

Международное просветительское
общественное объединение

АКТ

Анализ практик государственного социального заказа в Республике Беларусь

Аналитический документ

Валерий Жураковский

Людмила Близнюк

Владимир Корж

Минск 2014

www.actngo.info

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	5
ОПИСАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ	6
Процесс формирования государственного социального заказа	6
Подготовка задания и другой конкурсной документации заказчиком	9
Различия социального заказа на услуги и проекты.....	13
Информационное сопровождение конкурса	16
Использование сайта www.icetrade.by	16
Подготовка конкурсного предложения претендентами	20
Выбор исполнителя государственного социального заказа.....	21
Заключение договоров с исполнителями	22
Определение получателей услуг	26
Прекращение выполнения государственного социального заказа.....	28
Организация контрольных функций.....	30
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	32
Предложения по совершенствованию нормативной базы	34
ПРИЛОЖЕНИЯ	36
Сценарий интервью с исполнителем государственного социального заказа	36
Сценарий интервью с заказчиком государственного социального заказа ..	38
Сценарий группового интервью с негосударственными некоммерческими организациями, которые не являлись исполнителями государственного социального заказа.....	40

ВВЕДЕНИЕ

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь проводит единую государственную политику, направленную на развитие системы социального обслуживания, в том числе, путём внедрения системы государственного социального заказа.

В 2014 году началось практическое применение норм законодательства о государственном социальном заказе, предоставившего право местным органам власти финансировать социальные услуги и социальные проекты негосударственных некоммерческих организаций Беларуси. В этом году в 26 регионах республики реализуются договора на выполнение государственного социального заказа с общей суммой субсидий, предоставляемых негосударственным некоммерческим организациям из местных бюджетов, более 1,8 млрд. рублей.

Внедрение в Республике Беларусь системы государственного социального заказа является одним из приоритетных направлений государственной политики в области социального обслуживания, поскольку позволит повысить доступность и качество социальных услуг, привлечь к решению социально значимых вопросов дополнительные материальные и человеческие ресурсы.

Впервые нормы о государственном социальном заказе появились в белорусском законодательстве с принятием 13 июля 2012 года Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам социального обслуживания», который изложил в новой редакции Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании», вступивший в силу с 1 января 2013 года.

В развитие нормативной базы, регулирующей процедуры формирования и размещения государственного социального заказа, 27 декабря 2012 года Советом Министров Республики Беларусь было принято Постановление № 1219 «О некоторых вопросах государственного социального заказа»¹ (далее - Постановление № 1219), которое утвердило:

- Положение о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;
- Положение об условиях и порядке предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;
- типовую форму договора на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг;

¹ <http://www.government.by/ru/solutions/1946>

- типовую форму договора на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на реализацию социальных проектов.

Настоящее исследование представляет собой попытку сделать анализ первых практик применения нормативных актов о государственном социальном заказе и собрать мнения заинтересованных сторон о путях его совершенствования. Изучение хода внедрения государственного социального заказа проводилось при поддержке Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.

Настоящий документ представляет результаты проведенного исследования и призван оказать содействие органам власти и негосударственным некоммерческим организациям в повышении эффективности реализации государственного социального заказа и в развитии соответствующей нормативной базы.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью исследования являлся обзор текущей практики применения норм законодательства о государственном социальном заказе в Республике Беларусь.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- изучение практики формирования государственного социального заказа;
- изучение опыта проведения конкурсных процедур для выделения субсидий негосударственным некоммерческим организациям;
- изучение факторов, влияющих на реализацию государственного социального заказа;
- изучение практик осуществления контрольных функций заказчиками государственного социального заказа;
- сбор рекомендаций заинтересованных сторон о путях совершенствования нормативных документов, регулирующих реализацию государственного социального заказа в Республике Беларусь, и практик их применения.

Объектом исследования являлись заказчики и исполнители государственного социального заказа, а также негосударственные некоммерческие организации, позиционирующие себя как поставщики услуг в сфере социального обслуживания в Республике Беларусь (далее – НКО не исполнители). *Предметом исследования* являлась практика применения законодательства о государственном социальном заказе в Республике Беларусь. Исследование *было проведено* в сентябре-ноябре 2014 года.

Анализ практик государственного социального заказа был основан на исследовании документальных источников (нормативно-правовых актов, объявлений о конкурсах на сайте www.icetrade.by, договоров, отчетных документов) и результатах проведения индивидуальных и групповых интервью с заказчиками и исполнителями государственного социального заказа, а также негосударственными некоммерческими организациями, позиционирующими себя как поставщики услуг в сфере социального обслуживания, которые не являлись исполнителями государственного социального заказа.

Выборка исследования строилась таким образом, чтобы охватить все виды услуг, которые стали предметом государственного социального заказа, охватить все негосударственные некоммерческие организации, которые стали исполнителями государственного социального заказа, а также охватить все области Беларуси, в которых наблюдались конкурсы государственного социального заказа.

В результате исследования было проведено 12 индивидуальных и 6 групповых интервью (16 представителей исполнителей и 22 представителя заказчиков государственного социального заказа, а также 10 представителей негосударственных некоммерческих организаций, которые не были исполнителями государственного социального заказа; всего – 48 человек). Изучались практики реализации государственного социального заказа в Витебской, Гродненской, Минской областях и г.Минске.

ОПИСАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ

Процесс формирования государственного социального заказа

В соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1219 «О некоторых вопросах государственного социального заказа» формирование государственного социального заказа производится государственным заказчиком при подготовке соответствующих мероприятий государственных, отраслевых и региональных программ, предусматривающих оказание социальных услуг и (или) реализацию социальных проектов.

При этом государственным заказчиком:

- осуществляется мониторинг социально-демографической ситуации в регионе;
- проводится анализ выявленных в ходе мониторинга проблем в области социального обслуживания с определением категорий населения, нуждающихся в оказании социальных услуг, создании условий для решения социальных проблем, перечня социальных услуг, в предоставлении которых нуждаются граждане, и их объема, социальных проектов, реализация которых позволит создать условия для решения социальных проблем;
- оценивается возможность решения выявленных проблем посредством государственного социального заказа на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;
- определяются потенциальные исполнители государственного социального заказа;
- определяются пути финансирования государственного социального заказа;
- определяются объемы финансирования, необходимые для оказания социальных услуг и реализации социальных проектов посредством государственного социального заказа.

Чтобы оценить сложившуюся практику формирования государственного социального заказа, в ходе проведенных интервью у респондентов спрашивалось о том, каким образом и на основании какой информации принималось решение о заказываемых в рамках государственного социального заказа услугах.

Поскольку механизм государственного социального заказа появился в Законе «О социальном обслуживании», это повлияло на то, что со стороны местных органов власти за формирование и размещение государственного социального заказа в 2014 году отвечали Управления по труду, занятости и социальной защите (далее - Управления), хотя вопрос о том, кто будет заниматься государственным социальным заказом, на первоначальном этапе вызывал много дискуссий и разночтений. В некоторых районах за формирование и размещение государственного социального заказа брались

Территориальные центры социального обслуживания населения (далее - ТЦСОН).

Заказчик: «Я обошла весь райисполком и несколько раз. Фраза, что заказчиком выступает местный распорядительный орган, ничего нам не говорила. Все понимают, что это райисполком. Но кто конкретно? Иванов, Петров? Кто конкретно договор будет подписывать? Председатель райисполкома? Не будет он подписывать. Кто будет этим заниматься? Однозначно, этим будем заниматься мы, ТЦСОН или Управление. Всё равно требуется решение исполкома, чтобы наделить нас этими полномочиями. Поскольку соцзаказ - это новая деятельность, боялись сделать что-то не так, чтобы было юридически правильно. Было бы желательно иметь обобщенные рекомендации по применению данного законодательства. Было одно письмо Минюста, так читали в нем каждую строчку. Звоним в другой район, а там делают все по-другому. А хочется делать изначально все правильно, чтобы потом не наказали».

Управления использовали в текущем году два основных источника информации о потребностях в социальных услугах для государственного социального заказа:

- информация, предоставляемая ТЦСОН. При этом потребность в социальных услугах оценивалась ТЦСОН с точки зрения граждан, стоящих на учёте в ТЦСОН;
- информация, предоставляемая негосударственными некоммерческими организациями (далее - НКО). При этом потребность в социальных услугах оценивалась НКО с точки зрения целевых групп, с которыми работают НКО.

Основным аргументом в пользу услуг для государственного социального заказа со стороны заказчиков выступало наличие нуждаемости граждан в услуге и неоказание данной услуги ТЦСОН.

На основе информации, полученной со стороны ТЦСОН, в большинстве регионов был сформирован однотипный государственный социальный заказ на оказание медико-социальных услуг пожилым людям и инвалидам с различной степенью ограничения жизнедеятельности.

Вместе с тем, на основе информации, полученной со стороны НКО и ТЦСОН, в отдельных районах был сформирован государственный социальный заказ на специфические услуги, не встречающиеся у других заказчиков:

- социально-реабилитационные услуги молодым людям с инвалидностью;
- услуги временной передышки семье, воспитывающей ребенка-инвалида: уход за ребенком с инвалидностью;
- услуги социально-психологической и трудовой реабилитации лиц, страдающих шизофренией, шизотипическими и бредовыми расстройствами, расстройствами настроения;

- услуги социального сопровождения наркопотребителей;
- услуги по оздоровлению и социально-психологической реабилитации детей и молодых людей с инвалидностью;
- услуги сопровождаемого проживания инвалидов с детства I и II группы, имеющие интеллектуальные нарушения;
- социально-психологические услуги жертвам торговли людьми и домашнего насилия.

Основным недостатком первого опыта формирования государственного социального заказа представители НКО отметили узковедомственный подход в определении потребностей в социальных услугах. Так например, медико-социальные услуги в 2014 году заказывались исключительно для возрастной группы от 18 лет и старше, поскольку именно с этой группой населения работают ТЦСОН. Поэтому, например, дети оказались лишены возможности получить медико-социальные услуги в рамках государственного социального заказа, хотя потребность такая существует². В этом году подотчетные министерствам образования, здравоохранения, внутренних дел и т.д. структуры в формировании государственного социального заказа не участвовали, и социальные проблемы, находящиеся в их поле зрения, предметом государственного социального заказа не стали.

Как следствие, многие НКО не смогли увидеть в объявленных заказах поле для приложения своих сил:

НКО не исполнитель: «Описывали услуги и описали проект, но на этапе консультирования все было возвращено обратно, так как дети – не целевая группа управлений труда и соцзащиты. Ответ был устный».

НКО не исполнитель: «Государство не сформирует запрос на наши услуги, так как не знает о проблемах из-за того, что наши целевые группы (семьи наркозависимых) не обращаются в ТЦСОН со своими проблемами».

Ещё один аспект формирования государственного социального заказа, который беспокоит негосударственные некоммерческие организации, связан с исключением из государственного социального заказа услуг, которые оказываются в ТЦСОН.

НКО не исполнитель: «Наша организация оказывает услуги пожилым людям, ветеранам, бывшим узникам концлагерей и гетто. Скорее всего, нам скажут, что наша услуга не уникальна. Хотя разница в оказании услуг всё же есть. В государственных организациях ограниченное время на оказание услуги и четкий набор услуг. Наши же волонтеры еще и обеспечивают досуг, обеспечивают социализацию для человека, оказывают помощь в осуществлении гигиенических процедур, сопровождение в поликлинику и просто поговорить (либо в гостях, либо по телефону), присутствие в доме, если в дом приходят какие-либо службы. То есть услуга более человечная».

² В Центрах коррекционного развития и обучения дети с особенностями психофизического развития находятся до 17 лет, а ТЦСОН может начать заниматься ими только с 18 лет. Целый год такие дети не получают социальных услуг от государства.

НКО не исполнитель: «Были подготовлены описания услуг по работе с жертвами домашнего насилия. Но на уровне министерства труда услуга не является специфичной, поскольку в ТЦСОНах есть кризисные комнаты. Поэтому такая услуга является дублированием. Вопрос в качестве оказания услуги. В ТЦСОН не всегда хватает специалистов, ресурсов, ограниченный срок пребывания клиента в кризисной комнате. В нашей организации есть 13 мест, которые заполнены практически всегда. Абсурдность ситуации: у нас есть лист ожидания на размещение в шелтере³, поскольку наши клиенты в кризисные комнаты ТЦСОН идти не хотят».

Сегодня в перечне услуг, которые оказывают ТЦСОН, есть много тех социальных услуг, которые изначально придуманы и апробированы общественными организациями, и только впоследствии внедрены в практику работы ТЦСОН. Очень часто инициатива передачи опыта оказания социальных услуг государственным учреждениям исходила от самих общественных организаций, поскольку у них нет ресурсов на устойчивое оказание данных услуг. Действующее белорусское законодательство (например, статья 20 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях») запрещает общественным объединениям оказывать частично платные социальные услуги, как это делают ТЦСОН, и это лишает их возможности обеспечить финансовую устойчивость при оказании данных социальных услуг.

Отказ органов власти выставлять на государственный социальный заказ услуги, которые уже присутствуют в перечне услуг государственных учреждений, воспринимается НКО как продолжение политики протекционизма государственным учреждениям в ущерб негосударственным некоммерческим организациям и в ущерб конкурентным механизмам повышения качества оказываемых населению социальных услуг.

Подготовка задания и другой конкурсной документации заказчиком

Большинство представителей заказчика заявили, что трудностей в подготовке задания и другой конкурсной документации не было. Однако такая позиция, скорее всего, является свидетельством недостаточных знаний о государственном социальном заказе со стороны государственных заказчиков, чем простоты и ясности форм, утвержденных Постановлением Совета Министров № 1219.

Чтобы разные нуждающиеся граждане могли получить одну и ту же социальную услугу, независимо от того, какая организация станет исполнителем государственного социального заказа, задание должно понятно и в полном объеме описывать данную услугу. Точность описания задания является также необходимым элементом для возможности осуществления

³ Шелтер (от английского shelter) - приют, кров; пристанище, прибежище; убежище

последующего контроля: насколько исполнитель добросовестно выполняет полученный заказ.

Ниже приведено два примера описания одной и той же медико-социальной услуги, взятых из реальных заданий в разных регионах:

Пример 1. Процедура закупки № 2014-137160

3. Информация о социальных услугах:

3.1. перечень социальных услуг, их описание: социально-медицинские и социально-бытовые услуги;

3.2. формы предоставления социального обслуживания: социальная помощь на дому

3.3. объем социальных услуг:

продолжительность оказания социальных услуг: 45 минут в сутки;

периодичность предоставления социальных услуг: в соответствии с медицинскими показателями;

срок предоставления социальных услуг 2014 год

3.6. требования к исполнителям социальных услуг: наличие медицинского образования, медицинской книжки, квалификации и опыта

5. Ожидаемые результаты _____

Пример 2. Процедура закупки № 2014-169261

3. Информация о социальных услугах:

3.1. перечень социальных услуг, их описание:

социально-бытовые услуги:

- оказание помощи в приготовлении пищи;
- оказание помощи в приеме пищи (кормление);
- оказание помощи в написании, отправке писем и других почтовых отправлений;
- оказание санитарно-гигиенических услуг (обтирание, гигиенические ванны, стрижка ногтей, причесывание, смена нательного белья, смена подгузника);
- оказание помощи в одевании, снятии одежды, переодевании, смене нательного белья;
- оказание помощи в смене (перестилании) постельного белья;
- организация прогулки на свежем воздухе;
- обеспечение (содействие в обеспечении) по заключению врачей лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения;

- доставка продуктов;

социально-медицинские услуги:

- оказание помощи в соблюдении личной гигиены;
- проведение первичного медицинского осмотра и первичной санитарной обработки;
- оказание первичной медицинской помощи;
- выполнение медицинских процедур по назначению врача (выполнение инъекций, обработка ран, наложение повязок, выполнение очистительных клизм);
- забор материалов для проведения лабораторных исследований при наличии направления от лечащего врача;
- выполнение лекарственной ингаляции (с учетом медицинских показаний);
- выполнение некоторых элементов массажа;
- организация и проведение занятий с элементами лечебной, адаптивной физической культуры;
- обеспечение медицинского наблюдения за состоянием здоровья обслуживаемого лица (опрос о состоянии здоровья, измерение артериального давления, температуры тела);
- профилактика и лечение пролежней;
- оказание моральной поддержки;
- оказание помощи в приеме лекарственных средств, закапывании капель и другом;

<p>- посещение гражданина, находящегося в стационарном учреждении здравоохранения, в целях выполнения заказов и оказания моральной поддержки;</p> <p>- содействие в госпитализации в государственные учреждения здравоохранения;</p> <p><u>социально-посреднические услуги:</u></p> <p>- оказание помощи в доставке в учреждение здравоохранения;</p> <p><u>социально-реабилитационные услуги:</u></p> <p>- обучение навыкам пользования техническими средствами социальной реабилитации;</p> <p>- содействие в проведении реабилитационных мероприятий (медицинских, социальных) в соответствии с ИПР;</p> <p>3.2. формы предоставления социального обслуживания - <u>социальная помощь на дому</u>;</p> <p>3.3. объем социальных услуг:</p> <p>продолжительность оказания социальных услуг медицинская сестра - <u>от 2 до 7 часов 40 мин. в сутки (в соответствии с Постановлением Министерства Здравоохранения Республики Беларусь от 05.04.2000г. №6 «О сокращенной продолжительности рабочего времени работников организаций здравоохранения любых организационно-правовых форм собственности)</u>;</p> <p>периодичность предоставления социальных услуг – <u>от 2 до 5 раз в неделю в дневное время по рабочим дням</u>;</p> <p>срок предоставления социальных услуг - <u>2014 год (согласно договора)</u>;</p> <p>3.5. место оказания социальных услуг – <u>по месту проживания получателей услуг</u>;</p> <p>3.6. требования к исполнителям социальных услуг - <u>среднее специальное образование по специальностям "Сестринское дело", "Лечебное дело", "Медико-реабилитационное дело" (высшее образование), наличие опыта по уходу за гражданами, утратившими двигательную активность, способность к самообслуживанию, знаний в области гигиены и санитарии, наличие лицензии на осуществление медицинской деятельности.</u></p> <p>4. Ожидаемые результаты: <u>улучшение качества жизни получателей медико-социальных услуг (далее – получатели услуг; повышение качества социальных услуг и удовлетворённость получателей услуг, оказанными медико-социальными услугами; улучшение эмоционального состояния получателей услуг; создание условий для комфортного проживания получателей услуг в привычных для них условиях.</u></p>

Как видно из приведенных примеров, одна и та же услуга описана по-разному, и не всегда предоставленная в техническом задании информация достаточна, чтобы разные потенциальные исполнители государственного социального заказа смогли одинаково понять сформулированное задание.

Неполные описания в заданиях на государственный социальный заказ впоследствии привели к возникновению ряда проблемных ситуаций между заказчиками и исполнителями.

А вот как разные заказчики обозначали предмет закупки медико-социальной услуги⁴:

- социальная услуга (медицинская сестра милосердия);
- социальные услуги;
- услуги медицинской сестры милосердия;
- услуги социальные без обеспечения проживания, не включенные в другие группировки;

⁴ В данном случае доказательством того, что речь идет об одной и той же медико-социальной услуге, служила информация о социальных услугах п.3 задания.

- социально-медицинские услуги;
- оказание услуг сестры милосердия одиноким и одиноко проживающим гражданам, достигшим возраста 60 лет;
- оказание медико-социальных услуг по уходу гражданам, утратившим двигательную активность, инвалидам I и II группы, в соответствии с заключением МРЭК, и иным гражданам, нуждающимся в постоянном постороннем уходе (в медико-социальных услугах).

Вот ещё один пример описания предмета закупки, который привёл к более серьёзным последствиям, чем просто использование разной терминологии в описании одной и той же услуги:

«государственный социальный заказ, путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание медико-социальных услуг и социально-психологических услуг на дому пожилым гражданам, полностью утратившим способность к самообслуживанию и передвижению, медицинской сестрой и социально-психологических услуг жертвам торговли людьми и домашнего насилия психологом».

Как видно из приведенного примера, в одном задании речь идет фактически о двух разных услугах:

- 1) оказание медико-социальных услуг и социально-психологических услуг на дому пожилым гражданам, полностью утратившим способность к самообслуживанию и передвижению, медицинской сестрой⁵;
- 2) оказание социально-психологических услуг жертвам торговли людьми и домашнего насилия, психологом.

Если бы заказчик выставил два отдельных лота на конкурс по двум услугам, то победителями конкурса могли бы стать две совершенно разные организации. В приведенном примере оказание медико-социальных услуг накладывает на исполнителя государственного социального заказа дополнительное требование по наличию лицензии на оказание медицинских услуг, что значительно сузило круг потенциальных исполнителей и определило итоги конкурса ещё на этапе формирования государственного социального заказа.

Одним из немногих представителей заказчика, который озвучил трудности в подготовке задания на государственный социальный заказ, стал участник обучающего курса по повышению квалификации работников системы социального обслуживания по вопросам государственного социального заказа, организованного в 2011 году совместными усилиями Минского международного образовательного центра имени Й. Рау, ГУО «Республиканский институт повышения квалификации и переподготовки

⁵ Данное описание также можно было бы рассмотреть как две разные услуги (медико-социальная услуга и социально-психологическая услуга). В данном случае оставлена версия заказчика, поскольку речь идет об одной и той же целевой группе (пожилые граждане), и заказчик выразил желание, чтобы услуга оказывалась одним специалистом (медицинской сестрой).

работников Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь» и Международного просветительского общественного объединения «АКТ»:

Заказчик: «Была проблема в описании услуги. То есть, нет стандарта. Получилось, что описание услуги - это видение чисто нашего района. Написать, что нужны услуги сиделки – это, по большому счету, ни о чем. Нужна была не только сиделка. По предварительным беседам с родителями мы выяснили, что нужен был человек, который может научить, подсказать, выслушать, поддержать и помочь. Поэтому наша услуга получилась такой обширной. Но где гарантия, что это правильно? Это получается авторский труд, который не прошёл экспертизу».

Несколько представителей заказчика отметили, что Постановление № 1219 недостаточно понятно, а необходимость размещения информации о государственном социальном заказе на сайте о государственных закупках (www.icetrade.by) привело к путанице процедур конкурса на государственный социальный заказ с процедурами государственных закупок.

Некоторые представители заказчиков отмечали, что когда у них возникала потребность получить консультативную помощь по вопросам государственного социального заказа, они нигде не могли получить ответ: ни в Министерстве финансов, ни в Министерстве труда и социальной защиты.

Различия социального заказа на услуги и проекты

Статья 19 Закона Республики Беларусь «О социальном обслуживании» определяет, что государственный социальный заказ для НКО может предоставляться на оказание социальных услуг и на реализацию социальных проектов.

В практике размещения государственных социальных заказов 2014 года был отмечен лишь один пример заказа на реализацию социального проекта, причем заказчик имел опыт размещения заказа и на оказание социальной услуги, и на реализацию социального проекта, что делает этот опыт особенно интересным с точки зрения сравнительного анализа.

Вот что думает по поводу различий в заказе на услуги и проекты сам государственный заказчик: *«Практически никакой разницы в подготовке документов на конкурс услуг и конкурс проектов нет, с той лишь разницей, что тут мы покупаем услугу, а тут мы покупаем проект. Просто проект представляется как более обширная система услуги. Это, по сути, та же услуга, но она комплексная. И она более приемлема для тех, кто в ней нуждается».*

То, что государственные заказчики не видят существенной разницы между заказом на социальные услуги и заказом на социальные проекты, было заранее предопределено одним и тем же порядком и условиями

формирования и размещения государственного социального заказа на услуги и проекты, утвержденного Постановлением № 1219.⁶

Когда формировались заказы на оказание социальных услуг, государственные заказчики определяли, какая именно услуга им нужна, сколько средств следует заложить в бюджет на оказание данной услуги и кто потенциально в районе из НКО может взяться за оказание данной услуги. В задании на государственный социальный заказ заказчики описывали социальную услугу, которую заказывали.

Точно такая же схема применялась и в случае с проектом. Заказчику было необходимо ещё в процессе формирования государственного социального заказа увидеть социальный проект, определить стоимость этого проекта, чтобы выделить в бюджете нужную сумму. Так как социальный проект был получен заказчиком от НКО, он точно знал, что есть организация, способная реализовать данный проект. В задании на государственный социальный заказ заказчик описал содержание того социального проекта, который заказывал, и размер субсидии на данный проект.

Пример 3. Процедура закупки № 2014-169251

Информация о социальном проекте:

3.1. описание проекта:

Проведение оценки потребностей потенциальных получателей услуг сопровождаемого проживания (далее – получатели услуг). Составление графика пребывания получателей услуг в учебном общежитии (посещений специалистами на дому), исходя из оценки потребностей получателя услуг и пожеланий его семьи.

Проведение собрания в общежитии для получателей услуг и их родителей (законных представителей). Знакомство друг с другом, со специалистами проекта, с общежитием, информирование о работе проекта.

Работа с получателями услуг по плану:

Пребывание в учебном общежитии с понедельника по пятницу по согласованному графику от 1,5 до 16 часов в сутки (с учетом ночного пребывания) на одного получателя 5 дней в неделю.

Дневное пребывание в учебном общежитии с понедельника по пятницу по согласованному графику от 3 до 6 часов в сутки на одного получателя услуг 5 дней в неделю.

Посещение получателя услуг на дому в дневное время с понедельника по пятницу по согласованному графику 1,5 часа в сутки на одного клиента 5 дней в неделю.

Практическая оценка потребностей получателей услуг в повседневной деятельности.

Развитие и закрепление социально-коммуникативных, бытовых и навыков самообслуживания (личная гигиена, приготовление пищи, совершение прогулок, уход за вещами, уборка помещения, передвижение по городу, проведение свободного времени и др.).

Еженедельное домашнее задание на выходные дни.

Индивидуальное закрепление полученных за неделю навыков в домашних условиях.

Регулярное проведение родительского собрания по обсуждению промежуточных результатов работы и корректировки дальнейшего плана сопровождения.

Проведение оценки индивидуального прогресса развития получателей услуг.

Всего в проекте от 20 до 24 человек получают социальные услуги.

⁶ За исключением разницы в условиях финансирования: в услугах субсидии предоставляются исключительно на возмещение расходов на заработную плату, а в проектах субсидируется 50% стоимости проекта.

3.2. срок реализации: <u>сентябрь – окончание финансирования социального проекта;</u>
3.3. оценочная стоимость социального проекта: <u>430 513 460 (четыреста тридцать миллионов пятьсот тринадцать тысяч четыреста шестьдесят рублей);</u>
3.4. доля частичного возмещения расходов на реализацию социальных проектов <u>50 (пятьдесят) %</u> и размер субсидии на частичное возмещение таких расходов <u>215 256 730 (двести пятнадцать миллионов двести пятьдесят шесть тысяч семьсот тридцать) рублей;</u>

В момент описания содержания социального проекта в задании происходит неосознанное нарушение принципа конкурсного отбора исполнителей государственного социального заказа. В отличие от услуг, которые могут быть стандартизированы и которые могут оказываться разными организациями в сопоставимых объёмах и качестве, проекты очень часто уникальны. Описывая в задании конкретный социальный проект, который заказчик хочет профинансировать, он, тем самым, фактически определяет автора проекта исполнителем государственного социального заказа еще до объявления конкурса. Либо под видом социального проекта заказывает социальную услугу, как это произошло с приведенным выше примером.

В мировой и белорусской⁷ практике при организации конкурсов социальных проектов заказчики описывают лишь приоритетные социальные проблемы, требующие решения, и требования к разрабатываемым социальным проектам, а по результатам конкурсов осуществляют выбор лучших из представленных участниками проектов. Тем самым выбор делается не между лучшими исполнителями одних и тех же работ/услуг, а выбираются лучшие проектные идеи.

Такие конкурсы проектов, как правило, направлены на поддержку и апробацию новых социальных технологий, поиск новых способов решения социальных проблем, либо участникам конкурса предоставляется свобода действий в определении абсолютно новой, пока не известной самому заказчику социальной проблемы, требующей решения. Заказчик заранее, до проведения конкурса не знает, какие именно проектные идеи получит от участников конкурса.

Таким образом, определенный Постановлением № 1219 порядок и условия организации конкурсов социальных проектов не соответствуют сути и практике реализации социальных проектов НКО и делают государственный социальный заказ на социальные проекты не привлекательным ни для государственных заказчиков, ни для исполнителей государственного социального заказа.

⁷ В Беларуси также есть своя наработанная практика конкурсов социальных проектов, которые финансируются из негосударственных источников. Порядок и условия таких конкурсов определяются его организаторами.

Информационное сопровождение конкурса

В соответствии с Постановлением № 1219, извещение о проведении конкурса на выполнение государственного социального заказа должно находиться в открытом доступе на официальном сайте в сети Интернет, созданном для размещения на нем информации о государственных закупках и актов законодательства о государственных закупках (www.icetrade.by). Информационное сообщение о проведении конкурса также должно публиковаться в средствах массовой информации с указанием даты размещения извещения о проведении конкурса на официальном сайте.

Интервью с представителями заказчиков показали, что были использованы разные каналы информирования о проведении конкурсов: сайт www.icetrade.by, местные сайты органов власти, местные и республиканские СМИ, прямое информирование потенциальных исполнителей посредством встреч, телефонных звонков и писем. Вместе с тем, отмечены не редкие случаи, когда размещение информации на сайте www.icetrade.by было единственным способом информирования о конкурсе. При этом информация в СМИ не размещалась, что является прямым нарушением Постановления № 1219.

Одна из причин такого нарушения - это возникшая путаница процедур государственного социального заказа с процедурами государственных закупок.

Заказчик: «Размещали информацию только на официальном сайте www.icetrade.by. Это же закупка услуги. У нас уже есть определенные требования бюджетного законодательства, где мы имеем должны размещать информацию».

Для многих представителей заказчика стало неожиданным сюрпризом, что размещение информации на сайте www.icetrade.by, а также в некоторых случаях и в СМИ являлось платным. Порой у заказчиков уходило до трёх недель на согласование необходимых платежей и размещение информации на официальном сайте.

При этом абсолютно все исполнители государственного социального заказа, с кем удалось побеседовать, получили информацию о конкурсе непосредственно от заказчика в устной или письменной форме. Ни официальный сайт www.icetrade.by, ни СМИ в этом году не послужили для НКО-респондентов источником информации об объявленных конкурсах государственного социального заказа.

Использование сайта www.icetrade.by

Ни один аспект процедуры реализации государственного социального заказа не вызвал такой единодушной критики со стороны представителей местных органов власти и НКО, как работа сайта www.icetrade.by. По мнению респондентов, сайт является крайне неудобным для практического использования в рамках процедуры государственного социального заказа.

Заказчик: «Когда мы объявляли конкурс, сидели на работе до 9 вечера. Выбрали такое время, чтобы никто нас не отвлекал. Мы первый раз столкнулись с сайтом. Мы не программисты, не системщики, мы простые пользователи. Втроём четыре часа сидели, ещё звонили и уточняли. Система очень неудобная для использования».

Заказчик: «Специалисты icetrade никогда не сталкивались с процедурой государственного социального заказа, и подсказать, в какой раздел и как правильно разместить информацию именно на сайте, не смогли. Они не знали, нужно ли размещать результаты и какие именно результаты надо размещать. Каждое размещение на данном сайте является платным, а для бюджетной организации даже сто тысяч по этой статье это деньги».

Заказчик: «Когда мы разместили свою информацию о конкурсе, вспомнили, что Комитет говорил, что уже есть 5 или 6 конкурсов, размещённых по Гродненской области. Но я ничего по Гродненской области на сайте не нашёл. Хотя сам разместил, так и себя не нашёл! И бухгалтерия говорит: зашли на сайт и не нашли наше извещение о конкурсе. Давай ещё раз искать! Распечатали бланки по размещению, где сверху напечатан номер размещения. Стали искать по номеру. По номеру уже нашли. Но кроме нас самих номер ведь никто не знает. Поиск на сайте тяжёлый: соцзаказ не определен, критерии неопределенные. Я сам размещал информацию и был уверен, что она должна быть. А Красный крест или кто-то ещё звонили и говорят: мы вас не можем найти, нет вас на сайте».

Исполнитель: «Сайт мы, безусловно, смотрели. Могу отметить, что сайт крайне неудобен для того, чтобы искать информацию. Я уже знала, что конкурс объявлен. И наверное, только с пятого раза смогла найти нужную информацию по разным поисковым словам. Нашла с трудом, хотя неплохо владею информационными технологиями».

Заказчик: «Сайт государственных закупок - это свои правила, а государственный социальный заказ - это свои правила. Сам сайт неудобен. Когда звонишь на службу поддержки и говоришь, что ты не знаешь, как заполнить эту графу, потому что это не подходит под закон о госзакупках, они вообще не понимают, что ты от них хочешь и что ты там размещаешь. «У вас что, электронный аукцион, запрос ценовых предложений? Какой тип закупки вы производите?» А это не определено Постановлением 1219. Мы выяснили, что вся республика на одни и те же услуги использовала три разных кода на icetrade».

В ходе исследования на сайте www.icetrade.by было просмотрено 5182 описания закупок, которые были размещены в период с 01.01.2014 по 31.08.2014, в регионах заказчика/организатора Витебская, Гродненская, Минская областях и г. Минске, по всем типам закупок и ведомственной подотчетности заказчика/организатора: Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь; Областные (Минский городской) Советы депутатов; Областные (Минский городской) исполнительные комитеты; Городские (городов областного подчинения) и районные Советы депутатов;

Городские (городов областного подчинения) и районные исполнительные комитеты, местные администрации.

Было найдено 27 извещений о конкурсах государственного социального заказа, включая повторные извещения и конкурсы на разные услуги в одном и том же районе. При этом в выбранных регионах нами не найдено 7 извещений о конкурсах, о которых нам стало известно из интервью с респондентами.

При размещении извещений о государственном социальном заказе государственные заказчики определили отрасли, к которым относится предмет социального заказа, как «Медицина», «Офис/дом», «Аукционы». Причём, к отрасли «Медицина» были отнесены не только медико-социальные услуги, но и просто социально-бытовые, и другие социальные услуги. Такое поведение заказчиков обусловлено тем, что в поле выбора отраслей на сайте www.icetrade.by в принципе нет позиции «Социальная сфера». *Заказчик: «На сайте нет многих позиций для удобного размещения».*

Среди найденных извещений о конкурсах часть заказчиков указала свою ведомственную подотчетность – «Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь», другая часть - «Городские (городов областного подчинения) и районные исполнительные комитеты, местные администрации».

Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» статья 20 определяет в качестве государственного заказчика государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы. Следовательно, размещение извещений о конкурсах на государственный социальный заказ в разделе ведомственной подотчетности «Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь» ошибочно. Заказчик государственного социального заказа должен был размещать своё извещение в разделе «местные советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы».

Типы закупок, которые указывали заказчики найденных извещений: «Электронный аукцион», «Запрос ценовых предложений», «Открытый конкурс (в электронном виде)».

Статья 22 Закона Республики Беларусь «О социальном обслуживании» определяет, что выбор исполнителя государственного социального заказа проводится государственным заказчиком на конкурсной основе. Порядок проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, определён Постановлением Советом Министров Республики Беларусь № 1219 «О некоторых вопросах государственного социального заказа».

Следовательно, размещение извещений о государственном социальном заказе по типам закупок «Электронный аукцион» и «Запрос ценовых предложений» были ошибочными.

На сайте www.icetrade.by нет обозначения типа закупок «конкурс на предоставлении субсидий государственного социального заказа». За прошедшие практически два года с момента принятия соответствующего Постановления Совета Министров у специалистов официального сайта www.icetrade.by так и не сформировалось понимание, что конкурс государственного социального заказа является отдельной процедурой, утверждённой специальным нормативным документом, которая требует отдельного обозначения на официальном сайте.

Особенностью данной процедуры является то, что она в принципе **не является** процедурой **государственных закупок**, хотя и связана с расходованием бюджетных средств. Закон «О социальном обслуживании» в статьях 18 и 19 однозначно разделяет два пути финансирования государственного социального заказа:

1) путем оплаты **государственных закупок** социальных услуг, реализуется в соответствии с законодательством о государственных закупках товаров (работ, услуг);

2) путем **предоставления** негосударственным некоммерческим организациям **субсидий** на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, реализуется на условиях и в порядке, определяемых Советом Министров Республики Беларусь.

Второй путь финансирования государственного социального заказа на официальном сайте www.icetrade.by технически никак не организован, что вызывает путаницу и затруднения у всех заинтересованных сторон.

В 26% исследованных случаев, государственные заказчики государственного социального заказа не разместили на официальном сайте www.icetrade.by итоговую информацию о результатах конкурса. В соответствии с Постановлением № 1219 государственный заказчик должен в течение трех рабочих дней с даты подведения итогов конкурса разместить информационное сообщение о результатах конкурса на официальном сайте, в средствах массовой информации. Следовательно, отсутствие размещения информации о результатах конкурса на официальном сайте явилось нарушением конкурсной процедуры.

Отмечен также ряд случаев, когда государственные заказчики разместили на официальном сайте итоговый протокол о подведении итогов конкурса, однако статус предмета закупки на сайте остаётся «Рассмотрение предложений» вместо «Закупка завершена», что является свидетельством технической недоработки сервиса сайта.

Низкое качество государственных услуг по размещению официальной информации о государственных закупках и других конкурсных процедурах является следствием созданной государством монополии на услугу официального размещения извещений о закупках на сайте www.icetrade.by, от которого страдают сами органы власти. Пример сайта www.icetrade.by -

это также пример неэффективного расходования бюджетных средств, когда таковые тратятся на реализацию услуги, но сама услуга не ведет к достижению результатов, ради которых она задумывалась.

Подготовка конкурсного предложения претендентами

Со стороны НКО основной трудностью на этапе подготовки конкурсных предложений стало отсутствие специалистов со стороны государственного заказчика, которые могли бы компетентно ответить на вопросы, касающиеся заполнения необходимых форм.

Исполнитель: «Было много очень непонятных пунктов в анкете. По описанию социальной услуги не было никаких критериев, каким образом она должна быть описана. Мы очень часто звонили в управление и уточняли, в каком формате, насколько подробно мы должны описать. Нам ответили: пишите, как знаете. Мы так и написали. Для нас это было немного сложно, поскольку услуги мы никогда не описывали, работали всегда по проектам. Мы думали, поскольку заказывает государственная структура, соответственно, есть свои критерии, ведь государство оказывает услуги, и мы должны подстраиваться под эту схему. Однако конкретных форматов нам не было задано, поэтому мы написали от себя. Такое сочинение: «Что я могу сделать для государства?». Хотя хотелось бы знать, как надо в действительности. Органы власти не советуют, где можно искать разъяснительную информацию, где посмотреть. Возможно, они сами не знают».

Исполнитель: «Никто не мог ответить на возникающие вопросы. Мы много звонили в разные инстанции, поскольку много неясностей. Но где последняя инстанция никто не знал. Где тот, кто знает точно, что надо писать. Не хватает, наверное, юристов на всех этапах».

Исполнитель: «Насколько мне помнится, в законе прописано, что госзаказчик должен оказывать информационно-методическую поддержку. Вот этого пока и не хватает. До многих вещей мы доходим сами, ищем сами. Понятно, что это наш интерес. Однако не хватает, чтобы каждая организация знала: если вдруг возник вопрос по госзаказу, куда можно обратиться, и там ответят по пунктам, что надо делать. В извещении был указан начальник управления. Мы ей звонили, но она далеко не всегда могла ответить на наши вопросы. Может, слишком много вопросов и много непонятного в связи с реализацией?».

Статья 20 Закона «О социальном обслуживании» определяет, что государственный заказчик оказывает исполнителям государственного социального заказа информационную и консультационную помощь, а также может оказывать методическую, организационно-техническую и иные виды помощи. Такую консультативную помощь удалось организовать не во всех регионах.

Встречались и положительные примеры методической поддержки со стороны заказчиков. В одном из районов распоряжением по управлению

труда, занятости и соцзащиты заведующего отделением дневного пребывания ТЦСОН назначили консультантом по государственному социальному заказу, и данный специалист оказывал всю необходимую консультативную помощь на всех этапах организации конкурсных процедур.

Выбор исполнителя государственного социального заказа

Представители государственных заказчиков, также как и исполнители государственного социального заказа, единодушно сошлись во мнении, что главным недостатком Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 27.12.2012 № 1219 является требование о том, что конкурс признается конкурсной комиссией несостоявшимся в случаях, если представлено только одно конкурсное предложение.

Сегодня можно с уверенностью утверждать, что большинство конкурсов 2014 года было бы признано несостоявшимися на основании данного пункта конкурсной процедуры, если бы НКО не проявили солидарность и не подавались на участие в конкурсе не для победы, а для признания его состоявшимся.

Нынешняя ситуация развития сектора социальных услуг такова, что в отдельно взятых регионах нет конкуренции в оказании социальных услуг. Как правило, сегодня большинство НКО работают в своих рыночных нишах со специфическими целевыми группами, оказывая специфические социальные услуги. Например, наиболее часто заказываемая в 2014 году медико-социальная услуга требует от исполнителя наличия медицинской лицензии. Такую лицензию сегодня имеет только две общественные организации – Белорусское общество красного креста (БОКК) и Общественная благотворительная организация «Белорусский детский хоспис». Следовательно, кроме БОКК никто и не претендовал на государственный социальный заказ на оказание медико-социальных услуг. Точно такая же ситуация сложилась и по всем остальным услугам, заказываемым в текущем году.

Исполнитель: «Мы участвовали в поиске организаций-конкурентов. Стимулировали, обсуждали, просили исполкомы оповещать. Это сложно, учитывая требования к организациям. Трудно было найти организацию, которая могла бы поучаствовать в конкурсе, потому что требования: негосударственная некоммерческая организация, имеющая лицензию на оказание медицинских услуг. Мы сами искали таких «конкурентов».

Исполнитель: «Мы разговаривали с организацией (потом подавшей второй на конкурс) на партнерских отношениях: если вы, например, подадите, то, возможно, потом... Все же знают, чтобы госзаказ состоялся, нужен конкурент. А категория клиентов такая, с которой государство не работает, общественных организаций очень мало. Мы фактически одни, которые могут оказать эту услугу».

Заказчик: «Трудно было в организации конкурса найти кандидатов на оказание услуг. Чтобы организовать конкурс, нужно было найти хотя бы

две общественные организации, оказывающие похожего типа услуги. Проблема найти эти две организации. Если честно, второй участник конкурса был «притянут за уши» с заведомым правом на не победу».

Ещё одна сложность процедуры выбора исполнителя государственного социального заказа возникла у некоторых членов конкурсных комиссий в связи с балльной оценкой предложений и выбором победителя по рейтингу оценок.

Согласно Постановлению № 1219 каждый член конкурсной комиссии должен оценить конкурсные предложения по предложенной балльной шкале и заполнить оценочные листы по установленной форме. Участник конкурса, набравший наибольшее количество баллов в рейтинге конкурсных предложений, становится победителем конкурса.

Такой механистический подход к определению победителя не учитывает тот факт, что в конкурсных комиссиях заседают люди с разным уровнем опыта и знаний о социальной сфере и деятельности негосударственных некоммерческих организаций, и им, порой, сложно сформировать своё оценочное суждение без дополнительного обсуждения с другими членами конкурсной комиссии. Особенно это относится к сфере, где вопросы качества и эффективности не столь очевидны.

Заказчик: «Там предлагаются оценочные листы. Однако есть некоторые позиции, по которым сложно дать оценку. Оценить в баллах степень подготовленности претендентов, насколько подготовлен их персонал, насколько у них есть ресурсы, база, опыт работы в области оказания услуг. Для этого комиссии нужно изучать все эти нюансы. Мы-то заявки изучали, но оценить в баллах... Мы сами (ТЦСОН) занимаемся этим и немножко понимаем, о чем речь. А, например, у нас в комиссии был один депутат, для которого это все ново».

Международный и белорусский опыт работы конкурсных комиссий с использованием балльной системы оценки социальных проектов НКО показывает, что организация дискуссии между членами конкурсной комиссии позволяет сделать достоянием всех членов комиссии важную для оценки информацию, которой изначально могут владеть только отдельные представители конкурсной комиссии.

В этой связи целесообразно внести в процедуру оценки конкурсных предложений возможность членам конкурсной комиссии вести дискуссию и корректировать свои первоначальные оценки, если в результате дискуссии им станет известна дополнительная информация или аргументы в пользу данной корректировки.

Заключение договоров с исполнителями

В исследованных случаях первый договор с исполнителем государственного социального заказа был заключен 1 января, последний – 1 сентября 2014 года. Таким образом, процессы согласований и организация

конкурсных процедур заняли у государственных заказчиков до девяти месяцев. Эти время, затраченное на принятие решений государственными заказчиками, привели к значительному сокращению периода оказания социальных услуг нуждающимся гражданам, а также к возможному недорасходование выделенных на эти цели бюджетных средств, которые планировались на год реализации.

Для того чтобы заключить договор с 1 января один из государственных заказчиков объявил конкурс на государственный социальный заказ в ноябре 2013 года. Однако большинство представителей государственных заказчиков высказали мнение, что они не имеют право объявлять конкурсы и выбирать исполнителей государственного социального заказа до тех пор, пока не будет утвержден бюджет на эти цели. Поэтому большинство конкурсов состоялось в первом квартале текущего года.

Учитывая фактическое отсутствие конкуренции в сфере оказания социальных услуг и желая сократить затраты времени на организацию конкурсных процедур, многие представители государственных заказчиков выразили желание иметь возможность заключать с исполнителями государственного социального заказа договор на срок, больший чем текущий бюджетный год.

Согласно утвержденной Постановлением №1219 типовой форме договора на выполнение государственного социального заказа, договор может заключаться сроком до пяти лет. Вместе с тем большинство представителей государственных заказчиков выразили мнение, что они не имеют право заключать договоры, не подкреплённые бюджетными ассигнованиями. Поскольку местные бюджеты утверждаются ежегодно, то и договоры должны, по мнению респондентов, быть в пределах одного бюджетного года.

Заказчик: «Законодательство не запрещает заключать договора на больший срок, но прямо и не разрешает. А для контролирующих органов должно быть прямое разрешение. Мы всегда идем от плановых ассигнований бюджета года. Следовательно, руководители не имеют право заключать договора, не подтвержденные ассигнованиями. Если я заключаю договор на три года – это будет нарушение законодательства, поскольку я беру на себя обязательства, не подтвержденные бюджетом. Конечно, можно предусмотреть возможность пролонгации договора без процедуры закупки. Но это возможно, если Постановление 1219 прямо об этом напишет».

Ещё одной большой трудностью при заключении договора стало определение размера субсидий на возмещение расходов на заработную плату.

В Постановлении № 1219 сказано, что при предоставлении субсидий на возмещение расходов на заработную плату учитываются расходы, определенные в соответствии с установленными законодательством условиями оплаты труда работников бюджетных организаций и иных

организаций, получающих субсидии, работники которых приравнены по оплате труда к работникам бюджетных организаций.

Оказалось, что различные представители государственных заказчиков либо по-разному трактуют данную норму Постановления, либо не знают, как её правильно реализовать.

Заказчик: «Мы взяли ставку медсестры и специалиста по социальной работе в ТЦСОН. Мы платим сугубо тарифную ставку и плюс индексируем. То есть никакой стаж, ничего, что идет нашим работникам за работу в системе, никакие надбавки мы не платим. Заработная плата выходит около 1 600 000 руб. Это получается минимальная заработная плата. Мы понимаем, что за тот труд, который они выполняют сегодня, зарплата должна быть гораздо больше, и мы готовы платить больше. Но эти люди (специалисты исполнителя заказа) не состоят в штате работников ТЦСОН. И платить им как специалистам социальной службы не видим юридических оснований. Это одна из тех недоработок, которая есть в Постановлении: расчет по заработной плате».

Исполнитель: «Нам оплачивают ставку социального работника без категории, поскольку у нас специалисты без специального образования социального работника. У наших специалистов есть образование, но не социального работника. Несмотря на то, что мы оказываем услугу, которой нет в государственном социальном учреждении, и государство в принципе не готовит специалистов по нашему профилю, бралась аналогия зарплат ТЦСОН».

Заказчик: «Брался за основу расчет бюджетной организации для медицинской сестры милосердия, как если бы ей выплачивалась заработная плата, если бы она работала в бюджетной организации. Бралась ставка первого разряда, учтены надбавки, стаж, квалификация».

Заказчик: «Мы-то им зарплаты оплачиваем, но вопросов очень много. Они оказывают социальные услуги, но социальные услуги оказывает медсестра. То есть зарплату она получает как медсестра, а услуги оказывает те, которые оказывает и наш сотрудник, только тем людям, которых не может взять на обслуживание ТЦСОН. Было бы проще, если бы они оказывали только медицинские услуги. Мы выплачиваем зарплату медсестры за предоставление услуги сотрудника. Зарплата медсестры значительно выше сотрудника. Не понятно, что скажут проверяющие».

Заказчик: «Возмещаем субсидии на заработную плату. Написана отсылочная норма - на основании оплаты труда в бюджетных организациях. Каких? Та же сиделка может быть и в социальной сфере, и в медицинской сфере, и иметь совершенно разную оплату труда. По каким ставкам кого тарифицировать? Какой максимальный размер премиальных может ставить исполнитель? А отпуска и больничные, с ними что делать? Мы в договоре оговорили, что отпуска не оплачиваем. Поскольку закон четко не оговорил этот вопрос, мы решили лучше не платить, чем потом отчитываться за нецелевое использование бюджетных средств».

Таким образом, представители государственных заказчиков часто сталкиваются с затруднениями, тарифные ставки каких именно специалистов бюджетной сферы следует брать в расчет, и имеют ли право к ним применяться все надбавки, которые существуют в бюджетной сфере. Дополнительная сложность возникает в тех случаях, когда речь идет о специфических услугах, которых нет в государственных учреждениях.

Ещё одна сложность, которая возникает в связи с заработной платой работников исполнителя государственного заказа, связана с определением нормы времени, которое должны затрачивать работники на одного клиента.

Исполнитель: «По условиям тендера в задании норма бралась 10 человек на одного специалиста как для соработника ТЦСОН. Но жизнь внесла свои коррективы. В задании оговаривалось, что клиенты – это инвалиды первой группы. Но у этих инвалидов разные заболевания, которые требуют различного времени».

Исполнитель: «В медицине есть четыре функциональных класса двигательной активности и есть норматив часов социального обслуживания на каждый класс у ТЦСОН. Но мы же оказываем не социальную, а медико-социальную услугу. И таких норм на медицинскую часть услуги нет. В медицине также таких норм нет, поскольку больница – это другая ситуация, чем дом».

Сложность практик государственного социального заказа 2014 года заключается в том, что с одной стороны заказчики выставляли заказ на социальные услуги, которые не оказываются в государственных учреждениях, либо для категорий клиентов, которые не обслуживаются государственными учреждениями, а с другой стороны к исполнителям стремились предъявлять требования по нормам и тарифам, действующим в ТЦСОН или даже более жёсткие требования.

На первоначальном этапе, до появления разъяснительного письма со стороны Министерства труда и социальной защиты о том, что субсидия предоставляется на заработную плату, в том числе и при предоставлении отпуска, у многих возникала проблема оплаты отпуска специалистов, работающих в рамках государственного социального заказа. Не было полной ясности, можно ли оплачивать отпуск из средств субсидии или нельзя, и поэтому при заключении договора отпуска не учитывались.

Ещё одна сложность, связанная с отпусками сотрудников государственного социального заказа, заключается в том, что в договорах заказчики оговаривали зарплаты специалистов, а не объём необходимых услуг, которые должен получить клиент. Поэтому в большинстве зафиксированных случаев, на время отпуска специалиста услуга клиенту не оказывалась.

Со стороны НКО положение Постановления № 1219 о возмещении расходов только на заработную плату специалистов при оказании социальных услуг подверглось значительной критике. Во-первых, разные социальные услуги имеют разную структуру затрат. В примерах 2014 года встречалась услуга, где доля расходов на зарплату составила всего около 20%

общей стоимости услуги. Во-вторых, условие о возмещении расходов только на заработную плату и только специалистов, непосредственно оказывающих услуги, исключает из государственного социального заказа НКО, которые оказывают социальные услуги посредством волонтерского труда.

Определение получателей услуг

Ни в форме Задания на оказание социальных услуг, ни в типовой форме Договора на выполнение государственного социального заказа, утвержденных Постановлением № 1219, ничего не говорится о процедуре выбора получателей услуг в рамках государственного социального заказа. Поэтому в большинстве случаев процедура выбора получателей услуг заранее не планировалась и складывалась стихийно.

Было отмечено три разных подхода к определению получателей услуг:

- исполнитель самостоятельно набирал получателей услуг на основе критериев, определенных в задании;
- исполнитель получал готовый список получателей услуг от государственного заказчика;
- государственный заказчик формировал список получателей услуг совместно с исполнителем.

Неформализованная заранее процедура выбора получателей услуг привела к ряду проблемных ситуаций в выполнении договорных обязательств.

Исполнитель: «Мы сначала считали, что это мы должны искать клиентов, и мы искали. Месяца через два-три у заказчика появилось своё четкое представление, кого мы должны и кого не должны обслуживать. Поначалу все написали стандартные, похожие договора. И получилось так, что по договорам наши клиенты такие же, как и у ТЦСОН. Хотя многие клиенты, которых мы взяли, не обслуживались в ТЦСОН. Возникла ситуация, когда заказчик обнаружил, что некоторые клиенты состоят или просто могут состоять в ТЦСОН на обслуживании. Заказчики стали не соглашаться с условиями договора: это не те клиенты, мы думаем по-другому; нужно обслуживать только тех, кого не могут обслуживать и кто не состоит на обслуживании в ТЦСОН. В одном из районов заказчик отказался платить специалисту за 3 месяца работы по такого рода спорным клиентам».

Во многих местах согласование списка получателей услуг между заказчиком и исполнителем происходит устно и никак не документируется. *Исполнитель: «Этот список в итоге сложился по факту согласования оплаты».*

До начала внедрения механизма государственного социального заказа на административной единице была только одна организация, осуществляющая социальное обслуживание за бюджетные средства – ТЦСОН. С внедрением нового механизма таких организаций становится больше. Возникла новая

задача: как организовать единый учёт получателей социальной помощи за бюджетные средства таким образом, чтобы исключить дублирование помощи за бюджетные средства разными организациями одному и тому же клиенту. К решению данной задачи многие заказчики изначально не были готовы.

Вопрос о том, какие категории граждан могут или не могут получать услуги посредством механизма государственного социального заказа, до сих пор остаётся открытым и вызывает затруднения у различных заказчиков. В ходе исследования был встречен пример, когда к получателям социальных услуг, предоставляемых негосударственными некоммерческими организациями на условиях государственного социального заказа, были применены нормы Постановления Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 26 января 2013 г. № 1 «О некоторых вопросах оказания социальных услуг государственными организациями, оказывающими социальные услуги» (далее – Постановление № 1).

В данном примере при выборе получателей услуг делался выбор только тех нуждающихся граждан, кто имеет право на получение услуги бесплатно. Аргументом служил тот факт, что общественные организации оказывают услуги бесплатно, поскольку не имеют право оказывать платные услуги. При этом заказчик отмечал, что есть категории граждан, которые нуждаются в данной услуге, но согласно Постановлению № 1 они имеют право только на частично и полностью платные услуги, и поэтому заказчик не знал, как нужно поступить в данной ситуации.

Заказчик: «Это тоже одна из больших проблем. Дело в том, что согласно Постановлению у нас есть перечень категорий, которые могут получать эту услугу бесплатно. Исходя из этого Постановления, был сделан отбор тех нуждающихся, которые могут получить её бесплатно. Этот список передали исполнителю. И вот тут возникает очень большой вопрос: Как рассчитать стоимость этой услуги для тех, кто хотел бы её получить на платной основе? Механизмов для расчётов стоимости таких услуг вообще нет. Получается, что желание на частично платной основе получать такую услугу есть, а возможности на платной основе её оказывать нет, потому что много чего неизвестно, начиная от суммы оплаты, заканчивая кто и как, и куда деньги».

Вопрос оказания услуг гражданам на бесплатной, частично платной и полностью платной основе можно было бы рассмотреть в контексте нормативной системы государственной помощи нуждающихся граждан.

В ряде стран большое распространение получила практика выделения субсидий организациям по нормативной системе. Сущность данной системы заключается в том, что возмещение затрат по фактическому объёму предоставленных услуг осуществляется в рамках установленных государством норм. Недостающие средства могут покрываться организацией как за счет взимания платы с клиентов, так и за счет привлечения средств из других источников. При нормативной системе государство разрабатывает стандарт на оказание социальной услуги, делает нормативный расчет

стоимости данной услуги и определяет нормативы субсидирования услуги для разных категорий граждан.

Использование нормативной системы в рамках государственного социального заказа сегодня в Беларуси затруднено, поскольку, с одной стороны, нет установленных стандартов на социальные услуги, а с другой стороны, установленные нормы стоимости услуг для ТЦСОН ниже их реальной себестоимости.

Ещё с одной проблемой выбора получателей услуг столкнулись большие города, в которых есть деление на районы внутри города. В таких городах нуждающиеся граждане начинают задаваться вопросом, почему они не могут получить необходимую им услугу только потому, что живут не в том районе города.

Заказчик: «Соцзаказ должен проводиться не на районном уровне, а на уровне всего города. Уже были звонки с пограничных улиц, почему мою соседку через дорогу обслуживают, а меня не обслуживают. Люди общаются, дома старые. Потребность должна определяться по городу в целом. Почему в нашем районе занимаются психически нездоровыми лицами, а в другом районе города не занимаются? Это неправильно. Пусть будет не два лота, как у нас сейчас, а больше. А есть ещё услуги, которые только на республиканском уровне эффективны, например, телефон горячей линии. Не имеет смысла создавать их в каждом районе. При неразумной децентрализации мы лишаем потенциальных получателей услуги равенства при разделении конкурсов по районам города».

Прекращение выполнения государственного социального заказа

В ходе исследования было зафиксировано два случая, когда реализация государственного социального заказа была прекращена или приостановлена по инициативе одной из сторон.

20 февраля 2014 года Управление по труду, занятости и социальной защите Солигорского райисполкома объявило конкурс на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальной услуги социального сопровождения лиц, страдающих зависимостью от наркотических веществ и эпизодически употребляющие наркотические вещества, 18 лет и старше (процедура закупки № 2014-129833).

Победителем конкурса стало Белорусское общественное объединение «Позитивное движение», которое на основе заключенного с заказчиком Договора с 1 апреля 2014 года приступило к оказанию услуг по социальному сопровождению наркопотребителей.

Исполнитель: «Мы отработали два месяца. Через два месяца работы заказчик подал документы в казначейство для возмещения расходов на зарплату специалистов. После этого нам позвонили и сказали, что это нецелевое использование средств».

На официальный запрос исполнителя заказа о причине отказа в субсидировании услуги был получен следующий ответ:

«Управление по труду, занятости и социальной защите Солигорского райисполкома сообщает, что документы для возмещения расходов на заработную плату и начислений на заработную плату вашему специалисту рассмотрены в управлении и переданы в сектор по Солигорскому району управления государственного казначейства Министерства финансов для оплаты. 17 июня 2014 года в оплате поступивших документов было отказано в связи с тем, что данные расходы не входят в перечень мероприятий подпрограммы «Социальная поддержка ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов» Комплексной программы развития социального обслуживания на 2011-2015 годы».

18 июля 2014 года Управление социальной защиты администрации Московского района г. Минска объявило конкурс на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на реализацию социального проекта, направленного на оказание социальных услуг сопровождаемого проживания инвалидов с детства I и II группы, имеющих интеллектуальные нарушения, в возрасте от 18 до 40 лет (процедура закупки № 2014-169251).

Победителем конкурса было признано Общественное объединение "Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам" (БелАПДИиМИ).

Во исполнение своих обязательств по заключенному договору исполнитель государственного социального заказа с 1 сентября 2014 г. осуществлял мероприятия, направленные на реализацию социального проекта. Однако после двух с половиной месяцев с начала реализации социального заказа исполнителю в устной форме было сообщено, что казначейство отказывается возмещать расходы по реализации социального проекта, поскольку не понимает, что и как следует оплатить.

Исполнитель: «Они не знают, как правильно оплачивать. С одной стороны в Постановлении сказано, что зарплата должна оплачиваться, как в бюджетных организациях. Однако в бюджетных организациях нет аналога наших специалистов. Услуга уникальна, и наши специалисты одновременно выполняют все необходимые функции: и социального работника, и дефектолога, и уборщика, и т.д. Попытались проконсультироваться в Министерстве труда и соцзащиты, но там сказали, что зарплата в рамках социального проекта вообще не положена».

Согласно Постановлению № 1219 при предоставлении субсидий на частичное возмещение расходов на реализацию социальных проектов возмещается до 50 процентов таких расходов. При этом в Постановлении никак не оговариваются допустимые или недопустимые статьи расходов.

Ввиду отсутствия финансирования со стороны заказчика БелАПДИиМИ приостановило реализацию социального проекта в рамках государственного социального заказа.

В обоих описанных случаях общественные объединения стали исполнителями государственного социального заказа в соответствии с утвержденными процедурами и со своей стороны добросовестно выполняли взятые на себя договорные обязательства. При этом не получили положенного им возмещения расходов на реализацию государственного социального заказа и вынуждены были прекратить или приостановить выполнение государственного социального заказа ввиду отсутствия финансирования со стороны государственного заказчика.

Организация контрольных функций

Статья 20 Закона «О социальном обслуживании» обязывает государственного заказчика осуществлять контроль за реализацией государственного социального заказа, принимать и оценивать результаты его выполнения.

На момент проведения исследования основной отчетной формой, применяемой в рамках государственного социального заказа, служил Акт выполненных работ. Данным документом исполнители отчитывались о количестве получателей услуг, количестве отработанных часов и расчете зарплаты работникам, оказывающим социальные услуги, за отчетный период.

Практически во всех случаях вся учетная документация разрабатывалась самими исполнителями государственного социального заказа. В некоторых случаях учетная документация согласовывалась с заказчиком, в некоторых нет. Отдельные заказчики выражали неудовлетворенность, что исполнители заказа не используют подпись клиентов в учетных документах в месте оказания услуг, как это принято в ТЦСОН. Однако практические шаги по исправлению данной ситуации не предпринимались.

Во многих районах контрольные функции выполняют специалисты ТЦСОН. Было отмечено несколько случаев, когда есть официальное решение исполкома о том, что мониторинг и оценка государственного социального заказа осуществляется специалистами ТЦСОН. В одном из районов работник ТЦСОН, имеющий статус консультанта по государственному социальному заказу, ежемесячно посещает клиентов. Имеется оценочный лист, согласно которому на основании опроса клиентов оценивается качество оказания услуг. На основании такого мониторинга осуществляется корректировка плана индивидуальной помощи клиентам. В другом зафиксированном случае, контроль качества оказания услуг осуществлялся посредством посещения клиентов специальной комиссией. Формального оценочного листа не применялось. Выяснялась периодичность, продолжительность, перечень оказываемых услуг, наличие жалоб и претензий у клиента.

Вместе с тем некоторые руководители управлений по труду, занятости и социальной защите считают, что не могут делегировать контрольные функции работникам ТЦСОН.

Заказчик: «Подключить специалистов ТЦСОН к государственному социальному заказу в качестве волонтеров не мешает ничего. Но специалисты ТЦСОН могут отказаться выполнять поручение по контролю. Они могут ответить: а при чем здесь мы? Я могу отправить только специалистов управления, поскольку являюсь их непосредственным руководителем. Если я плачу деньги, то и контролировать должна я».

Были отмечены также случаи, когда в моменты мониторинговых визитов клиентам выдали номера телефонов для возможности высказать жалобы на некачественное оказание услуг.

В большинстве же случаев заказчики осуществляют контрольные функции посредством телефонного общения с исполнителем заказа.

В целом можно отметить, что система контроля за реализацией государственного социального заказа, в первую очередь, за оценкой качества и результативности оказания услуг находится в самом зачаточном состоянии и требует более детальной проработки.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В 2014 году началось практическое применение норм законодательства о государственном социальном заказе. В этом году в 26 регионах республики 8 различных видов социальных услуг реализуются негосударственными некоммерческими организациями на основе субсидирования их местными органами власти.

Формирование государственного социального заказа в большинстве случаев проводился на основе оценки нуждаемости граждан, состоящих на учёте в ТЦСОН. Такой подход в анализе потребностей в ряде случаев исключил из поля зрения группы граждан или социальные проблемы, которыми ТЦСОН не занимаются. Подотчетные министерствам образования, здравоохранения, внутренних дел и т.д. структуры в формировании государственного социального заказа не участвовали, и социальные проблемы, находящиеся в их поле зрения, предметом государственного социального заказа не стали.

Основным аргументом в пользу услуг для государственного социального заказа со стороны заказчиков выступало наличие нуждаемости граждан в услуге и неоказание данной услуги ТЦСОН. По мнению НКО, такой подход вредит развитию конкурентных механизмов повышения качества оказываемых населению социальных услуг.

Исполнители государственных социальных заказов получили информацию о проводимых конкурсах непосредственно от заказчиков в устной или письменной форме. Ни официальный сайт www.icetrade.by, ни СМИ в этом году не послужили для НКО-респондентов источником информации об объявленных конкурсах государственного социального заказа, хотя соответствующая информация там размещалась.

За прошедшие практически два года с момента принятия соответствующего Постановления Совета Министров № 1219 специалисты официального сайта www.icetrade.by так и не сформировали для себя понимание, что конкурс государственного социального заказа является отдельной процедурой, утверждённой специальным нормативным документом и которая требует отдельного обозначения на официальном сайте. Низкое качество услуг по размещению информации на официальном сайте www.icetrade.by - это пример неэффективного расходования бюджетных средств, когда реализация услуги не ведет к достижению результатов, ради которых она задумывалась.

Для НКО основной трудностью на этапе подготовки конкурсных предложений стало отсутствие специалистов со стороны государственного заказчика, которые могли бы компетентно ответить на возникающие вопросы, касающиеся государственного социального заказа. У государственных заказчиков также оказалось недостаточно знаний для оформления заданий на государственный социальный заказ, при этом им негде было получить консультативную помощь по вопросам государственного социального заказа.

Большинство конкурсов 2014 года могло быть признано несостоявшимися на основании требования признавать конкурс несостоявшимся в случаях, если представлено только одно конкурсное предложение, если бы НКО не проявили солидарность и не подавались на конкурсы не для победы, а для признания их состоявшимся.

Процессы согласований и организация конкурсных процедур заняли у государственных заказчиков до девяти месяцев. Эти временные затраты на принятие решений государственными заказчиками привели к значительному сокращению периода оказания социальных услуг нуждающимся гражданам, а также к возможному недорасходу выделенных на эти цели бюджетных средств, которые планировались на год реализации социального заказа.

Условия определения размера субсидий при оказании социальных услуг и реализации социальных проектов, определенных Постановлением Совета Министров № 1219, являются непонятными для государственных заказчиков и не удовлетворяют НКО.

Условие о возмещении расходов только на заработную плату и только специалистов, непосредственно оказывающих услуги, исключает из государственного социального заказа НКО, которые организуют оказание социальных услуг посредством волонтерского труда. Это условие также исключает из государственного социального заказа услуги, в которых доля затрат на зарплату значительно ниже половины общих затрат на оказание услуги.

Определенный Постановлением Совета Министров № 1219 порядок и условия организации конкурсов социальных проектов не соответствуют сути и практике реализации социальных проектов НКО и делают государственный социальный заказ на социальные проекты не привлекательным ни для государственных заказчиков, ни для исполнителей государственного социального заказа.

Неформализованная заранее процедура выбора получателей услуг привела к ряду проблемных ситуаций в выполнении договорных обязательств.

Вопрос о том, какие категории граждан могут или не могут получать услуги посредством механизма государственного социального заказа, до сих пор остаётся открытым и вызывает затруднения у различных заказчиков.

Многие государственные заказчики изначально не были готовы к решению задачи по организации единого учёта получателей социальной помощи за бюджетные средства, чтобы исключить дублирование помощи за бюджетные средства разными организациями одному и тому же клиенту.

Добросовестное выполнение взятых на себя договорных обязательств со стороны исполнителей государственного социального заказа оказалось недостаточным для получения положенного им возмещения расходов на реализацию государственного социального заказа. Недостаток знаний и межведомственная несогласованность со стороны государственных заказчиков привели в ряде случаев к прекращению или приостановлению

выполнения государственного социального заказа ввиду отсутствия финансирования.

Система контроля за реализацией государственного социального заказа, в первую очередь, за оценкой качества и результативности оказания услуг, находится в самом зачаточном состоянии и требует более детальной проработки.

Предложения по совершенствованию нормативной базы

В ходе исследования выяснялось мнение представителей государственных заказчиков и негосударственных некоммерческих организаций о том, что следует изменить в действующих нормативных актах, регулирующих государственный социальный заказ, и практике их применения.

Большинство единодушно сошлось во мнении, что Постановление Совета Министров № 1219 требует значительной доработки. Респондентами были высказаны следующие предложения:

- определить межведомственный характер формирования государственного социального заказа;
- определить возможность размещения государственного социального заказа не только на районном, но и городском, областном уровне, если в этом местные органы власти видят специфические потребности;
- следует признавать конкурс состоявшимся, если подано хотя бы одно конкурсное предложение;
- более четко прописать возможность заключения договора на государственный социальный заказ сроком до 5 лет с ежегодной корректировкой суммы договора в зависимости от объёмов выделенных ассигнований на государственный социальный заказ;
- изменить условия субсидирования услуг и проектов: предусмотреть возможность субсидирования не только заработных плат при реализации социальных услуг и предусмотреть возможность субсидировать до 80% стоимости социальных проектов;
- предусмотреть возможность рассматривать нефинансовый вклад как часть расходов негосударственных некоммерческих организаций в реализации государственного социального заказа (волонтерский труд, оборудование, помещение и т.д.);
- более четко определить, по каким нормам следует осуществлять возмещение расходов на заработную плату работникам негосударственных некоммерческих организаций в рамках государственного социального заказа;

- предусмотреть возможность субсидировать социальные услуги на основе утвержденных государством норм и стандартов;
- предусмотреть возможность осуществления авансовых платежей исполнителям государственного социального заказа;
- детализировать типовые формы задания, заявки и договора на государственный социальный заказ, а также добавить типовые формы отчетных документов;
- внести в процедуру оценки конкурсных предложений возможность членам конкурсной комиссии вести дискуссию и корректировать свои первоначальные оценки, если в результате дискуссии им станет известна дополнительная информация или аргументы в пользу данной корректировки;
- обязать официальный сайт www.icetrade.by привести инфраструктуру сайта в соответствие с процедурами государственного социального заказа, отделив их от процедур государственных закупок;
- обязать государственных заказчиков при публикации в СМИ и на своих сайтах информационного сообщения о проведении конкурса указывать не только дату, но и номер размещения извещения о проведении конкурса на официальном сайте;
- определить порядок организации единого учёта получателей социальной помощи за бюджетные средства для исключения дублирования помощи за бюджетные средства разными организациями одному и тому же клиенту;
- определить порядок делегирования части функций государственного заказчика по организации контрольных и оценочных функций третьим лицам.

При принятии очередной Комплексной программы развития социального обслуживания необходимо более широко прописывать цели и категории граждан в контексте государственного социального заказа, чтобы у местных органов власти были возможности определять свои специфические региональные приоритеты для государственного социального заказа, не противоречащие Комплексной программе. Кроме этого, следует расширить государственный социальный заказ на сферы, за которые сегодня отвечают другие министерства: здравоохранения, образования, внутренних дел и т.д.

Для представителей государственных заказчиков следует разработать методические рекомендации по вопросам формирования, финансирования, осуществления мониторинга и оценки государственного социального заказа, а также провести соответствующее обучение.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Сценарий интервью с исполнителем государственного социального заказа

1. Информация о респонденте

- 1.1. Дата интервью:
- 1.2. Название организации
- 1.3. ФИО, должность респондента:
- 1.4. Какую услугу организация исполняет в рамках ГСЗ?
- 1.5. Кто заказчик?

2. Этап формирования ГСЗ

- 2.1. Знаете ли вы, как появилась идея сделать заказ на вашу услугу? Причастна ли ваша организация каким либо образом, к процессу принятия решения по этому поводу?
- 2.2. Если да, то что вы делали? Какую информацию предоставляли местным органам власти?
- 2.3. Что, на ваш взгляд, послужило основной причиной (аргументом), что власти решили разместить заказ на вашу услугу?

3. Проведение конкурса

- 3.1. Как вы узнали, что местные власти объявили конкурс на ГСЗ?
- 3.2. Как вы узнали, какие документы нужно подготовить для участия в конкурсе?
- 3.3. Сколько времени у вас было с момента, как вы узнали о конкурсе, до последнего срока подачи документов?
- 3.4. С какими трудностями вы столкнулись при подготовке документов на конкурс?
- 3.5. Что, на ваш взгляд, помогало вам при подготовке к конкурсу?
- 3.6. Что бы вы порекомендовали местным органам власти сделать иначе, чтобы проведение таких конкурсов в будущем было более успешным?

4. Заключение договоров

- 4.1. Как вы узнали, что стали победителем конкурса?
- 4.2. Обсуждался ли договор сторонами, и много ли было внесено изменений и дополнений?
- 4.3. Как долго занял процесс заключения договора?
- 4.4. С какими трудностями вы столкнулись при заключении договора с местным органом власти?

5. Реализация услуг/проектов

- 5.1. Когда началась реализация услуг/проектов?
- 5.2. Каким образом определялось, кто именно будет получателем услуг?
- 5.3. Все ли договорные обязательства стороны выполняют (выполнили) на данный момент? Если нет, то какие не выполнены и почему?
- 5.4. Какие отчетные документы используются в рамках реализации ГСЗ?
- 5.5. Кто разрабатывал эти документы?
- 5.6. Как происходило согласование таких документов?
- 5.7. Осуществлял ли заказчик каким-либо образом контроль за выполнением ГСЗ и качеством оказываемых вами услуг?
- 5.8. Какую сумму собственных средств вкладываете в реализацию ГСЗ и где её берёте?
- 5.9. С какими трудностями вы столкнулись при реализации ГСЗ?

6. Оценка законодательства в целом.

- 6.1. Как вы в целом оцениваете законодательство о ГСЗ и практику его применения на данный момент?
- 6.2. Основываясь на полученном опыте, что, по вашему мнению, необходимо изменить в законодательстве, регулирующем государственный социальный заказ в настоящее время?

Сценарий интервью с заказчиком государственного социального заказа

1. Информация о респонденте

- 1.1. Дата
- 1.2. Название местного органа власти
- 1.3. ФИО, должность респондента
- 1.4. Какие услуги заказывались в рамках ГСЗ?

2. Этап формирования ГСЗ

- 2.1. Каким образом принималось решение, какие услуги заказывать?
- 2.2. Какая информация использовалась при анализе потребностей?
- 2.3. Что, на ваш взгляд, послужило основной причиной (аргументом), что решили разместить заказ на данные услуги?

3. Проведение конкурса

- 3.1. Были ли какие-либо трудности при подготовке конкурсной документации? Если да, то какие?
- 3.2. Каким образом осуществлялось распространение информации о конкурсе?
- 3.3. Сколько было подано предложений на конкурс? Как был определён победитель конкурса?
- 3.4. Каким образом осуществлялось информирование о результатах конкурса?
- 3.5. С какими трудностями вы столкнулись при проведении конкурса?
- 3.6. Что, на ваш взгляд, помогало вам при проведении конкурса?

4. Заключение договоров

- 4.1. Как долго занял процесс заключения договора с победителем конкурса?
- 4.2. Обсуждался ли договор сторонами, и много ли было внесено изменений и дополнений?
- 4.3. С какими трудностями вы столкнулись при заключении договора между местным органом власти и победителем конкурса?

5. Реализация услуг/проектов

- 5.1. Когда началась реализация услуг/проектов?
- 5.2. Каким образом определялось, кто именно будет получателем услуг?
- 5.3. Все ли договорные обязательства стороны выполняют (выполнили) на данный момент? Если нет, то какие не выполнены и почему?
- 5.4. Какие отчетные документы используются в рамках реализации ГСЗ?
- 5.5. Кто разрабатывал эти документы?
- 5.6. Как происходило согласование таких документов?

- 5.7. Осуществлял ли заказчик каким-либо образом контроль за выполнением ГСЗ и качеством оказываемых вами услуг?
- 5.8. С какими трудностями вы столкнулись при реализации ГСЗ?

6. Оценка законодательства в целом.

- 6.1. Как вы в целом оцениваете законодательство о ГСЗ и практику его применения на данный момент?
- 6.2. Основываясь на полученном опыте, что, по вашему мнению, необходимо изменить в законодательстве, регулирующем государственный социальный заказ в настоящее время?
- 6.3. Планируете ли ГСЗ на следующий год?

Сценарий группового интервью с негосударственными некоммерческими организациями, которые не являлись исполнителями государственного социального заказа

Цель: изучение причин, по которым негосударственные некоммерческие организации не участвуют в государственном социальном заказе.

Задачи оценки:

- Изучить источники информации о ГСЗ;
- Изучить информированность представителей негосударственных некоммерческих организаций о нормативной базе, регулирующей ГСЗ;
- Изучить предпринимаемые действия в отношении ГСЗ и причины, по которым негосударственные некоммерческие организации не принимали участие в конкурсах ГСЗ в 2014 году;
- Изучить мнения о нормах законодательства о ГСЗ, требующих изменений;
- Изучить, какие знания и умения необходимы негосударственным некоммерческим организациям для участия в ГСЗ.

Метод: фокус-группа.

Участники: представители негосударственных некоммерческих организаций, которые не являлись исполнителями государственного социального заказа.

Вопросы:

1. Вступление: цели проведения фокус-группы.
2. Представление участников по кругу: имя, организация, какие услуги каким целевым группам оказываются организацией.
3. Что вы знаете о государственном социальном заказе и откуда вы это узнали?
4. Делала ли ваша организация в 2013-2014 году что-то, связанное с государственным социальным заказом? Если да, то что и с каким результатом? Если нет, то почему?
5. Что следует порекомендовать Министерству труда и соцзащиты, местным органам власти или изменить в нормативной базе, чтобы негосударственные некоммерческие организации смогли активно принимать участие в государственном социальном заказе?
6. Какая помощь необходима вашей организации в связи с государственным социальным заказом?
7. Спасибо за участие.