. Изучено 17 источников соответствующей литературы и 15 официальных документов.

Шаг 2. Качественное полевое исследование, организованное путем проведения интервью с представителями госорганов, реализующих ГСЗ; организаций, реализовавших общественно полезные проекты; с бенефициарами проектов ГСЗ. Всего в рамках качественного полевого исследования состоялось 18 интервью.

Шаг 3. Обобщение и анализ информации для формирования выводов обзора воздействия ГСЗ, а также уточнение проекта структуры обзора.

Шаг 4. Написание текста обзора, включая формирование рекомендаций.

Шаг 5. Рецензирование отчета независимыми экспертами, которое позволило верифицировать выводы и рекомендации обзора. Обзор был верифицирован экспертами, имеющими опыт разработки Закона о ГСЗ и участия в реализации проектов, направленных на расширение ГСЗ – Аидой Рустемовой (arustemova@icnlalliance.kg) и Бекболотом Бекиевым (BBekiev@dpi.kg). Затем проект текста обзора был согласован с Программой «Партнерство для инноваций-Р4I», реализуемой Ассоциацией развития гражданского общества (АРГО, Казахстан), и ОФ «Гражданское участие».

Шаг 6. Обсуждение проекта обзора с участниками качественного исследования – представителями государственных заказчиков и НКО-исполнителей. Проект обзора был презентован и обсужден с заинтересованными сторонами, а затем уточнен и дополнен в соответствии с их комментариями и рекомендациями.

Классификация выгод от применения ГСЗ

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

В этом процессе ГСЗ является управленческим инструментом, который государственный заказчик выбирает для реализации своих программ, руководствуясь эффективностью его применения для конкретной задачи в рамках программы развития. Важно понимать, что внедрение и распространение ГСЗ не является самоцелью для органов управления и тем более ГСЗ

не является инструментом поддержки гражданского общества, хотя и оказывает на него косвенное позитивное влияние. ГСЗ как инструмент управления предназначен для делегирования решения государственных задач в тех случаях, когда аутсорсинг эффективнее и выгоднее, чем непосредственное исполнение задач самим государственным органом или органом МСУ. В статье 15 Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» зафиксирована важная норма: «В целях повышения качества, доступности и эффективности предоставления государственных и/или муниципальных услуг, государственные и муниципальные учреждения могут передавать государственные и муниципальные услуги на исполнение частным юридическим и физическим лицам с передачей средств и источников финансирования».

Учитывая, что ГСЗ – это управленческий инструмент аутсорсинга решения социальных задач, его преимущества определяются теми же факторами, что и преимущества любого другого аутсорсинга в государственном и муниципальном управлении.

Таблица 1. Классификация выгод аутсорсинга в управлении социальным развитием

Управленческие выгоды:	Социальные выгоды:	Экономические выгоды:
<ul style="list-style-type: none"> • Возможность выполнять комплексные обязательства в рамках международных соглашений • Возможность выполнять новые, не свойственные ранее функции и решать новые, не выявленные ранее проблемы • Инструмент реализации программ развития на основе программного бюджета • Способ перехода от управления процессом к управлению результатом • Способ интеграции в управление лучшего опыта и новых управленческих технологий • Способ восполнения кадровых пробелов, привлечения специалистов, имеющих профессиональные навыки и компетенции, отсутствующие у органа управления • Способ усиления прозрачности, подлежащий антикоррупционному мониторингу • Инструмент достижения синергетического эффекта 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможность внедрения инноваций • Возможность охвата исключенных уязвимых групп и расширения круга лиц, вовлеченных в социальное развитие • Возможность усиления адресности социальных услуг • Возможность повышения уровня удовлетворенности бенефициаров • Возможность повышения качества социальных услуг • Возможность решения многих острых проблем местных сообществ комплексного характера • Возможность создания новых социальных услуг, расширения перечня существующих услуг в ответ на вызовы меняющейся ситуации 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможность снижения затрат на одного получателя • Возможность экономии и эффективного распределения накладных и капитальных расходов • Возможность мобилизации ресурсов из других негосударственных источников • Возможность получения побочных и косвенных экономических эффектов в виде повышения доходов целевых групп и др. • Возможность получения экономии издержек за счет повышения эффективности межсекторного взаимодействия • Возможность снижения рисков нецелевого и неэффективного использования средств • Возможность формирования отрасли ухода в структуре экономики

Управленческий аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

ГСЗ как **инструмент реализации государственных и муниципальных программ развития** успешно повышает эффективность системы управления, внедряясь в стратегии в качестве механизма и в программные бюджеты – в качестве бюджетной меры. На примере ГАМФКС (Рис.1) хорошо просматривается инструментальная управленческая роль ГСЗ в процессе реализации государственных программ.

Рисунок 1. Управленческая роль ГСЗ в процессе реализации государственных программ на примере ГАМФКС

Программа Правительства Кыргызской Республики «Развитие молодежной политики на 2017–2020 годы». Утверждена Постановлением Правительства КР № 471 от 10 августа 2017 г.

Приоритет I. Создание благоприятных условий для общественной, социальной и экономической самореализации и всестороннего развития новых поколений молодых кыргызстанцев.

Среднесрочная стратегия бюджетных расходов по сектору «Молодежь, физическая культура и спорт» на 2020–2022 гг.

Программа 4. Создание нормативных правовых, инфраструктурных условий и поддерживающей, инклюзивной общественной среды для самореализации молодежи, формирования нового поколения граждан, ответственно участвующих в устойчивом развитии страны и конкурентоспособных в политической, экономической, социальной и культурных сферах. **Бюджетная мера в рамках программы:** 004.01 Мероприятия в рамках государственного социального заказа направленные на реализацию молодежной политики.

Программа ГСЗ ГАМФКС при Правительстве КР на 2018–2020 годы

Цель 1. Содействие укреплению здоровья граждан через повышение физкультурно-спортивной активности населения.

Цель 2. Создание благоприятных условий для культурного, социального и экономического развития молодых кыргызстанцев.

ГСЗ должен рассматриваться как бюджетная мера реализации государственной программы, но не как сама программа. И это правильно, поскольку ГСЗ не является программным направлением, служа лишь одним инструментом управления в ряду многих. К сожалению, практика других ведомств не в полной

мере соответствует описанным принципам, например, в программном бюджете МТСП ГСЗ рассматривается как отдельная бюджетная программа, то есть выступает в качестве направления деятельности ведомства, тогда как должно отражаться в виде меры, инструмента.

ГСЗ предоставляет государственным органам и органам МСУ **возможности выполнять комплексные обязательства в рамках международных соглашений**, а также **выполнять новые, не свойственные ранее функции** и решать новые, не выявленные ранее проблемы. Поскольку ГСЗ не требует принципиальной административной перестройки функционирования органа управления, данный инструмент позволяет государственному заказчику гибко реагировать на новые вызовы в управлении и относительно быстро находить способы решения новых задач. В Кыргызстане особенно ярко это проявляется на примере МТСП и ГАМФКС, а также на муниципальном уровне управления. МТСП через ГСЗ получило возможность выполнить свои обязательства в части деинституционализации социальных услуг. Это можно было сделать двумя способами: организовать государственные структуры, предоставляющие данные услуги, или передать задачу на аутсорсинг путем размещения государственного социального заказа. Ведомство выбрало второй путь и время доказало его эффективность. И хотя в 2020 году ГСЗ не решает всей задачи деинституционализации, тем не менее, социальные услуги, альтернативные интернатным, продолжают предоставляться, в основном, путем размещения ГСЗ. На муниципальном уровне возможности ГСЗ реагировать на новые вызовы и выполнять свои программы используются еще более эффективно. Яркий пример – противодействие семейному насилию. Данный вопрос был вменен в обязанности органов МСУ относительно недавно. Ни специалистов, ни ресурсов для решения вопроса у органов МСУ на тот момент не имелось. Однако ГСЗ помог в решении вопроса. Например, в рамках программы ГСЗ Оша исполнитель ОПП оперативно помог в оформлении документов, включая заявления в правоохранительные органы и в суд, 25 жертвам семейного насилия.

ГСЗ должен содействовать **переходу государственно-го управления и местного самоуправления от управления процессом к управлению по результатам**. Если отчеты государственного органа формулируют, в основном, затраченные усилия и описывают процесс, отвечая на вопрос «Что сделано?», то отчеты о реализации ОПП и проведенные оценки позволяют добавлять конкретные результаты оказанного воздействия на жителей. Например, результаты ОПП, выполненных

в рамках Программ ГСЗ МТСП и ГАМФКС, звучат следующим образом: 30 лиц с ОВЗ занимаются физкультурой по новой методике; 10 волонтеров обучены и ведут работу по пропаганде здорового образа жизни; 20 женщин с ОВЗ, которые испытали по отношению к себе семейное насилие и дискриминацию, получили защиту; 15 женщин прошли обучение для получения профессии (ногтевой сервис и визажист); 25 молодых людей с ОВЗ получили профессию плотника по дереву, 5 человек трудоустроены; 12 детей подготовлены к помещению в семейные формы опеки; 35 лиц с ОВЗ прошли обучение навыкам пользования новыми технологиями (компьютерная грамотность, электронная почта, интернет, мобильный интернет); и так далее. В Оше и прилегающих сельских сообществах остро стоит проблема развития детей, оставленных родителями-мигрантами на попечение старших родственников. Муниципальная программа ГСЗ мэрии Оша помогла оказать комплексное воздействие на 500 таких детей, а 25 семей смогли решить вопрос об оформлении опеки и попечительства.

Здесь важно помнить, что для достижения истинного управления результатами, эти результаты должны учитываться в показателях более высокого уровня планирования. Однако в этом вопросе пока у государственных и муниципальных органов предметом управления является сам ГСЗ, а не полученные результаты ОПП.

С помощью ГСЗ можно интегрировать в государственное управление и местное самоуправление **лучший опыт и новые управленческие технологии**. Существенной инновацией с точки зрения иерархической системы управления является внедрение горизонтального взаимодействия между участниками процесса. Управленческой инновацией является также широкое вовлечение в процесс планирования и реализации ОПП ГСЗ самих бенефициаров и представителей исполнителей.

Восполнение профессиональных и кадровых пробелов заказчика. ГСЗ позволяет использовать в реализации социальной политики опыт специалистов, имеющих профессиональные навыки и компетенции, отсутствующие у заказчика. Для ГАМФКС в условиях ограничения штатной численности и полномочий остро стоит вопрос нехватки специалистов по взаимодействию с молодежью. ГСЗ позволяет охваты-

вать молодежь из отдаленных регионов и повышать потенциал сотрудников как центрального аппарата, так и региональных подразделений в администрировании, мониторинге реализации ОПП на местах. МТСР получает возможность через ГСЗ вовлекать в процесс предоставления социальных услуг специалистов по раннему развитию, геронтологов, психологов, специалистов по работе с жертвами насилия и многих других.

Особенно актуально это для органов МСУ, так как их штатная численность и возможности привлекать специалистов по контракту очень ограничены. Поэтому только через ГСЗ органы МСУ могут вести многие виды работы с молодежью (Ленинский АА, 2019 г.), информационные кампании (Баткен и Кочкор-Ата, 2018 г.), противодействие семейному насилию (Ош, 2019 г.) и др. На уровне государственных органов это могут быть вопросы противодействия ВИЧ-СПИД, пропаганда здорового образа жизни, работа с выпускниками интернаты учреждений и др.

ГСЗ усиливает **прозрачность исполнителей государственной и местной социальной политики**. Обзор показал, что в 2020 году мнение исполнителей в отношении уровня коррупции при реализации ГСЗ стало более благоприятным. Обзор сайтов государственных заказчиков показал, что требования закона, направленные на усиление прозрачности и противодействие коррупции, в основном, выполняются.

Доступ потенциальных исполнителей к участию в конкурсах и реализации программ ГСЗ обеспечен, однако пока ни один из заказчиков не создал соответствующие условия для удаленной подачи документов в электронном формате и не создал электронную базу данных участников конкурса, как этого требует закон.

ГСЗ как **инструмент достижения синергетического эффекта при реализации социальной политики** обладает огромным потенциалом межсекторного взаимодействия, прежде всего потому, что для НКО-исполнителей не существует ведомственных барьеров. В Кыргызстане уже функционирует немало негосударственных центров, занимающихся комплексными межсекторными социальными проблемами, например, проблемой насилия в семье. Однако данный потенциал реализуется пока не в полной мере. В том числе, существует проблема взаимодействия между госу-

дарственными органами и органами МСУ, которая также негативно отражается на скорости внедрения ГСЗ. Суть этого негативного воздействия заключается в том, что попытки организации услуг в отдаленных местностях в рамках ведомственных программ ГСЗ всегда будут менее успешными, чем если бы полномочия вместе с соответствующими ресурсами были делегированы органам МСУ. Органы МСУ априори лучше знают потребности местных целевых групп и лучше приспособлены к мобилизации дополнительных ресурсов сообщества. При этом формирование, выбор формы и мониторинг исполнения государственной политики в сфере социального развития будет оставаться за государственной властью.

Анализ наличия необходимых институциональных и организационных условий для эффективного управления ГСЗ заказчиком, показал, что примерно 65% данных условий создано полностью или частично. Однако для достижения максимальной эффективности требуются усилия по выполнению еще 35% условий. В основном, не созданы условия для надлежащих мониторинга и оценки реализации ГСЗ, принятия решений в государственных и муниципальных органах по результатам оценки а также повышения квалификации сотрудников заказчиков (подробнее см. Приложение 2).

Социальный аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

Социальные инновации.

ГСЗ способствует внедрению инноваций в социальное развитие, поскольку НКО-исполнители ГСЗ быстрее, чем любые государственные органы воспринимают и внедряют в практику инновации – как методологические, так и технические. Кроме того, НКО легче применяют тестовые методы, апробацию, поскольку сама их миссия часто ориентирована на инновации. В силу организационной гибкости НКО способны быстрее и легче перестроиться для апробации или внедрения инновации. Поэтому для государственных заказчиков выгодно прибегать к ресурсам НКО для апробации инноваций, в том числе, для принятия решений о последующем внедрении в практику государственного и муниципального управления. К слову, большое коли-

чество инноваций в социальном развитии в Кыргызстане внедрялось сначала именно со стороны НКО, а уже потом получало признание на государственном уровне и интегрировалось в официальные программы и методологию социального развития (например, раннее развитие, противодействие семейному насилию и др.).

ГСЗ делает инновации доступными и на уровне местного самоуправления. В отношении борьбы с семейным насилием, проведения информационных кампаний, других не стандартизированных действий органов управления ГСЗ дает возможность применить инновационные подходы социальной работы и социального развития.

Дневной реабилитационный центр «Зирек» для детей с инвалидностью в Каргалыкском айыл окмоту Тогуз-Тороузского района, созданный в рамках ГСЗ, хорошо оборудован, есть сенсорно-релаксационная комната, сухой бассейн, специальные сенсорные панели для развития моторики рук, ног, для каждого ребенка разрабатывается индивидуальная программа развития. Радости родителей нет предела, они видят прогресс в развитии своих детей, которые начали посещать центр с лета 2015 года. Постоянно приходят 25 детей, 18 из них приходят 3 раза в неделю.

Зайнап ЭШМУРАТОВА, председатель
правления общественного фонда «Семья – каждому ребенку»

МТСП в рамках своей Программы ГСЗ также получает возможность предоставить своим бенефициарам инновационные методы и услуги. Ярким примером стал ГСЗ, направленный на обучение танцам девочек с инвалидностью (колясочников). Другой пример –

35 ЛОВЗ прошли обучение навыкам пользования новыми технологиями (компьютерная грамотность, электронная почта, интернет, мобильный интернет) через ГСЗ, реализованный ОО «Равные возможности». ГАМФКС имеет опыт поддержки ОПП, ориентирован-

ных на внедрение социальных инноваций: к примеру, проведение инновационного мейкатоны, в рамках которого были созданы прототипы для людей с инвалидностью в целях внедрения инклюзии.

Усиление инклюзии.

ГСЗ позволяет добиваться большей глубины проникновения социального развития – включение в систему «потерянных» групп, выявление новых групп. Таким образом, усиливается адресность социальных услуг, поскольку НКО-исполнители ОПП могут доставить социальные услуги до отдаленных мест, куда «не дотягиваются руки» государственного заказчика. Особенно важно это в отношении охвата детей с инвалидностью в отдаленных селах, пожилых граждан, детей, оставленных родителями-мигрантами. Есть так-

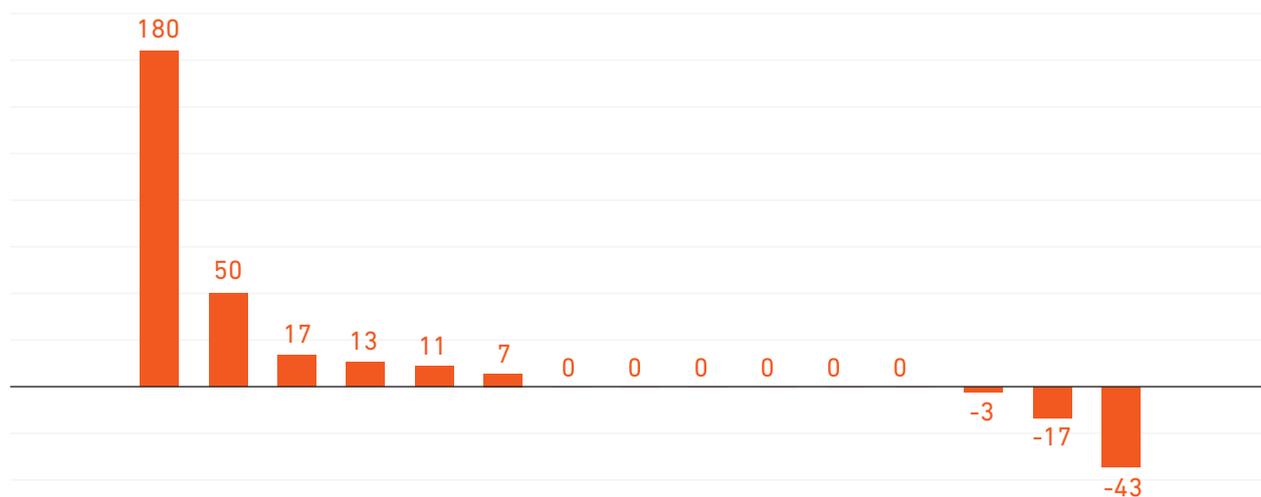
же целый ряд вопросов и групп, работа с которыми требует особой щепетильности, анонимности, избегания официальных мероприятий, фиксации данных и так далее. К таким группам относятся ВИЧ-положительные лица, лица, освободившиеся из мест лишения свободы, выпускники интернатных учреждений, лица, пострадавшие от насилия и другие. В работе с этими группами без неформального подхода и доверительности бенефициаров, которых могут добиваться НКО в рамках ГСЗ, не обойтись.

Расширение охвата.

ГСЗ позволяет в большинстве случаев расширить охват получателей услуг (бенефициаров). В рамках

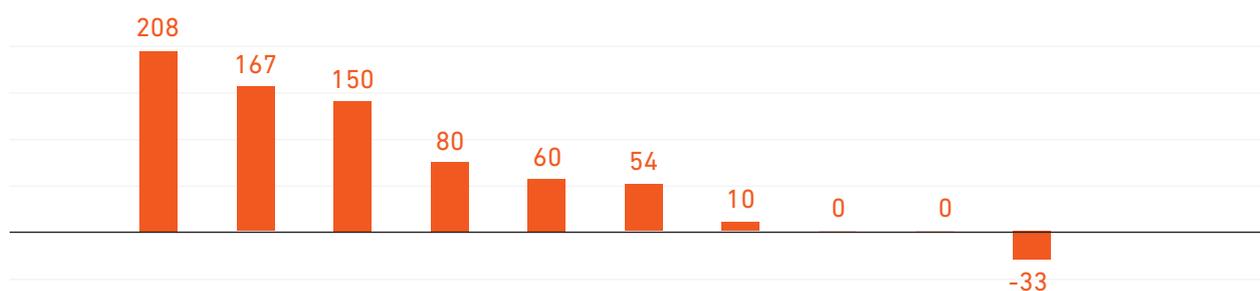
государственных программ расширение охвата может составлять около 40%, в рамках муниципальных программ охват может быть увеличен на 70%.

Диаграмма 1. Изменения количественного охвата получателей услуг в проектах МТСП в 2019-2020 гг., по сравнению с запланированными показателями²



² Из 18 обследованных проектов в диаграмму не включены те проекты, результат которых не является услугой, и проекты, направленные на софинансирование уже существующих услуг.

Диаграмма 2. Изменения количественного охвата получателей услуг в проектах МСУ в 2019 году по сравнению с запланированными показателями³



Однако среди проектов, выполняемых в рамках государственных программ ГСЗ, существенна доля тех, которые не увеличивают охват получателей (около

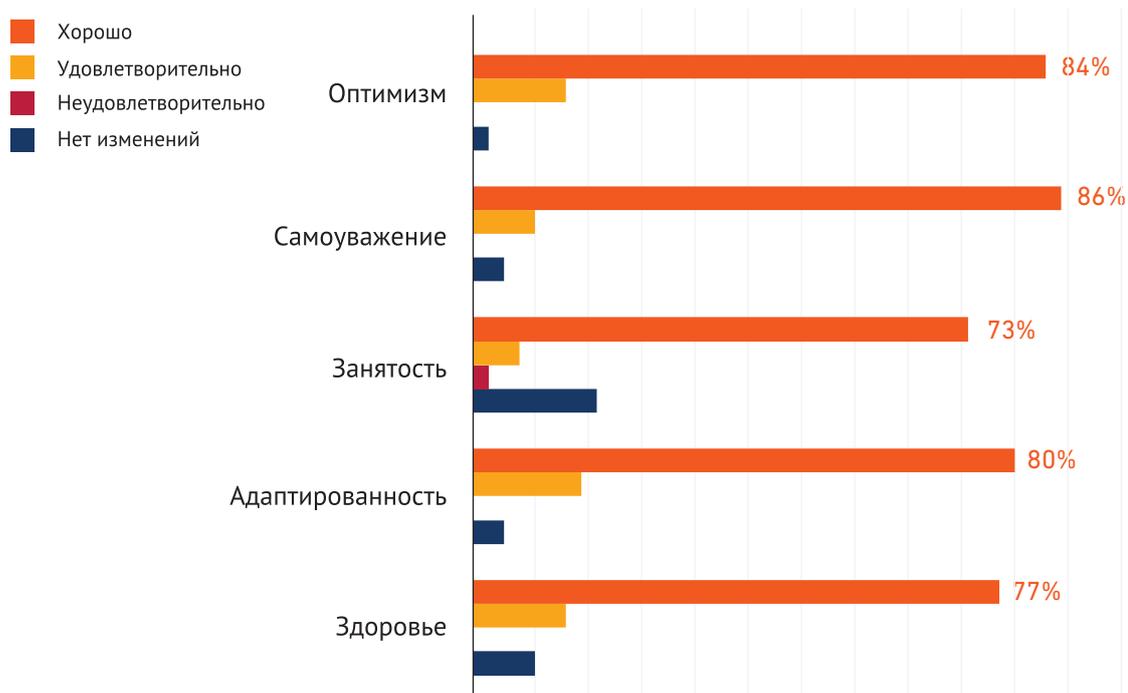
40%) и в некоторых случаях даже не достигают запланированных показателей.

Рост удовлетворенности бенефициаров.

ГСЗ эффективен как инструмент повышения уровня удовлетворенности бенефициаров качеством, доступностью и объемом услуг и решения проблем в силу нескольких факторов. Во-первых, программы ГСЗ учитывают реальные потребности в социальных услугах и решают самые острые проблемы местных сообществ, поскольку формируются на базе данных о потребностях. Во-вторых, ГСЗ позволяет создавать

новые социальные услуги, расширять перечень существующих услуг, так как НКО мобильнее реагируют на потребности и как результат ОПП может появиться новая услуга, которой раньше не было, но которая крайне нужна. Сами получатели услуг в рамках ГСЗ отмечают высокую степень удовлетворенности услугами, полученными через ОПП ГСЗ: 95% хотят продолжать социальные услуги в том же формате и далее, а более 60% респондентов заметили за собой рост оптимизма и самоуважения, усиление адаптированности в обществе.

Диаграмма 3. Качественные изменения, произошедшие в жизни респондентов в результате участия в проектах



³ По данным 10 проектов, выполненных в Оше, Караколе, Ленинском, Кызыл-Октябрьском и Узун-Кырском АА.

В целом, ГСЗ стимулирует возникновение конкурентной среды среди поставщиков социальных услуг, что неизбежно ведет к повышению качества услуг и удовлетворенности клиентов услугами. Из опыта стран, внедривших этот инструмент управления, известно, что при сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлет-

воренности ими в организациях, выполнявших один и тот же заказ, было выяснено, что доля клиентов общественной организации, очень довольными услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов государственного или муниципального учреждения.

Повышение эффективности

оказания социальных услуг как свойство и эффект ГСЗ на госуровне пока невозможно оценить в отсутствие базы данных для сравнения. Пока в Кыргызской Республике не в полной мере функционирует система стандартов оказания социальных услуг, а многие услуги находятся на стадии становления, данные об оценке эффективности будут выглядеть отрывочными. Как сказано выше, бенефициары демонстрируют высокую степень удовлетворенности услугами, получаемыми в рамках ГСЗ. Однако мнения бенефициаров недостаточно, чтобы оценить эффективность услуг – граждане могут радоваться самому наличию услуги, к которой ранее у них доступа не было, а оценить качество и эффективность не в состоянии, так как не знакомы со стандартами. Однако сами специалисты МТСП признают, что НКО через ГСЗ способны оказывать социальные услуги надлежащего качества, в соответствии со стандартами, разработанными и утвержденными государством. Более того, НКО в рамках ОПП способны создать новые услуги, решить новые проблемы, стандартов в отношении которых не было ранее, и помочь государству стандартизировать данную деятельность в будущем. На муниципальном уровне повышение эффективности оказания социальных услуг ГСЗ вы-

разилось в том, что в 11 муниципалитетах более двух с половиной тысяч граждан (дети и родители, молодежь и пожилые люди, педагоги и воспитатели), нуждающихся в конкретной услуге, получили ее в ожидаемом качестве и объеме⁴, в то время как в отсутствие ГСЗ доступа к данной услуге у них не было. Другой пример получен из практики размещения ГСЗ в Ленинском АА в 2019 году, где с помощью ГСЗ были организованы курсы саморазвития для подростков, тогда в отсутствие ГСЗ, доступ к услуге был ограничен только платными языковыми курсами которые большинство сельских подростков не могли себе позволить по экономическим причинам.

⁴ Пример реализации ГСЗ при поддержке GIZ по старой редакции Закона о ГСЗ.

Экономический аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

Более низкая подушевая стоимость услуги.

ГСЗ способствует снижению затрат государственного заказчика на оказание социальных услуг и решение социальных проблем. В рамках ГСЗ снижается стоимость услуги на одного получателя, поскольку

НКО-исполнители проектов в большинстве случаев расширяют охват получателей услуг (бенефициаров). В рамках государственных программ расширение охвата может составлять около 40%, в рамках муниципальных программ охват может быть увеличен на 70%.

Диаграмма 4. Изменение стоимости услуги для одного получателя в 15 проектах МТСП в 2019 году по сравнению с запланированными показателями, в процентах к запланированной стоимости

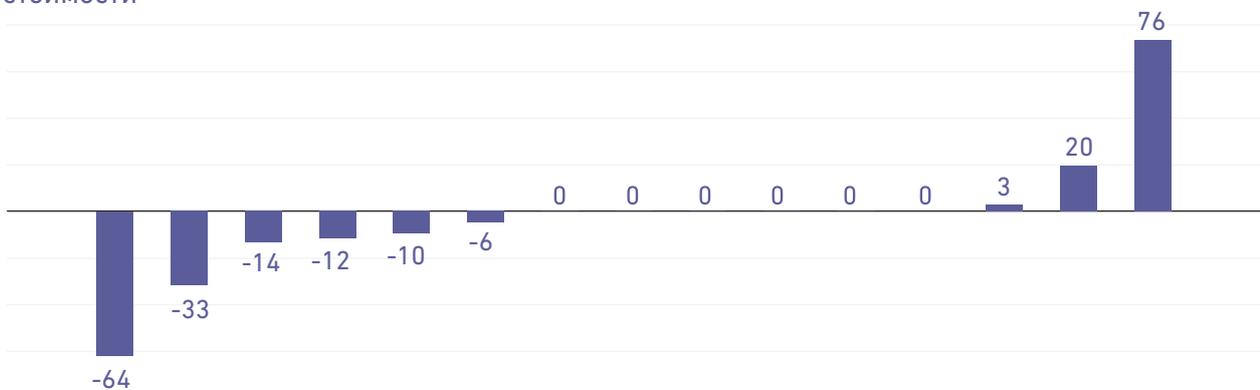
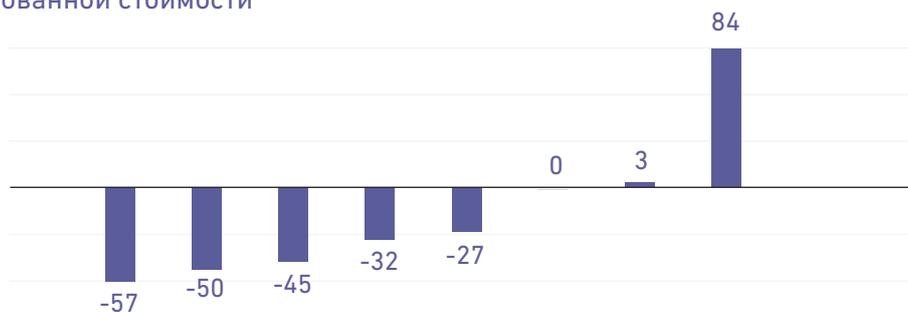


Диаграмма 7. Изменение стоимости услуги для одного получателя в 8 проектах муниципальных программ ГСЗ в 2019 году по сравнению с запланированными показателями, в % к запланированной стоимости



Однако среди проектов, выполняемых в рамках государственных программ ГСЗ, существенна доля тех, которые не увеличивают охват получателей (около 40%) и в некоторых случаях проекты даже не достигают запланированных показателей.

Экономия расходов на инфраструктуру.

ГСЗ позволяет экономить и эффективнее распределять капитальные расходы, поскольку заказчик не финансирует напрямую инфраструктуру – помещения, оборудование, ремонт, коммунальные расходы. В слу-

чае создания муниципального или государственного учреждения все эти расходы по смете финансирует государственный или муниципальный орган. В случае же ГСЗ расходы могут быть включены в проект только частично, в размере, соответствующем объему услуг и не включают, как правило, приобретение помещений, капитальный ремонт и другие.



По приблизительным расчетам мэрии Каракола для решения проблемы с нарушениями общественного порядка лицами без определенного места жительства необходимо было создать учреждение, содержание которого стоило бы до 2 млн сомов ежегодно на протяжении многих лет. Посредством проекта ГСЗ эту проблему удалось решить за 150 тыс сомов. После завершения проекта НКО планирует и дальше поддерживать своих подопечных и выводить их из трудной ситуации. НКО ищет дополнительное финансирование для организации обучения подопечных лиц без определенного места жительства с целью дальнейшего трудоустройства. Экономическая эффективность ГСЗ также была достигнута за счет работы НКО по привлечению дополнительных средств на питание и содержание лиц, находящихся на передержке.

Из интервью с вице-мэром г. Каракола

Однако в практике государственных органов встречаются проекты, направленные либо на финансирование инфраструктуры или софинансирование уже оказываемых услуг, чего необходимо избегать.

Возникает также **экономия накладных расходов**, которые заказчик в рамках ГСЗ либо не оплачивает,

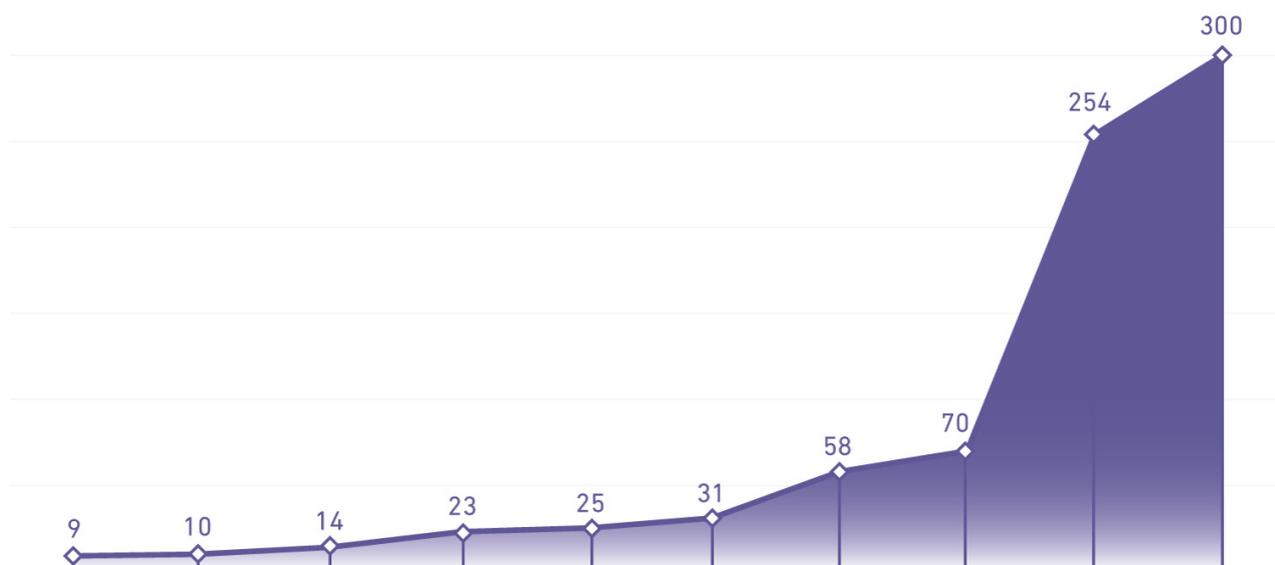
либо косвенно оплачивает соответственно количеству предоставленных услуг за счет того, что НКО-исполнители применяют политики распределения накладных расходов между проектами.

Привлечение дополнительного финансирования.

Применение ГСЗ позволяет мобилизовать ресурсы для социального развития из других, негосударственных источников. Так, выполнение ОПП в рамках

муниципальных программ ГСЗ показало, что в среднем дополнительное финансирование, привлеченное НКО в процессе выполнения проекта, составляет примерно 30%.

Диаграмма 6. Доля софинансирования ОПП в рамках муниципальных программ ГСЗ, 2019 г., %



Данные о софинансировании проектов, выполненных по заказу государственных органов, отсутствует, хотя такое финансирование, безусловно, есть, просто государственные заказчики не ведут соответствующий учет. Однако данный учет необходим, во-первых, чтобы оценить реальные затраты на организацию

и предоставление той или иной услуги, во-вторых, чтобы посчитать экономию государственных средств, возникающую в результате применения ГСЗ, что необходимо для принятия последующего управленческого решения о выборе того или иного механизма государственной социальной политики.

Показателен пример проведения первого в Кыргызстане мейкатона, организованного в рамках ГСЗ Ассоциацией социальных предпринимателей. В результате вовлечения третьих сторон, доля ГСЗ в совокупном финансировании проекта составила только около 40%, остальные средства были мобилизованы в качестве софинансирования.

Из опыта ГАМФКС

Эффективность и конкуренция.

ГСЗ снижает риски нецелевого и неэффективного использования государственных финансовых средств, выделяемых на предоставление социальных услуг и решение социальных проблем; сокращает проявления коррупции. Окончательные выводы пока делать рано ввиду недостатка данных, однако в 2020 году программы ГСЗ на муниципальном уровне выглядят

более экономически эффективными, чем программы ГСЗ, выполняемые государственными органами. Так, на муниципальном уровне выше объем софинансирования проектов со стороны НКО-исполнителей, больше расширение охвата получателей услуг, выше уровень экономии средств местных бюджетов. Однако государственные заказчики создают более конкурентную среду.

Косвенное позитивное воздействие на получателей услуг / бенефициаров

проектов выражается в виде повышения доходов целевых групп, улучшения экономического положения семей получателей услуг, высвобождения

времени для производительной занятости. Так, 43% получателей услуг в рамках Программы ГСЗ МТСР в 2019–2020 гг. отметили положительное влияние на их занятость; 50% улучшили адаптированность в обществе, что также расширило их возможности получения доходов.

20 уязвимых женщин повысили свой потенциал и навык в изготовлении изделий из войлока. Проект успешно завершен, 20 женщин обучились новым навыкам и благополучно применяют в жизни. Данный проект позволил дать шанс семьям улучшить немного финансовую ситуацию в семье.

Из отчета о мониторинге ГАФК

В рамках ОПП в Караколе 30 женщин, пострадавших от насилия, прошли обучение кондитерскому делу и шитью, а затем многие были трудоустроены в созданных в рамках проекта кондитерский и швейный цеха. Одна из женщин, получивших услуги в рамках проекта, смогла организовать услуги выпечки на дому.

Из интервью с исполнителем проекта в Караколе

Возникает также косвенный экономический эффект для семей получателей услуг, которые, как правило, находятся в трудной жизненной ситуации. Например, питание ребенка в центре дневного пребывания может повысить благосостояние ребенка и семьи на 1000 сомов. У родителей и других членов семьи высвобождается время для производительной занятости. Например, мать, пользующаяся услугами центра для детей с ОВЗ, работая в это время личном подсобном хозяйстве (самый распространенный вид занятости женщин в отдаленных местностях), может

зарабатывать 24 сома в день дополнительно к имеющимся у нее доходам⁵.

Наблюдается некоторое косвенное улучшение условий для развития местной экономики, например, отложенным результатом проектов, направленных на работу с лицами БОМЖ и с молодежью, является снижение количества правонарушений, рост декриминализации местного сообщества. Это способствует развитию бизнеса, в частности, туристической привлекательности местности.

Экономия издержек за счет повышения эффективности межсекторного взаимодействия.

Только один центр по предотвращению семейного насилия, с годовым финансированием по ГСЗ в сумме 1 миллиона сомов, предотвратив два случая насилия,

сможет сэкономить для государства не менее 868 778 сомов. Таким образом, экономия государственных расходов в случае применения ГСЗ по межсекторному направлению предотвращения семейного насилия составит почти 87%. Адаптация воспитанников детских домов к самостоятельной жизни: посчитано, что неадаптированные воспитанники детских домов в бу-

⁵ Рассчитано на основе таблицы «Доход по территориям КР в 2014 г.».

дущем создают проблемы для государства, стоимость которых в 10 раз выше, чем расходы на адаптацию⁶. С учетом административных расходов, в условиях межведомственного взаимодействия государственных органов, которые должны заниматься этими проблемами

(как минимум, МТСП, МВД, МЗ, органы прокуратуры и суда), решение данных проблем обходится государству дороже не менее, чем в 2 раза⁷, по сравнению с ситуациями, когда этими вопросами занимается НКО через ГСЗ.

Отрасль ухода в структуре экономики.

Потенциал ГСЗ в сфере создания рабочих мест остается недооцененным в рамках государственной политики, которая не учитывает возможности создания рабочих мест в трудоемком секторе экономики ухода (социальные услуги для детей дошкольного возраста, лиц, нуждающихся в уходе), способном создавать рабочих мест больше, чем строительная отрасль. Неоплачиваемая работа по уходу – это важный источник гендерного разрыва в занятости в Кыргызстане – 30%, самый высокий показатель в Центральной Азии с большим отрывом. Моделирование, сделанное по заказу ООН-женщины, показывает, что государственные инвестиции в размере 2% от ВВП позволят создать 77 000 прямых и косвенных рабочих мест (2,4% от текущей занятости). При этом женщины получают 72% от новых рабочих мест⁸. Фискальный доход от расширения сектора ухода в три раза выше, чем от расширения строительства. Мультипликативные эффекты от расширения рабочих мест (не говоря уже о косвенных эффектах, связанных лучшей подготовкой детей к школе и

работе) также будут способствовать долгосрочной финансовой устойчивости результатов инвестиций за счет повышения производительности и роста. ГСЗ в этом отношении является наиболее простой, с точки зрения организации, и легитимной, с точки зрения действующего законодательства, формой организации отрасли ухода в Кыргызской Республике.

⁶ По материалам «круглого стола» «Выпускники детских социальных учреждений: реальность и возможности» в рамках Проекта «Защита прав и интересов выпускников учреждений интернатного типа». Организаторы – Общественный благотворительный фонд (ОБФ) «Оэйсис» совместно с Общественным объединением (ОО) «Наш голос» в рамках Программы по совместному управлению, финансируемой USAID и DFID. 21 июня 2016 г. Бишкек.

⁷ Материалы Института экономики города. Россия. Доступно на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/projects/?mat_id=42&page_id=262.

⁸ INVESTING IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN KYRGYZ REPUBLIC: An Assessment of Care Deficits, Costs and Impact on Employment, Gender Equality and Fiscal Returns, 2019

Рекомендации

Поскольку применение ГСЗ является инструментом аутсорсинга в государственном управлении, приведенные ниже рекомендации адресованы государственным заказчикам и направлены как на расширение, так и на совершенствование практики применения ГСЗ. Рекомендации же НКО-исполнителям носят специфический характер в зависимости от предмета их деятельности и должны формироваться на основе мониторинга и оценки, проводимых государственным заказчиком.

Рекомендации Правительству Кыргызской Республики

- Правительству Кыргызской Республики необходимо продумать и реализовать на практике декларированное делегирование органам МСУ полномочий по организации предоставления социальных услуг на местах, поскольку это позволяет с большей эффективностью и результативностью организовать предоставление услуг на местах. Также в этом случае они также получают больше возможностей для софинансирования проектов, в том числе, за счет местных бюджетов (в части улучшения и дополнения минимального уровня гарантированных государственных социальных услуг либо дополнительных услуг).

- Правительству Кыргызской Республики необходимо поощрять включение механизма ГСЗ во многие государственные программы в сфере социального развития, а также в программы обеспечения роста занятости, особенно среди женщин. При этом программы должны иметь в качестве целевого показателя не только строго социальные индикаторы, но и показатели роста отрасли ухода. Для этого необходима переориентация некоторых инвестиций государственных финансов не только в краткосрочные результаты, но и в отдаленную перспективу.

- Правительству Кыргызской Республики для стимулирования распространения ГСЗ необходимо

внедрять новую культуру управления сложными, неоднородными объектами, культуру управления по результатам.

- Правительству Кыргызской Республики следует обратить внимание на необходимость разработки многоуровневой системы подготовки специалистов по управлению в сфере ГСЗ, которые обеспечивали бы синхронное функционирование различных объектов управления (иерархической государственной, действующей по твердым правилам и НКО, которые действуют по другим алгоритмам и закономерностям).

- Правительству Кыргызской Республики следует обратить внимание на подготовку и проведение МиО, сформировать требования к МиО выполняемых ОПП. МиО не должны проводиться в виде опросов общественного мнения, а должны соответствовать требованиям обеспечения данными для принятия решений ЛПР. Полученные данные позволят более точно управлять реализацией ГСЗ.

- Правительству Кыргызской Республики необходимо учесть, что для более эффективной работы ГСЗ необходимо в систему подготовки кадров включить требования к работникам, исполняющим различные функции ГСЗ. Эти требования должны быть распространены на различные уровни управления, включая высший уровень ЛПР.

- Правительству Кыргызской Республики необходимо провести мониторинг внедрения в работу всех ведомств Постановления Правительства КР от 15 июля 2019 года № 348 «Об утверждении Методики планирования деятельности государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики по достижению нормативно закреплённых целевых показателей Правительства Кыргызской Республики», а также разработать к системе управления, предлагаемой в Постановлении, подсистему МиО, провести обучение всех ведомств технологии управления по результатам.

- Правительству Кыргызской Республики необходимо обеспечить включение в положения государственных органов, занимающихся ГСЗ, необходимость увязки задач решаемых с помощью ГСЗ с целями и задачами решаемыми государственным органам и вменить в обязанности всех ответственных сотрудников повышение квалификации.

Рекомендации государственным заказчикам в лице государственных органов и органов МСУ

- Государственные заказчики в лице министерств и ведомств не должны рассматривать ГСЗ в качестве программного направления, поскольку ГСЗ служит лишь одним инструментом управления в ряду многих. С этой точки зрения его применение должно отражаться в виде меры, инструмента, в качестве бюджетной меры, но не в качестве направления деятельности и ведомства отдельной бюджетной программы (МТСП).

- Государственным заказчикам необходимо в срочном порядке создать базы данных социальных проблем и общественно полезных целей, которые могут быть разрешены и достигаются путем реализации ГСЗ. Базы данных социальных проблем и общественно полезных целей должны быть доступны населению на постоянной основе через официальные сайты заказчиков либо другим способом, обеспечивающим доступ для общественности. Министерству финансов КР оказать содействие заказчикам в выделении средств на эти цели из республиканского и местных бюджетов.

- Государственные заказчики в лице министерств и ведомств должны обязательно проводить промежуточный мониторинг в целях выявления риска невыполнения целевых количественных показателей проектов ОПП, чтобы предотвратить неэффективное расходование государственных средств.

- Государственные заказчики в лице государственных органов, в случае включения в бюджет проекта расходов на инфраструктуру, должны запрашивать у НКО-исполнителя политику распределения накладных расходов, чтобы убедиться, что данные расходы соответствуют количеству бенефициаров.

- Государственные заказчики на национальном и местном уровнях должны иметь стандарты финансирования наиболее типичных для ГСЗ социальных услуг, а также ориентировочную подушевую стоимость часто встречающихся социальных проектов, например, информационных кампаний. Это позволит принимать более точные решения относительно эффективности проекта при выборе поставщика. Так, если заявленная стоимость услуги существенно ниже стандарта, то это сигнал о том, что либо поставщик намерен привлечь существенное софинансирование, либо может пострадать качество услуги. Существенное же превышение стандартов является сигналом о том, что проект неэффективен с экономической точки зрения. На этапе оценки проекта наличие стандартов сделает более обоснованными результаты оценки экономической эффективности и результативности.

- Государственные заказчики на национальном и местном уровне должны строго следить за тем, чтобы в заявке отражалась информация о планируемом софинансировании, для того чтобы более точно оценить экономическую обоснованность проекта. Также нужно требовать от исполнителей проекта информацию о софинансировании, чтобы иметь возможность оценить экономическую эффективность проекта.

- Государственным органам следует продумать меры нематериального стимулирования НКО-исполнителей проектов за привлечение дополнительных средств к финансированию проектов и расширению охвата получателей услуг / бенефициаров.

- Государственным заказчикам в список критериев для включения НКО в реестр недобросовестных исполнителей государственного социального заказа включить обязательный критерий: недобросовестное исполнение обязанностей со стороны НКО и нарушение контрактных обязательств.

- Государственным заказчикам необходимо тщательно следить за тем, чтобы члены конкурсной комиссии каким-либо прямым или косвенным образом не были связаны с участниками конкурса.

- Государственным заказчикам необходимо тщательнее подходить к выбору формы ГСЗ, в част-

ности, использовать в качестве альтернативной формы ГСЗ закупку социальных услуг, что позволит выставлять более четкие требования к качеству социальных услуг, согласно утвержденным стандартам, что невозможно сделать в рамках ОПП. На уровне государственных заказчиков в лице государственных органов форму финансирования ОПП применять при необходимости реализации нестандартных проектов, таких как проведение исследований, разработку и внедрение новых методик работы с уязвимыми группами и т.д.

- Государственным заказчикам необходимо исключить ситуации отсутствия конкуренции во время проведения конкурсов ОПП.

- Государственным заказчикам необходимо проводить с поставщиками, участниками конкурсов методическую работу по повышению их потенциала для участия в конкурсах и исполнения ОПП.

- Государственным заказчикам необходимо усилить разработку методических документов, а также стандартных требований к проведению исследований потребностей населения, планирования, сбора данных, подсчета результатов, которые бы можно было соотнести с целями (данными) стратегического планирования.

- Государственным заказчикам необходимо разработать дополнительные методические пособия и руководства и предусмотреть обучающие курсы по различным функциям, обеспечивающим прозрачность и синхронность работ всех подразделений и исполнителей проектов – по формулированию ТЗ, в соответствии со стратегическими приоритетами, обязанностях представителей грантовых комиссий, принципов и задач участия в грантовых комиссиях представителей НКО.

бочих мест, снижению криминализации общества, улучшению туристической среды.

- Органам МСУ в качестве инновационной идеи предлагается проводить заседания конкурсных комиссий в он-лайн с участием экспертов из других регионов. Сейчас IT-технологии позволяют делать это с использованием разнообразных инструментов. Для этого необходимо внести изменения в законодательство, регламентирующие данный он-лайн-процесс.

Специфические рекомендации органам МСУ

- Органам местного самоуправления следует рассматривать ГСЗ не только как инструмент реализации социального развития, но и как инструмент местного экономического развития, особенно в контексте инклюзивного роста. С помощью ГСЗ органы МСУ могут способствовать созданию ра-

Библиография

1. Country-led monitoring and evaluation systems: Better evidence, better policies, better development results M. Segone (Ed.), (2009) http://mymande.org/sites/default/files/images/Country_ledMEsystems.pdf
2. INVESTING IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN KYRGYZ REPUBLIC: An Assessment of Care Deficits, Costs and Impact on Employment, Gender Equality and Fiscal Returns, 2019.
3. Анализ государственного социального заказа в Кыргызстане и рекомендации по его совершенствованию. – Бишкек, 2013. Подготовлен Международным центром некоммерческого права (ICNL) в рамках Программы по совместному управлению, финансируемой Агентством США по международному развитию (USAID). Доступно на сайте: <http://www.dpi.kg/ru/projects/full/59.html>
4. Концептуальные и теоретико-системные основания, сущность, функции, роль и место стратегического планирования и управления // Российское предпринимательство. – 2007. – Том 8. – № 4. – С. 70–74.
5. Крупник и др. Социальный заказ в странах постсоветского пространства. Сборник аналитических и нормативных материалов по итогам Международной встречи экспертов по вопросам внедрения механизма социального заказа в постсоветских странах. Одесса, 25–26 ноября 2013 года / Под редакцией А.С. Крупника. – Одесса: ЧП «Евродрук», 2013. – 216 с. Доступно на сайте: <http://www.dpi.kg/ru/projects/full/59.html>
6. Мукамбаева И. Б., Добрецова Н. Н. Экономическое воздействие применения механизма государственного социального заказа в Кыргызской Республике // Аналитический доклад по заказу Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по социальным вопросам, науке, культуре и здравоохранению. Бишкек, 2016.
7. Опыт и перспективы государственного социального заказа в Кыргызской Республике – 2019 // Материалы национальной конференции. Институт политики развития, Бишкек, 2019.
8. Отчет по оценке общественно полезных проектов, реализованных в рамках государственного социального заказа. МТСП, 2019.
9. Отчет по проведению мониторинга проектов ГСЗ ГФДМФС.
10. Пахрудинов М. М. Пути повышения экономической эффективности социальной политики РФ // Аудит и финансовый анализ, №1, 2011. Доступно на сайте: http://www.auditfin.com/fin/2011/1/2011_I_10_17.pdf
11. Путеводитель по методологии организации, руководства и Управления. М, Издательство Дело 2003.
12. Совместное изучение нужд села (СИНС) – первый шаг к истинному партнерству граждан и органов местного самоуправления. / Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируется Правительством Швейцарии в сотрудничестве с Британским Министерством по международному развитию. Выполняется Институтом политики развития. – Б., 2014. Доступно на сайте: http://var.kg/upload/file/PRA_RUS.PDF
13. Создание механизма социального заказа на уровне местного самоуправления: методические аспекты. // ХООО «Ассоциация развития громад». – Харьков, 2009.
14. Социальное проектирование и прозрачность власти. Теория и практика. Методический сборник. / Под общ. ред. Н. Л. Хананишвили. М.: Национальная ассоциация благотворительных организаций, 2008.
15. Чагин К. Новые технологии управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения // Журнал исследований социальной политики, 2005.
16. Щеткина М. А. Государственный социальный заказ в организации социального обслуживания населения Беларуси. Социолого-управленческий подход. Академия управления при Президенте Республики Беларусь. Минск, 2012.

17. Щеткина М. А., Куропатенкова И. Н., Костюкович Т. И., Злотников Л. К.; Ефременко Н. В. 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. Доступно на сайте: <http://un.by/f/file/obzor-zarub-opita.pdf>

Документы

1. Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» (В редакции Закона КР от 24 апреля 2019 года N 56) от 28 апреля 2017 года, № 70.
2. Положение о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов при реализации государственного социального заказа. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 декабря 2017 года, № 814.
3. Порядок контроля, мониторинга и оценки реализации общественно полезных проектов в рамках государственного социального заказа. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 декабря 2017 года, № 814.
4. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Методики планирования деятельности государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики по достижению нормативно закрепленных целевых показателей Правительства Кыргызской Республики от 15 июля 2019 года, № 348.
5. Указ Президента Кыргызской Республики «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов, цифровизации и защиты детей».
6. Программа Правительства Кыргызской Республики «Развитие молодежной политики на 2017–2020 годы», утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 августа 2017 года № 471
7. Программа государственного социального заказа Государственного агентства по делам молодежи, Физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики на 2018–2020 годы.
8. Среднесрочная стратегия бюджетных расходов по сектору «Молодежь, физическая культура и спорт» на 2020–2022 гг.
9. Программа государственного социального заказа Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики на 2019–2021 годы.
10. Программа государственного социального заказа г. Каракола.
11. Программа государственного социального заказа г. Оша.
12. Программа государственного социального заказа г. Узун-Кыргызского айылного аймака.
13. Программа государственного социального заказа г. Ленинского айылного аймака.
14. Программа социально-экономического развития Ленинского айылного аймака.
15. Программа социально-экономического развития г. Каракола.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Правовые условия реализации и финансирование ГСЗ

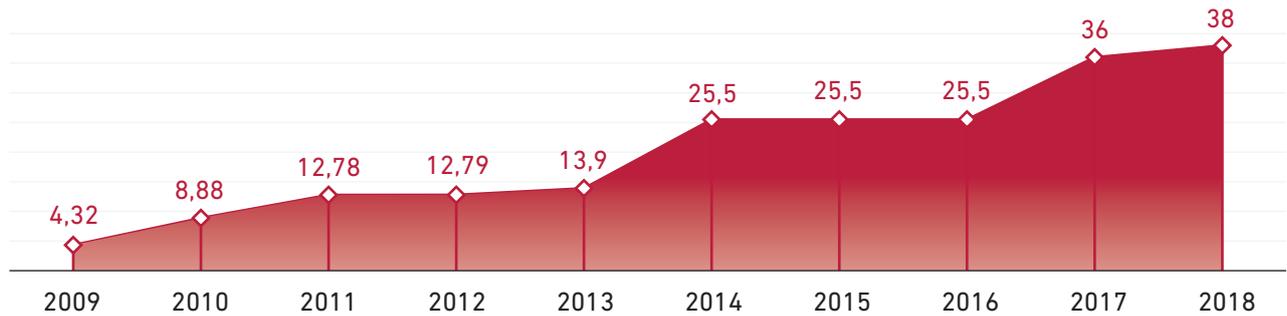
В Кыргызской Республике создана правовая среда для реализации ГСЗ, которая позволяет различным органам управления внедрять государственный социальный заказ.

Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» (далее – Закон о ГСЗ), в первой своей редакции был принят 21 июля 2008 года. Он создал правовую основу для оказания социальных услуг населению НКО, за счет грантов, выделяемых из средств государственного бюджета. С принятием Закона о ГСЗ появился новый механизм предоставления социальных услуг, который позволил предоставлять социальные услуги населению на основе инициатив граждан. Новая редакция Закона о ГСЗ была принята 28 апреля 2017 года (№ 70). В этой версии закона появились новые формы ГСЗ (закупки и социальные талоны), существенно детализированы процедуры реализации ГСЗ, установлены барьеры для коррупции через обеспечение максимальной прозрачности процесса размещения и реализации ГСЗ и заложены механизмы снижения рисков. В целом новая редакция закона существенно повысила качество правовых условий для применения данного инструмента управления.

Вскоре после принятия Закона Правительством КР был принят пакет нормативных правовых актов, продолжающих регламентировать применение ГСЗ. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 декабря 2017 года № 814 было утверждено Положение о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов при реализации госу-

дарственного социального заказа, которое устанавливает порядок проведения конкурса общественно полезных проектов при реализации государственного социального заказа. К положению прилагается пакет документов: график реализации ОПП, формы объявления конкурса, требования к созданию грантовой комиссии, требования к организациям-исполнителям, требования к созданию консорциумов, форма проектного предложения, форма бюджета, условия подачи заявки на конкурс, критерии оценки ОПП, требования к электронной базе экспертов, условия попадания и исключения экспертов в электронную базу, форма договора о реализации ОПП. Этим же постановлением правительство утвердило Порядок контроля, мониторинга и оценки реализации общественно полезных проектов в рамках государственного социального заказа.

Финансирование ГСЗ из республиканского бюджета имеет довольно долгую историю, учитывая, что первый заказ был размещен МТСП в 2009 году. Весь прошедший период объем финансирования ГСЗ от МТСП увеличивался, а к 2020 году вырос почти в 9 раз и составил 38 миллионов сомов против 4,3 миллиона сомов в 2009 году. В 2018 году к заказчикам ГСЗ присоединился ГАМФКС, предоставив финансирование по одному миллиону сомов в 2018 и 2019 годах. Также в 2018 году приступили к реализации ГСЗ органы МСУ, профинансировав свои программы ГСЗ в объеме 150 тысяч сомов в 2018 году и 1,95 миллиона сомов – в 2019-м.

Диаграмма 1. Динамика роста объемов финансирования ГСЗ от МТСП, 2009–2019 годы, млн сомов

Организационные аспекты реализации программ ГСЗ

Эффективная система управления ГСЗ может считаться действующей, если она функционирует в определенных институциональных и ресурсных условиях.

Первейшее условие – адекватная первичная законодательная среда, содержащая логически связанные рамочные законы, касающиеся управления в стране, в сфере, и конкретно касающиеся ГСЗ, которая в Кыргызстане создана и функционирует – выполняется. Анализ наличия необходимых институциональных и

организационных условий для эффективного управления ГСЗ заказчиком, представленный в таблице ниже, показал, что примерно 65% данных условий создано полностью или частично. Однако для достижения максимальной эффективности требуются усилия по выполнению еще 35% условий. В основном, не созданы условия для надлежащих мониторинга и оценки реализации ГСЗ, а также повышения квалификации сотрудников заказчиков.

Таблица 2. Наличие в системе управления КР условий, необходимых для эффективного управления ГСЗ заказчиком

Условия, необходимые для эффективного управления ГСЗ заказчиком	Наличие условий
Планирование программы ГСЗ ведется с учетом целей текущей социальной политики государственных и муниципальных органов	Присутствует частично
Оценка исполнения Программ ГСЗ служит источником данных для оценки исполнения государственных программ социальной политики	Отсутствует
Планирование происходит (в том числе, с учетом мнения целевых групп) путем выявления социально значимых проблем для включения в программу ГСЗ	Присутствует частично
В государственных и муниципальных органах существует организационная структура исполнения ГСЗ	Присутствует частично
Система МиО программы ГСЗ является реальным инструментом управления программой	Присутствует частично
По итогам оценок или экспертизы общественно полезных проектов ГСЗ принимаются решения и производятся изменения для повышения эффективности реализации проектов	Присутствует частично
Предусмотрен бюджет на реализацию программы и мониторинг и оценку (законодательство предусматривает возможность использования до 5% от суммы, выделенной на ГСЗ, на МиО и прочие административные расходы)	Отсутствует
Осуществляется контроль соблюдения стандартов социальных услуг в рамках ГСЗ	Присутствует
Существуют методические документы по реализации ГСЗ и проведению МиО в государственных и муниципальных органах	Присутствует частично

Условия, необходимые для эффективного управления ГСЗ заказчиком	Наличие условий
Система отбора и предоставления ОПП действует прозрачно, с равным доступом для всех потенциальных исполнителей к участию в конкурсах и реализации программ ГСЗ	Присутствует
Наличие квалифицированных сотрудников и руководителей в государственном органе и органе МСУ	Присутствует частично
Существуют должностные инструкции и система повышения квалификации по направлению реализации ГСЗ и МиО ГСЗ	Отсутствует
Привлечены партнерские государственные ведомства для решения межведомственных задач	Присутствует частично

Организация деятельности заказчика и кадровый потенциал

Во всех ведомствах существуют подразделения и/или лица, ответственные за реализацию программ ГСЗ. Во всех государственных и муниципальных органах структуры реализации ГСЗ – различные, в соответствии с особенностями объема работ и задач ГСЗ. Наиболее мощный аппарат реализации ГСЗ представлен в МТСР. Структура исполнения ГСЗ подчинена заместителю министра. Во всех подразделениях есть сотрудники, ответственные за представление в грантовой комиссии тем; есть сотрудники, которые работают с выявлением потребностей населения, формируют программы, темы грантовых конкурсов, в соответствии с программой, технические задания. Также есть положение о грантовой комиссии и сотрудники, которые набирают представителей НКО в грантовую комиссию. Как указывалось выше, МТСР регулярно проводил оценку реализации проектов, однако рекомендации не были включены в систему исполняемых решений.

В ГАМФКС ГСЗ реализуется в течение трех лет и объем финансирования достаточно невысок; данным направлением в ведомстве занимаются двое сотрудников. На этапе разработки программы, процедур реализации ГСЗ задействован отдел по молодежной политике; а на этапе его реализации ответственность за реализацию всех процедурных вопросов (начиная с объявлений, и др.) возложена на отдел по работе с общественностью и молодежными организациями и отдел по спорту. При подготовке тем и отборе проектов участвуют сотрудники всех подразделений. В

комиссию по отбору грантов приглашаются НКО. В оценке проектов и в целом в освоении этого направления им помогает Общественный совет ГАМФКС.

В органах МСУ ГСЗ занимаются социальные работники или специалисты по инвестициям. В с. Ленинское в ходе реализации проектов была установлена связь с молодежным советом при главе айыл окмоту и это можно считать положительным опытом, потому что это усиливает горизонтальные связи в жизнедеятельности села. В дальнейшем этот опыт может быть распространен.

Как указывалось выше, оценка должна стать одним из основных инструментов в управлении реализацией ГСЗ государственных и муниципальных органов. Это необходимо по ряду причин: в том числе, для того, чтобы аккумулировать результаты работы проектов ГСЗ в общие рамки функционирования государственных и муниципальных органов. Проектная работа не связана напрямую функцией подчинения и реализацией строгих правил (кроме реализации государственных стандартов получения государственных услуг министерства), что и является ее положительной стороной. ГСЗ реализуется различными НКО с различным потенциалом, которые работают с группами населения, для которых по различным причинам получение услуг в стандартных условиях невозможно или затруднено. Поэтому управление проектами ГСЗ должно строиться, основываясь на МиО.

Методические документы по реализации ГСЗ

В связи с тем, что законодательная сфера в разных странах описана по-разному, институциональные и методические документы не могут быть созданы по единому образцу. Это связано еще и с тем, что каждое государственное или муниципальное ведомство, ставит свои задачи для реализации ГСЗ, а, следовательно, под них и должны разрабатываться инструктивные и методические документы. Однако должны быть подготовлены рекомендации по подходам к разработке подобных документов.

Наиболее полно разработаны документы в МТСП – это не удивительно, потому что ГСЗ в этом ведомстве действует на протяжении достаточно большого времени и МТСП постепенно оснащается всем требуемыми документами. В распоряжении отдела существует

пакет документов, регламентирующих работу грантовой комиссии, отдела мониторинга – рекомендации и методики по работе с мониторингом и оценкой. Все документы выложены на сайте и доступны для знакомства. В ГАМФКС также разработаны и приняты документы, регламентирующие деятельность грантовых комиссий и других функций по обеспечению ГСЗ. Однако эти данные не представлены на сайте. Еще сложнее ситуация с нормативными документами муниципалитетов. Информацию о том, что происходит в муниципалитетах в сфере ГСЗ, можно найти преимущественно на сайте Института политики развития⁹. Необходимо рассмотреть дополнительные источники для доступа к такой информации¹⁰.

Мониторинг и оценка исполнения программ ГСЗ заказчиком

Для эффективных МиО в государственном или муниципальном органе должны быть предусмотрены структуры, которые бы занимались МиО проектов ГСЗ, которые бы тесно работали с ведущими подразделениями государственного органа. Но могут быть предусмотрены и другие способы проведения оценки ОПП. Отдел мониторинга и инспектирования социальных услуг существует в 2020 году только в МТСП. Первоначально он подчинялся заместителю министра, но к настоящему моменту времени отдел ввели в состав отдела аудита, что существенно снижает его статус и возможно затруднит сотрудничество с ключевыми подразделениями МТСП. МТСП проводил регулярную оценку проектов, собственными силами и пользуясь услугами независимых организаций, проводя для этого специальные конкурсы.

Мониторинг ОПП в ГАМФКС помогли провести специалисты общественного совета, на волонтерской основе. Однако, если рассматривать эту практику как постоянную, то нужно предусматривать специальные требования к участникам ОС, которые могут быть заменены на тех, кто не располагает соответствующей

квалификацией. Внешняя оценка не проводилась.

Внешняя оценка ОПП в муниципальных органах также пока не проводилась. По итогам реализации проекта был проведен опрос удовлетворенности проектом в Узун-Кырском айылном аймаке. Однако, это не управленческая оценка, которая бы свидетельствовала о достижении социальных планов. Руководители муниципальных органов и руководители проектов в муниципальных органах проводили внутренний мониторинг в соответствии с планом реализации проектов и оценивали общие достижения.

В связи с важностью проведения МиО и выявления эффективности реализации ОПП важно продумать механизм проведения независимых оценок ОПП в тех ведомствах, которые реализуют ГСЗ.

Однако ни у одного ведомства не предусмотрены бюджеты на мониторинг и оценку. Даже у МТСП, где существует отдел МиО, выезды для проведения мониторинга помогала выполнять донорская организация. Бюджет на проведение оценки в разные годы формировался из различных источников.

⁹ Это хорошая практика, однако необходимы источники информации, за которые были бы ответственны сами муниципалитеты, может быть дополнительно предложить эту функцию Союзу МСУ

¹⁰ В 2020 году ГАМСУМО совместно с Союзом МСУ и Институтом политики развития планирует запустить Портал лучшей практики местного самоуправления, где в числе других хороших практик будут представлены как результаты ГСЗ в органах МСУ, так и вся имеющаяся нормативная правовая база, включая НПА муниципального уровня.

