

КОНКУРСНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Статья содержит анализ формирования, развития и современной практики использования конкурсных технологий размещения ресурсов как механизма повышения эффективности социальной политики. Современные конкурсные технологии тесно связаны с процессом становления негосударственного некоммерческого сектора в России. Сегодня конкурсные технологии используются государственными и муниципальными органами власти и позволяют расширять круг субъектов, работающих в социальной сфере, улучшать качество их работы посредством конкуренции и сделать расходы на социальную сферу более эффективными.

Ключевые слова: социальная сфера; конкурсные технологии; проект; общественные организации; социальная политика.

Социальная политика в современной России традиционно является одной из самых актуальных и обсуждаемых сфер общественной жизни и государственного управления. Значение социальной политики в современном мире как не только гуманитарной области, в рамках которой оказывается помощь нуждающимся, но и инвестиционной сферы как основы для развития человеческого капитала не нуждается в дополнительном обосновании. Тем не менее на протяжении последних десятилетий социальная политика в стране рассматривалась исключительно как фактор обеспечения стабильности в российском обществе. И, действительно, учитывая количество, глубину и масштаб социальных проблем, возникших в России в постсоветский период, и явно недостаточный уровень экономического обеспечения социальной сферы, ведущей задачей социальной политики является помощь слоям населения, оказавшимся в наиболее сложном положении и при этом обладающим реальным потенциалом протестного действия [1. С. 25]. При этом действительно инвестиционные социальные сферы, такие как образование – прежде всего, а также здравоохранение, культура финансировались скудно, по остаточному принципу. В последние годы в России такой подход все еще доминирует на практике. Государственной властью были предприняты попытки формирования новых подходов в социальной политике. Например, при переходе от модели социального обеспечения к модели социальной поддержки в качестве ведущего был использован фактор экономической оптимизации. В результате этого социально-экономического эксперимента по замене льгот денежными выплатами было еще раз доказано недопустимость руководства исключительно экономическими основаниями при реформировании и планировании социальной политики, являющейся по своей природе гуманитарной и некоммерческой сферой. Тем не менее в последние годы социальная политика и экономика, а точнее рациональное «экономическое» отношение к социальной сфере в России преобладает.

Повышенное внимание к социальным проблемам приводит к изменению подходов к пониманию, планированию и реализации социальной политики в России. В определенной степени пока эти изменения носят декларативный характер, тем не менее, можно говорить о существовании тенденций в этой области.

Социальная сфера в России, как и экономическая, прошла демонополизацию, в результате которой помимо государства возникли новые субъекты социальной политики, такие как бизнес и общественные организа-

ции. Образовательные, медицинские, социальные услуги теперь можно получить наряду с государственными учреждениями в общественных и коммерческих организациях.

Это стимулирует развитие данных сфер, создавая конкурентную среду.

Проблема эффективности социальной политики сегодня становится одной из самых обсуждаемых. Известно, что наиболее дальновидна и эффективна ориентация на превентивные, профилактические подходы в решении социальных проблем, а в сферах, являющихся фундаментом социального развития, наиболее эффективна инвестиционная политика.

По-прежнему в качестве ведущего инструмента повышения эффективности социальной политики выступает адресность. Сейчас этот подход расширен за счет изменения подхода к финансированию социальной сферы. Происходит переход от финансирования процесса к финансированию результата, от финансирования учреждения к финансированию услуги, от финансирования текущей деятельности к финансированию конкретного проекта. Внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, и проектного подхода в распределении финансирования – один из инструментов внедрения этих подходов и повышения эффективности социальной политики.

Данные инструменты имеют прямое отношение к конкурсным технологиям финансирования социальной сферы, о которых далее пойдет речь.

В конце 80-х – начале 90-х гг. данные технологии использовались в негосударственном некоммерческом секторе, т.е. в среде общественных организаций, прежде всего через грантовые конкурсы. Организаторами конкурсов сначала выступали зарубежные фонды и благотворительные организации. В течение нескольких лет их конкурсы грантов были практически единственным источником для большинства общественных организаций, в первую очередь организаций, основанных в этот же период. Умение «писать» проекты, «выигрывать» гранты, умение обучать этому и работать с западными фондами было популярно и востребовано в России 1990-х гг. Уже сейчас мы можем говорить, что негосударственный некоммерческий сектор, или «третий» сектор, переживал в 1990-е гг. свой расцвет и выступал носителем и двигателем технологий, необходимость развития которых сейчас декларируется и приветствуется на государственном уровне.

Во второй половине 1990-х гг. актуализируются вопросы взаимодействия органов государственной власти

и местного самоуправления. В этот период проводились различные дискуссионные мероприятия, конференции, «мозговые штурмы» с участием представителей местного самоуправления и общественных организаций на всероссийском и региональном уровне. На территории Сибири и Дальнего Востока значительную роль в этот период играла Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), которая выступала организатором целой серии подобных мероприятий. В 1990-е гг. с развитием органов местного самоуправления, работа с общественными организациями стала одним из ключевых направлений. В 1999 г. в г. Томске было принято Положение «О муниципальном социальном заказе для некоммерческих организаций» [3. С. 84–92] – передовое для своего времени. В этом же году был проведен первый конкурс социального заказа, через который бюджетные деньги были размещены в общественных организациях Томска для работы над конкретными социальными проектами. Этот механизм стал использоваться муниципальными и региональными органами власти с целью стимулирования и поддержки развития общественного сектора. Подобные нормативные акты регионального и местного уровня и деятельность в течение 1990-х – начале 2000-х гг. стали развиваться во многих регионах России. По состоянию на 2003 г. в 57 регионах были разработаны нормативные акты о конкурсах социального заказа, в 17 из них они были официально приняты уже на тот момент, а в 8 регионах, включая г. Томск, реализованы [4. С. 97–98].

Постепенно в проектирование и конкурсные технологии стали включаться государственные и муниципальные социальные учреждения, которые в 1990-е гг. не имели возможности в большинстве своем участвовать в конкурсах. Причин тому было несколько. Западные фонды были ориентированы на финансирование проектов, независимых от государства. Организация и степень доверия им была достаточно низкой, «бюджетные» организации были связаны определенными процедурами, не предполагали финансовой мобильности. Кроме этого, сотрудникам бюджетных организаций было сложно принять ситуацию, в которой за финансовые средства нужно конкурировать, а также отделить свою текущую деятельность от проектной. В начале 1990-х гг. наиболее активные бюджетные организации социальной сферы регистрировали на своей базе общественные объединения и числа же своих сотрудников, получали отдельный банковский счет и тем самым, открывали для себя дополнительные финансовые и профессиональные возможности.

Уже в середине 2000 г. в большинстве конкурсов (зарубежных и российских фондов и программ, государственных и муниципальных) общественные организации и государственные/муниципальные могли участвовать на равных условиях.

В чем преимущество конкурсных технологий? Прежде всего, открытый, с четкими правилами игры, конкурс создает конкурентную среду, способствующую в конечном итоге улучшению качества оказания услуг населению и работы организаций и учреждений в целом. «Регулярное проведение конкурсов приводит к расширению рынка поставщиков социальных услуг, возникновению здоровой конкуренции, отчего в выигрыше оказываются семьи и дети» [5. С. 14].

Кроме этого, конкурсные технологии могут быть использованы для апробации и внедрения инноваций в социальной сфере. В Томской области в процессе создания системы профилактики социального сиротства и реформирования системы защиты детства (с 2000 г. по настоящее время) именно через конкурсы социальных проектов был инициирован и поддержан целый ряд новых социальных услуг семье и детям, внедрены стандарты социальных услуг. В настоящее время только по направлению «социальная работа с семьей и детьми» в Томской области ежегодно проводится 7–10 конкурсов социальных проектов, в которых могут участвовать организации всех форм собственности.

Наконец, конкурсные технологии позволяют размещать средства более эффективно, покупая услуги и проекты целевым образом, поскольку в конкурсах, как правило, участвуют проекты, которые предполагают четкие цели, механизмы их достижения, ожидаемые результаты, фиксированные сроки и прозрачное ресурсное обеспечение.

Данные преимущества отвечают приоритетам государственной социальной политики в современной России.

Существует и международная практика использования конкурсных технологий¹. В частности, в США большинство социальных услуг покупается именно на конкурсной основе. «Покупателем» выступают федеральное правительство, правительство штата, местные органы власти, а также различные фонды, в том числе общественные и совместные². «Продавцом» услуг выступают организации всех форм собственности: общественные, муниципальные, государственные, частные. Например, существуют конкурсы на содержание заключенных в местах лишения свободы; в подобных конкурсах могут принять участие как государственные, так и частные тюрьмы. В Австрии проводятся конкурсы для закупки хосписных услуг, т.е. услуг для тяжелобольных и пожилых людей, нуждающихся в постоянном и/или пожизненном уходе. В данных конкурсах также могут участвовать как частные, так и государственные учреждения. Причем качество выполнения проекта или услуг, покупаемых в рамках конкурса, выполнение требований организаторов конкурса напрямую влияет на возможности дальнейшего сотрудничества с данной организацией. Таким образом, организация постепенно создает себе имя и в некоторых случаях может претендовать на прямое бюджетное финансирование, независимо от своего юридического статуса.

Необходимо отметить, что в вышеперечисленных странах, попадая в социальное учреждение, сложно определить, как статус оно носит: государственный, частный или общественный, поскольку, находясь в большинстве своем в равных правах на получение бюджетного финансирования, все эти типы организаций имеют возможность развивать свое учреждение, в том числе расширять и укреплять материально-техническую базу. Это отличается от ситуации в нашей стране, когда государственные учреждения в подавляющем большинстве с материальной и инфраструктурной точки зрения обеспечены лучше и, кроме этого, имеют стабильное бюджетное финансирование. И средства, выигранные в конкурсе, являются важным, но все-таки дополнительным ресурсным источником. Для негосударственных

некоммерческих организаций победа в конкурсе социальных проектов, как правило, – один из немногих реальных источников финансирования их деятельности наряду с благотворительной помощью.

Конкурсные технологии, применяемые сегодня в социальной сфере современной России, разнообразны. Наиболее распространенные – это конкурс социальных проектов (грантовый конкурс) и конкурс социального заказа. Ключевая разница в данном случае заключается в степени заданности и жесткости условий конкурса (содержательных и финансовых). В первом случае может быть задано только направление, например патриотическое воспитание студенческой молодежи, а во втором случае будет прописано, что именно намерены получить организаторы конкурса от победителя конкурса, например организация и проведения областного слета патриотических организаций с заданным количеством участников, с обозначенным содержанием и другими условиями. Второй тип конкурсных технологий схож с системой организации государственных закупок в рамках ФЗ № 94 от 21.07.05 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд».

Кроме этого, конкурсные технологии, применяемые в социальной сфере, могут быть классифицированы и по другим основаниям: тип организации, являющейся учредителем или организатором конкурса, потенциальные участники конкурса, закрытый и открытый конкурс, по целям проведения конкурса.

В социальной политике и социальной сфере современной России конкурсные технологии используются достаточно широко. Конкурсное размещение бюджетных

средств используется и на федеральном уровне. Свидетельством тому выступает деятельность Фонда поддержки детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации³, которым в 2008 и 2009 гг. были организованы конкурсы, в рамках которых размещаются значительные бюджетные средства под конкретные региональные, муниципальные проекты и проекты отдельных организаций.

Несмотря на определенный опыт применения в социальной сфере современной России конкурсных технологий, данная область практики содержит ряд проблем и дискуссионных моментов, которые можно разделить на три группы.

Первая группа касается нормативно-правового обеспечения конкурсных технологий. Например, неясен правовой статус конкурса социального заказа, может ли вышеназванный ФЗ № 94 быть использован для закупки, например, социальных услуг. Вторая группа связана с качеством организации конкурсов и рисками нарушения принципов и правил организации конкурсов. Автором разработана методика анализа и оценки конкурсных процедур, которая может быть использована для мониторинга и оценки конкурсных технологий в социальной сфере. Третья группа включает в себя вопросы, связанные с изучением практики, возможностей и проблем применения конкурсных технологий в социальной сфере современной России.

Многообразие опыта использования конкурсных технологий в социальной сфере, проблемы и пути их решения требуют обобщения и анализа. Изучение данных вопросов создает дополнительные возможности развития конкурсных технологий и повышения эффективности их применения в социальной сфере.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Данная информация получена автором во время стажировок в США (Фандрайзинг и благотворительная политика, 2003 г.; Охрана семейного и детского благополучия, 2007 г.) и в Австрии (Участие НКО в оказании социальных услуг, 2004 г.).
- ² Например, Фонды местных сообществ, которые аккумулируют ресурсы (бизнеса, власти, общественных организаций, частные) той территории, на которой фонд функционирует и на конкурсной основе направляет на решения актуальных для сообщества социальных вопросов. В России также существуют подобные фонды.
- ³ Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, создан по инициативе В.В. Путина в 2008 г. Учредителем Фонда выступило Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Основная цель деятельности Фонда – поддержка социальных программ и проектов, направленных на решение проблем детей и семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тихонова Н.Е. Оптимальная социальная политика: ожидания россиян // Аналитический вестник Совета федераций. 2006. № 6(294). С. 25.
2. Органы местного самоуправления и негосударственные некоммерческие организации: технологии взаимодействия: Материалы Второго семинара Ассоциации сибирских и дальневосточных городов «Взаимодействие органов местного самоуправления и организаций Третьего сектора» / Под ред. И.В. Мерсияновой. Новосибирск: ИДМИ, 1999. 196 с.
3. Сырямкина Е.Г., Маргиева Е.В., Румянцев Т.Б., Воронина Т.Д. и др. Благотворительные организации: проблемы и перспективы развития. Томск: Изд-во НТЛ, 1999. С. 84–92.
4. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: Учеб. / А.С. Автономов, Т.И. Виноградова, М.Ф. Замятина, Н.Л. Хананашвили; Под общ. ред. А.С. Автономова. М.: Фонд НАН, 2003. С. 97–98.
5. Егорова М.О. Новая модель работы органов опеки и попечительства и социальных служб со случаями нарушения прав ребенка. Реализация государственной семейной политики в сфере профилактики социального сиротства: опыт Томской области: Сб. ст. и нормативно-правовых документов. Томск: Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, 2009. С. 14.
6. Воронина Т.Д. Социологическое исследование как инструмент анализа и оценки конкурсных процедур размещения государственного и муниципального заказа. Общественный контроль за конкурсами государственного и муниципального заказа в регионах России / Под ред. А.В. Рылова, Е.Г. Сырямкиной. Томск, 2006. С. 64–71.

Статья представлена научной редакцией «Философия, социология, политология» 1 сентября 2009 г.