Министерство труда
Республики Узбекистан

Uzbekistan

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ННО, ОКАЗЫВАЮЩИХ СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Ташкент – 2016

Министерство труда
Республики Узбекистан

Uzbekistan

Состояние и перспективы государственной поддержки ННО, оказывающих социальные услуги

Ташкент – 2016

Исмаилов Ж., Чичерина Я., Шарапов Б.
Состояние и перспективы государственной поддержки ННО, оказывающих социальные услуги – Ташкент: 2016 г. – 40 с.

Под редакцией **А. Абдухакимова и Б. Алимухамедова**

Предоставление социальных услуг населению, особенно оказавшимся в трудной жизненной ситуации и нуждающимся в поддержке, является важной частью политики адресной социальной защиты, осуществляемой в Узбекистане.

Наряду с государственными, активную и все возрастающую роль в оказании социальных услуг играют негосударственные некоммерческие организации (ННО), выполняя комплекс материальных, социальных, консультативных, правовых, психологических и других услуг малообеспеченным семьям, лицам с ограниченными возможностями, детям-сиротам, одиноким, престарелым, нуждающимся в посторонней помощи и другим уязвимым категориям населения.

Основной целью настоящего аналитического доклада является определение актуальности социальных услуг, предоставляемых ННО, выявление ключевых задач и рисков в этой сфере, разработка предложений и рекомендаций по дальнейшему повышению использования потенциала ННО.

В докладе, подготовленном в рамках совместного проекта Министерства труда и ПРООН «Социальное партнёрство в обеспечении занятости»:

- рассматриваются преимущества ННО, оказывающих социальные услуги;
- отмечаются риски, связанные с предоставлением социальных услуг через ННО и возможности их устранения;
- анализируются проблемы оказания социальных услуг со стороны ННО, предлагаются пути их решения;
- обосновывается целесообразность дальнейшей поддержки ННО, предоставляющих социальные услуги.

Результаты доклада могут быть использованы при разработке вопросов совершенствования оказания социальных услуг.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является глобальной сетью ООН в области развития, выступает в поддержку преобразований и предоставляет доступ к источникам знаний, практическому опыту и ресурсам в целях содействия улучшению жизни населения.

Взгляды, изложенные в данном издании, выражают мнение авторов и могут не совпадать с официальной точкой зрения Программы развития ООН или Министерство труда Республики Узбекистан.

Электронная версия издания размещена на вебсайтах
Министерства труда Республики Узбекистан(www.mehnat.uz)
и ПРООН в Узбекистане (www.uz.undp.org).

© Министерство труда Республики Узбекистан, 2016 г.

© Программа развития ООН, 2016 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Аннотация....4

Введение....5

РАЗДЕЛ 1. Актуальность деятельности ННО в предоставлении социальных услуг....7

1.1. Необходимость вовлечения негосударственных некоммерческих организаций в процесс оказания социальных услуг....7

1.2. Сравнительные преимущества негосударственных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг....16

1.3. Риски, связанные с оказанием социальных услуг через ННО....18

РАЗДЕЛ 2. Перспективы оказания социальных услуг населению со стороны ННО....21

2.1. Совершенствование законодательных основ оказания социальных услуг....21

2.2. Усиление государственной финансовой поддержки ННО, поставляющих социальные услуги....22

2.2.1. Государственные гранты и субсидии....24

2.2.2. Государственные социальные заказы....27

2.3. Расширение возможностей привлечения средств благотворителей....31

2.4. Расширение возможностей привлечения внешней финансовой помощи....32

Заключение....35

Список литературы....37

АННОТАЦИЯ

Предоставление социальных услуг населению, особенно оказавшимся в трудной жизненной ситуации и нуждающимся в поддержке, является важной частью политики адресной социальной защиты, осуществляемой в Узбекистане.

Наряду с государственными, активную и все возрастающую роль в оказании социальных услуг играют негосударственные, некоммерческие организации (ННО), выполняя комплекс материальных, социальных, консультативных, правовых, психологических и других услуг малообеспеченным семьям, лицам с ограниченными возможностями, детям-сиротам, одиноким, престарелым, нуждающимся в посторонней помощи и другим уязвимым категориям населения.

Основной целью настоящего аналитического доклада является определение актуальности социальных услуг, предоставляемых ННО, выявление ключевых задач и рисков в этой сфере, разработка предложений и рекомендаций по дальнейшему повышению использования потенциала ННО.

В докладе, подготовленном в рамках совместного проекта Министерства труда и ПРООН «Социальное партнёрство в обеспечении занятости»:

- рассматриваются преимущества ННО, оказывающих социальные услуги;
- отмечаются риски, связанные с предоставлением социальных услуг через ННО и возможности их устранения;
- анализируются проблемы оказания социальных услуг со стороны ННО, предлагаются пути их решения;
- обосновывается целесообразность дальнейшей поддержки ННО, предоставляющих социальные услуги.

Результаты доклада могут быть использованы при разработке вопросов совершенствования оказания социальных услуг.

ВВЕДЕНИЕ

В Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в Узбекистане отмечается, что негосударственные некоммерческие организации *(ННО)* начинают играть всё более активную роль в выполнении социальнозначимых задач в сфере обеспечения занятости, социальной защиты населения, здравоохранения, охраны окружающей среды и во многих других областях[1].

Хорошо зная ситуацию на местах, они выявляют те социальные проблемы, которые могут оставаться не явными, и подключаются к их решению. Целый ряд востребованных социальных услуг сегодня предоставляется только ННО. Некоторые из услуг, первоначально предоставляемых со стороны ННО, уже внедрены в государственную систему.

ННО доказали свои возможности по социальной работе с неблагополучными семьями, с детьми, имеющими тяжелые формы инвалидности, медицинской, трудовой, профессиональной реабилитации лиц, нуждающихся в социальной защите.

Таким образом, важно сотрудничество государственных и негосударственных организаций в социальной сфере, включая выявление проблем, решение которых требует поддержки со стороны ННО, и предоставление государственных социальных заказов для финансирования деятельности ННО, оказывающих эту поддержку.

В связи с чем необходимо дальнейшее усиление поддержки социально ориентированных ННО для обеспечения полного использования их потенциала со стороны государства. Опрос, проведённый среди ННО, показал, что 12% ННО, поставляющих социальные услуги, работают в полном объеме, в среднем их потенциал используется менее чем на половину[2].

В данном аналитическом докладе обосновывается необходимость дальнейшей поддержки ННО, предоставляющих социальные услуги, рассматриваются преимущества социально ориентированных ННО в данной сфере, отмечаются риски, связанные с предоставлением социальных услуг через ННО и возможности устранения данных рисков, а также анализируются проблемы оказания социальных услуг населению со стороны ННО и предлагаются пути их решения.

[1] Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 12 ноября 2010 года.

[2] По данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане», где представлены результаты опроса, проведённого Общественным фондом по поддержке институтов гражданского общества и НИМФОГО среди 200 социально ориентированных ННО в пяти регионах Узбекистана в 2013 году.

Цель данного доклада – определение актуальности социальных услуг, предоставляемых со стороны отечественных ННО, выявление ключевых задач и рисков в этой сфере, а также разработка предложений и рекомендаций по дальнейшему повышению использования потенциала ННО.

Доклад подготовлен на основе анализа:

1) отечественных нормативно-правовых документов, регулирующих сферу оказания социальных услуг и деятельность институтов гражданского общества;

2) статистических материалов касательно данного вопроса и результатов интервью с руководителями ННО-социальных служб;

3) зарубежных и отечественных аналитических докладов, исследований, отчетов государственных, негосударственных и международных организаций;

4) результатов опроса о роли ННО в предоставлении социальных услуг, проведённого Министерством труда, Независимым институтом мониторинга формирования гражданского общества (НИМФОГО) и ПРООН в 2012 году, в котором приняли участие 454 ННО Узбекистана.

5) данных исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане», где представлены результаты опроса, проведённого в 2013 году Общественным фондом по поддержке институтов гражданского общества и НИМФОГО среди 200 социально ориентированных ННО в пяти регионах Узбекистана.

6) опыта работы социальных служб, созданных на базе ННО[3] (службы социальной реабилитации жертв торговли людьми ННО «Истикболли авлод» г.Ташкента, службы надомного обслуживания одиноких, престарелых и лиц с инвалидностью ННО «Фонд милосердия и здоровья» г.Карши, службы социальной реабилитации женщин, пострадавших от семейных конфликтов ННО «Ойдин нур» г.Бухары, службы занятости для лиц с инвалидностью Пастдаргомское общество инвалидов Самаркандской области, службы социальной реабилитации женщин в сложной жизненной ситуации ННО «Рахмдиллик» г. Самарканда).

[3] Деятельность данных служб была поддержана в рамках совместного грантового конкурса «Вовлечение ННО в процесс предоставления социальных услуг уязвимым семьям», проведенного в 2012 году Общественным Фондом при Олий Мажлисе, Республиканским Фондом «Махалла» проектом Программы развития ООН и Министерства труда «Социальное партнерство в обеспечении занятости».

РАЗДЕЛ 1

АКТУАЛЬНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ННО В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

1.1. НЕОБХОДИМОСТЬ ВОВЛЕЧЕНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОЦЕСС ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Существуют два подхода к определению понятия «социальные услуги». В широком смысле под социальными услугами понимаются услуги с целью обеспечения достойного уровня жизни граждан вне зависимости от их социально-экономического положения и наличия статуса социально уязвимого лица. К таким услугам, к примеру, относятся услуги дошкольного образования, здравоохранения и другие. Обычно их называют базовыми социальными услугами.

В узком смысле под термином «социальные услуги» понимаются услуги, оказываемые социально уязвимому лицу[4] или человеку, находящемуся в трудной жизненной ситуации (инвалидность, сиротство, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, безнадзорность, длительная безработица, отсутствие определенного места жительства и т.п.). Примерами таких социальных услуг являются услуги по уходу за одинокими и престарелыми, социальная и профессиональная реабилитация инвалидов, кризисные центры для жертв насилия, центры дневного пребывания для безнадзорных и т.п. В данном докладе социальные услуги рассматриваются именно в этом понимании.

Традиционно социальная сфера и социальные услуги как ее часть – прерогатива деятельности государства. В Узбекистане государство выступает гарантом и основным субъектом осуществления социальной поддержки населения.

В соответствии с законодательством в Узбекистане государство является ответственным за осуществление социальной защиты населения. Принципы сильной социальной политики и социальной защиты населения в условиях реформ положены в основу Узбекской модели развития. Как отмечает Стивен Кидд, система социальной защиты одна из наиболее значимых сфер государственных расходов – на нее ежегодно уходит около 12% ВВП[5].

Наряду с социальными выплатами и пособиями, важной составляющей государственной системы социальной защиты являются социальные услуги для лиц, нуждающихся в дополнительной социальной защите и поддержке вследствие трудной жизненной ситуации (инвалидность, сиротство,

[4] В Законе Республики Узбекистан «О гарантиях прав ребенка» дается определение «социально уязвимые дети — дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации в силу сложившихся обстоятельств, нуждающиеся в особой защите и поддержке со стороны государства и общества». В связи с этим далее в тексте доклада используется понятие «социально уязвимые лица или лица в трудной жизненной ситуации», по аналогии с данным в отношении детей определении.

[5] Stephen Kidd, An Overview of Uzbekistan's National Social Protection System, UNDP, 2013.

малообеспеченность, одиночество в преклонном возрасте и т.п.). Примерами государственных организаций, оказывающих социальные услуги, являются Республиканский реабилитационный центр для жертв торговли людьми, центры реабилитации и протезирования, центры социально-правовой помощи несовершеннолетним органов внутренних дели другие.

В то же время в рамках Закона Республики Узбекистан «О социальном партнёрстве» ННО всё активнее сотрудничают с государственными органами и участвуют в оказании социальных услуг, особенно в тех сферах, в которых требуется совместная деятельность государственных и негосударственных организаций для решения социальных задач.

ВО-ПЕРВЫХ, ННО УЧАСТВУЮТ В ОКАЗАНИИ УСЛУГ ПО СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ С НЕБЛАГОПОЛУЧНЫМИ СЕМЬЯМИ – ОКОЛО 5 ТЫСЯЧ ТАКИХ СЕМЕЙ ПОЛУЧАЮТ КОМПЛЕКС СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ, ВКЛЮЧАЯ ПОМОЩЬ СОЦИАЛЬНЫХ РАБОТНИКОВ СО СТОРОНЫ ННО.

В стране 200 000 семей получают пособие по малообеспеченности[6], 17 000 семей имеют в своем составе членов, состоящих на учете в наркологических диспансерах[7], около половины семей указывают на присутствие насилия в той или иной форме в их семьях[8]. В 2007 году на учёт взято 2 990 родителей, отрицательно влияющих на воспитание своих детей, в 2008 году – 2 629[9]. В 2009 году в центры социально-правовой помощи несовершеннолетним было помещено более 12 000 детей[10].

Неблагополучным семьям для преодоления сложностей и возвращения к нормальному функционированию, а также для предотвращения институционализации требуется комплексная социальная, психологическая, педагогическая и правовая помощь.

Государственная социальная поддержка семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, находится в ведении: **а)** органов самоуправления (махалли); **б)** органов здравоохранения, **в)** органов по труду; **г)** органов пенсионного обеспечения; **д)** комиссий по делам несовершеннолетних и органов опеки и попечительства при хокимиятах и др. Для оказания необходимой профессиональной поддержки и социальной работы с неблагополучными семьями необходима дальнейшая работа по повышению их кадрового потенциала, формулированию и законодательному закреплению профессиональных требований (соответствующее образование, опыт работы) к специалистам, напрямую работающим с семьями, к советникам местных органов самоуправления граждан, инспекторам по труду, специалистам по медико-социальной помощи. Кроме этого, целесообразно снижение трудовой нагрузки на одного работника. Работники органов опеки и попечительства и комиссии по делам несовершеннолетних работают с семьей только в случае выявления в ней детей с риском совершения правонарушений, детей-сирот, или необходимости ограничения/лишения родителей родительских прав. Но даже в этом случае один инспектор по делам несовершеннолетних и инспектор органов опеки и попечительства ответственны за целый район, в котором имеется в среднем 40 махаллей.

Реализация данных мер обеспечит вмешательство данных органов до попадания семьи в критическую ситуацию, то есть поддержку семьи в то время, когда кризис еще можно предотвратить.

Кроме того, совершенствование оказания услуг по социальной работе позволит снизить и предотвратить передачу детей на воспитание в детские дома и дома ребенка. В данных учреждениях

---

[6] По данным второго периодического доклада Узбекистана в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, 2010 год.

[7] По данным Национального центра по контролю за наркотиками при Кабинете Министров Республики Узбекистан.

[8] По данным исследования, проведенного Фондом народонаселения ООН и Институтом социальных исследований при Кабинете Министров в 2010 году.

[9] По данным третьего и четвёртого национальных докладов Республики Узбекистан в Комитете по правам ребёнка, 2010 год.

[10] По данным второго периодического доклада Узбекистана в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам, 2010 год.

[11] По данным Министерства народного образования и Министерства здравоохранения за 2012 год.

воспитывается около 2,5 тысяч детей. В домах «Мехрибонлик» лишь 12% детей являются сиротами, а в домах ребенка – около 6%. Более того, причиной помещения 32% детей в дома «Мехрибонлик» и 17% детей в дома ребенка является малообеспеченность родителей[11]. Стоимость содержания одного ребенка в детском доме «Мехрибонлик» составляет 8 млн. сумов в год, а в доме ребенка 14 млн. сумов в год[12], соответственно государство осуществляет крупные затраты на эти цели. Кроме того, зарубежными и отечественными исследованиями доказан факт, что пребывание в детском доме обуславливает нарушения в развитии ребенка, а наилучшей средой для ребенка является семья.

Совершенствование услуг по социальной работе позволит также существенно снизить риски домашнего насилия[13]. В этом смысле важно взаимодействие государственных и негосударственных организаций по оказанию специальных услуг женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, которые бы сочетали предоставление временного проживания, психотерапевтические и социальные услуги, такие как трудоустройство, оформление документов и другие.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам признаёт большие достижения Узбекистана в сфере социальной защиты за годы независимости и рекомендует усилить меры по предотвращению и борьбе с домашним насилием, включая обеспечение защиты его жертв посредством правовой помощи, социального, медицинского, правового консультирования и предоставления места временного проживания или убежища[14].

Мировой опыт показывает, что деятельность по социальной поддержке семей должны осуществлять специалисты, имеющие специальные знания, навыки и умения, и получившие профильное образование на уровне бакалавриата или магистратуры по социальной работе. Подготовка социальных работников с высшим образованием в Узбекистане началась в 2007 году, и в настоящее время ее осуществляют три высших учебных заведения (Национальный университет, Самаркандский и Ферганский государственные университеты). В перспективе целесообразно увеличение должностей социальных работников с высшим образованием. В настоящее время такие должности есть в некоторых организациях и учреждениях – в домах «Мехрибонлик», домах ребенка, детских городках, Республиканском реабилитационном центре по оказанию помощи и защите жертв торговли людьми. Рост количества работников с высшим образованием по социальной работе является фактором увеличения социальной поддержки неблагополучных семей.

Соответственно, целесообразно пересмотреть квалификационные требования к сотрудникам государственных учреждений, ответственных за психосоциальную поддержку семей и организацию мер по их социальной защите. Внедрение квалификационных требований к наличию у этих специалистов профессионального образования в области социальной работы позволило бы, с одной стороны, обеспечить качество оказываемых социальных услуг, а с другой – трудоустроить выпускников-бакалавров по социальной работе.

Помощь государству в обеспечении поддержки семей оказывают социальные службы на базе ННО, которые уже осуществляют социальную работу с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации. Общее число семей в трудной жизненной ситуации, поддерживаемых со стороны ННО-социальных служб, составляет более 5 тысяч[15].

Одним из позитивных результатов является то, что благодаря проведённой социальной работе со стороны 12 таких ННО, около 50 семей, предпринявших действия по передаче своих детей в детские дома, отказались от такой идеи, а ситуация в семьях нормализовалась.

---

[12] По данным презентации Центра услуг фискальной политики (Москва) на международном форуме «Социальное партнерство во имя ребенка: передовой отечественный и зарубежный опыт», прошедшего 25–26 ноября 2014 года в Ташкенте.

[13] Статистика по числу таких женщин в стране отсутствует, однако только в рамках исследования в двух областях за 2013 год было выявлено более 50 женщин, оставшихся в результате семейных конфликтов без крова и обратившихся за помощью в ННО. С матерями находились около 50 детей.

[14] В рамках комментариев Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по второму периодическому отчету Узбекистана, 2014 год.

Кроме социального значения эта работа производит и экономический эффект. Стоимость содержания детей в детских домах составляет 8 млн. сумов в год. Это означает, что только эти 12 ННО сэкономили государству как минимум 400 млн. сумов, которые затрачивались бы государством ежегодно. При этом нужно учитывать, что пребывание детей в детском доме не ограничивается одним годом. Соответственно, если бы ННО не предотвращали попадание детей в детский дом, то расходы государства на этих детей за два года составили бы уже 800 млн. сумов, плюс еще 400 млн. сумов на вновь поступивших 50 детей, итого 1 200 млн. сумов.

ВО-ВТОРЫХ, ННО ВОВЛЕЧЕНЫ В ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ПО ПОДДЕРЖКЕ СЕМЕЙ, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ – БОЛЕЕ 450 ННО ПОСТАВЛЯЮТ ТАКИЕ ВИДЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ.

В Узбекистане проживает более 9 000 детей с выраженными психическими нарушениями, в том числе более 5 000 с тяжелыми степенями умственной отсталости, и более 8 000 детей с двигательными нарушениями[16]. В связи с этим необходимо развитие центров дневного пребывания, услуг по уходу на дому для таких детей. Дети, нуждающиеся в постороннем уходе, с выраженными психическими нарушениями, умственной отсталостью и серьезными двигательными дисфункциями не могут посещать специализированные детские сады для детей с нарушениями психофизического развития.

Кроме этого, требуется дальнейшая работа по оказанию услуг психологической и правовой помощи семьям, воспитывающим детей с инвалидностью, консультативных услуг для родителей по вопросам ухода и воспитания, развития детей с особыми нуждами, начиная с раннего возраста. К примеру, необходимо развивать услуги по обучению родителей по таким вопросам, как общение с глухим ребенком или ребенком с психическими нарушениями раннего возраста, привитие навыков самообслуживания детям с двигательными нарушениями, обучение ходьбе слепого ребенка и т.п. При правильной организации воспитания и развития таких детей с раннего возраста значительно смягчаются последствия заболевания ребенка или предотвращается его последующая инвалидность[17].

Если не развивать такие услуги родители, которым не с кем оставить ребенка для того, чтобы продолжать работать или учиться, или которые не справляются с особенностями воспитания нетипичного ребенка, будут вынуждены передать его на воспитание в специальный детский дом.

Исследования, проведённые в различных странах мира, показывают, что передача в раннем возрасте даже здорового ребенка на воспитание в детский дом приводит к задержке и нарушениям его психического и физического развития, а в случае передачи ребенка с инвалидностью это в еще более значительной степени усугубляет его или ее нарушения.

В 2007 году в домах ребенка воспитывались более 250 детей с инвалидностью, из них не имеют обоих родителей – только 8. Количество детей с инвалидностью, воспитывающихся в специализированных детских домах «Мурувват», составляет более 1 280 человек, из них только 5,4% детей не имеют родителей[18].

В то же время деятельность по поддержке семей, имеющих ребенка с инвалидностью, успешно осуществляется со стороны ННО. Дети с инвалидностью и их родители – целевая группа более 450 ННО,

---

[15] В рамках данного исследования были выявлены двенадцать ННО-социальных служб, в том числе Ассоциация поддержки семей и детей, СОС – детские деревни и другие, оказывающие помощь 5000 семьям ежегодно.

[16] По данным Национального Центра реабилитации и протезирования инвалидов.

[17] Создание Службы раннего вмешательства в Узбекистане. Чичерина Я.Е., Нуркельдиева Д.А. и др. Т: РЦСАД, «Тафаккур–бустони», 2012, 135 с., сайт РЦСАД http://www.rcsad.uz/ru/events/news-350.php.

[18] Чичерина Я.Е. Обеспечение прав людей с инвалидностью в Узбекистане: проблемы и решения//Узбекистон Республикаси Бош прокуратурасининг Олий Укув курслари Ахборотномаси, 2010, №2.

поставляющих социальные услуги[19]. В рамках исследования выявлено пятнадцать ННО-социальных служб, основной деятельностью которых является предоставление комплекса услуг (психологических, правовых, педагогических, социально-бытовых) и социального сопровождения семей, имеющих детей с инвалидностью. Одним из результатов работы этих пятнадцати социальных служб является ежегодное предотвращение попадания в институциональные учреждения более 30 детей с выраженными нервно-психическими нарушениями, родители которых приняли решение об их передаче в детские дома «Мурувват» и дома ребенка. Общее число детей, оставшихся в семье благодаря поддержке со стороны ННО, неизвестно, так как вышеприведенные данные касаются только тех родителей, которые обратились в пятнадцать ННО-социальных служб и открыто заявляли о своем намерении оставить ребенка, в то время как большинство родителей, находящихся в критическом положении, не озвучивает подобные намерения. Помимо социального значения деятельности этих ННО, они ежегодно экономят государству 180 млн. сумов, которые были бы затрачены на пребывание 30 детей в детских домах «Мурувват». При этом пребывание детей в детском доме не ограничивается одним годом. В связи с этим, если бы эти ННО не предотвращали попадание детей в детские дома «Мурувват», то расходы государства на этих детей за два года составили бы 360 млн. сумов, плюс еще 180 млн. сумов на вновь поступивших 30 детей.

В-ТРЕТЬИХ, ННО ОКАЗЫВАЮТ СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ЛИЦАМ БЕЗ ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА.

Социально ориентированные ННО и ННО-социальные службы осуществляют социальное сопровождение этих людей в целях поиска места жительства и решения других социальных проблем (восстановление документов, трудоустройство и т.п.). К примеру, помощь этим людям оказывают ННО «Калб нури», ННО «Калб мехри», филиал Международного неправительственного благотворительного фонда «Соглом авлод учун» в Самаркандской области, Бухарское областное отделение Фонда милосердия и здоровья, Общество Красного полумесяца, Ташкентское городское отделение Ассоциации репродуктивного здоровья Узбекистана и другие.

В то же время местные органы власти (хокимияты) также оказывают содействие семьям и лицам, оставшимся без определённого места жительства. В частности, такие семьи могут быть размещены со стороны хокимиятов на временное (длительное) проживание в общежития, находящиеся на их балансе. Эта очень существенная помощь, поскольку для большинства людей жильё является наиболее дорогим товаром «первой необходимости» для нормальной жизнедеятельности. Однако наряду с этим необходимо также внедрить систему социальной работы и социального сопровождения таких семей, предусматривающей комплексную оценку их жизненной ситуации и оказание социальных услуг на их основе с тем, чтобы семьи смогли выйти из трудной жизненной ситуации и покинуть общежития. Такие общежития, по сути, должны быть центрами временного проживания со штатом социальных работников с высшим образованием, способных проводить комплексные оценки жизненной ситуации с привлечением соответствующих органов, а также разработать, реализовывать и вести мониторинг индивидуальных программ по возвращению семью в нормальную и независимую жизнь.

В августе 2016 года Министерство труда совместно с ННО, международными организациями и другими государственными органами организовало пилотную инициативу по оказании социальных услуг семьям, проживающим в общежитии №27 г. Термез Сурхандарьинской области. В рамках данной инициативы было проведено комплексное изучение жизненной ситуации каждой проживающей семьи, выявлены проблемы, решив которых многие семьи смогут переехать на постоянное, более приспособленное место жительства. Для решения данных проблем были разработаны и реализовываются индивидуальные планы оказания социальных услуг (вставка 1). Накопленный опыт в рамках данной инициативы могут быть успешно использованы и в других регионах республики.

[19] По данным опроса, проведенного в 2012 году НИМФОГО, Министерством труда, ПРООН в рамках разработки интерактивной карты социальных услуг.

ВСТАВКА 1

Социальное партнёрство в сфере оказания социальных услуг лицам, оставшимся без определённого места жительства.

По инициативе Министерства труда в г. Термезе Сурхандарьинской области была организована работа по оказанию содействия в выходе из трудной жизненной ситуации семей, проживающих в общежитии, расположенном по адресу ул. Порлок йул 27. В этих целях была создана рабочая группа с привлечением ответственных сотрудников центрального аппарата Министерства труда, Министерства здравоохранения, хокимиятов Сурхандарьинской области и г. Термез, а также территориальных органов по труду, здравоохранения, народного образования, высшего и среднего специального образования, юстиции, финансов и пенсионного обеспечения. Кроме того, в рабочую группу были вовлечены представители ПРООН и ЮНИСЕФ, негосударственных организаций и органа самоуправления граждан (махалля «Аму-Сохили»). Таким образом, рабочая группа включала представителей всех органов, оказывающих социальные услуги и социальную помощь. Это обеспечило комплексный подход при оценке жизненной ситуации семей, т.е. комплексное изучение ситуации семьи одновременно со всех точек зрения, с позиции всех поставщиков социальных услуг и социальной помощи и комплексное решение выявленных проблем. К примеру, при обеспечении выхода из трудной жизненной ситуации неработающей одинокой матери со средним образованием, имеющей ребёнка дошкольного возраста, необходимо было изучение и работа одновременно нескольких органов:

- органа самоуправления граждан для назначения пособия по малообеспеченности,
- органа народного образования для содействия в размещении ребёнка в детсад,
- органа по труду для организации профессиональной подготовки и дальнейшего трудоустройства на работу с достойной оплатой труда,
- хокимията для рассмотрения возможности выделения земельного участка для строительства собственного дома и т.д.

Именно такой комплексный подход обеспечит возвращение семьи к нормальной и независимой жизни, в то время как оказание одной единственной услуги не позволит вывести семью из трудной жизненной ситуации.

Рабочей группой были разработаны специальные формы, на основе которых были проведены комплексные оценки жизненной ситуации семей и разработаны индивидуальные программы оказания социальных услуг. Было выявлено, что в общежитии проживают всего 73 семьи/домохозяйств или 199 лиц, из них 6 одиноких и одиноко проживающих престарелых и инвалидов, 11 лиц-воспитанников детских домов, 26 лиц, нуждающихся в трудоустройстве, 25 одиноких матерей, 11 инвалидов, 74 детей до 18 лет.

Сразу после разработки индивидуальных программ была начата их реализация. Только за месяц реализации программ:

- 14 детей были устроены в детсады,
- 21 ребёнок был обеспечен бесплатными комплектами школьной формы и учебных принадлежностей,
- 7 безработных трудоустроено, организовано профессиональное обучение 3 лиц, 2 проживающих были вовлечены в предпринимательскую деятельность за счёт льготного кредитования,
- 1 одинокий престарелый, нуждающийся в посторонней помощи, был размещён в соответствии с его запросом в дом «Саховат»,
- проведен медицинский осмотр всех проживающих, более 50 лиц, получили медицинские консультации и специализированную медицинскую помощь,
- 34 семей получили правовые консультации со стороны юриста хокимията г. Термез и сотрудников управления юстиции Сурхандарьинской области,
- за счёт средств спонсоров 26 семьям были предоставлены необходимые медикаменты, девочке с инвалидностью была предоставлена инвалидная коляска и ходунки.

Полная реализация индивидуальных программ обеспечит, что большая часть проживающих уже в течение 1–2 лет смогут покинуть общежитие и улучшить жилищные условия.

Кроме того, начата работа по улучшению бытовой, коммунальной и производственной инфраструктуры общежития и его территории, предусматривающее ремонт комнат, оснащение кухонь, строительство душевых комнат и бани. Предусматривается также строительство магазинов, мастерских и парника, которые обеспечит работой и заработком многих людей, проживающих в общежитии.

Опыт данной инициативы может быть успешно использован и в других регионах республики.

В-ЧЕТВЕРТЫХ, СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЕ ННО И ННО-СОЦИАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ АКТИВНЫ В ОКАЗАНИИ ПРЕВЕНТИВНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА.

Проведение социальной реабилитации непосредственно по месту жительства является одним из важнейших требований, предъявляемых к оказанию социальных услуг. Поэтому необходимо усилить работу по перенаправлению услуг с областного или республиканского уровня на местный уровень, с институциональных учреждений – на социальные службы по месту непосредственного проживания получателей.

Дома «Саховат» и «Мурувват», реабилитационные центры для инвалидов и для жертв торговли людьми, специальные школы-интернаты для детей с нарушениями в развитии и для несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, несовершеннолетних правонарушителей, специализированные профессиональные колледжи для молодежи с ограниченными возможностями, являющиеся основными учреждениями, поставляющими специализированные услуги для уязвимых групп населения, функционируют на областном или республиканском уровнях (Вставка 2).

ВСТАВКА 2

Институционализация или на дому?

Мировая практика показывает, что предоставление социальных услуг через интернатные учреждения является менее эффективным по сравнению с услугами, предоставляемыми по месту жительства на базе ННО, общины или домохозяйств (community-based services, community based rehabilitation) в связи с большими финансовыми затратами, а также низкой социально-реабилитационной эффективностью.

Преимуществами служб на базе местных сообществ (community-based services или community based rehabilitation) являются эффективное использование ресурсов (включая ресурсы махалли, имеющихся в ней образовательных, медицинских учреждений, различных государственных служб, а также поддержку со стороны родственников/близких клиента), высокая эффективность реабилитации в связи с сохранением привычного окружения и родственных/дружеских связей. Кроме того, службы, развивающиеся на базе сообщества, являются гораздо более доступными для жителей данной местности по различным параметрам: информированности о службе, выявления лиц, нуждающихся в ее услугах, отсутствия высоких затрат на проезд.

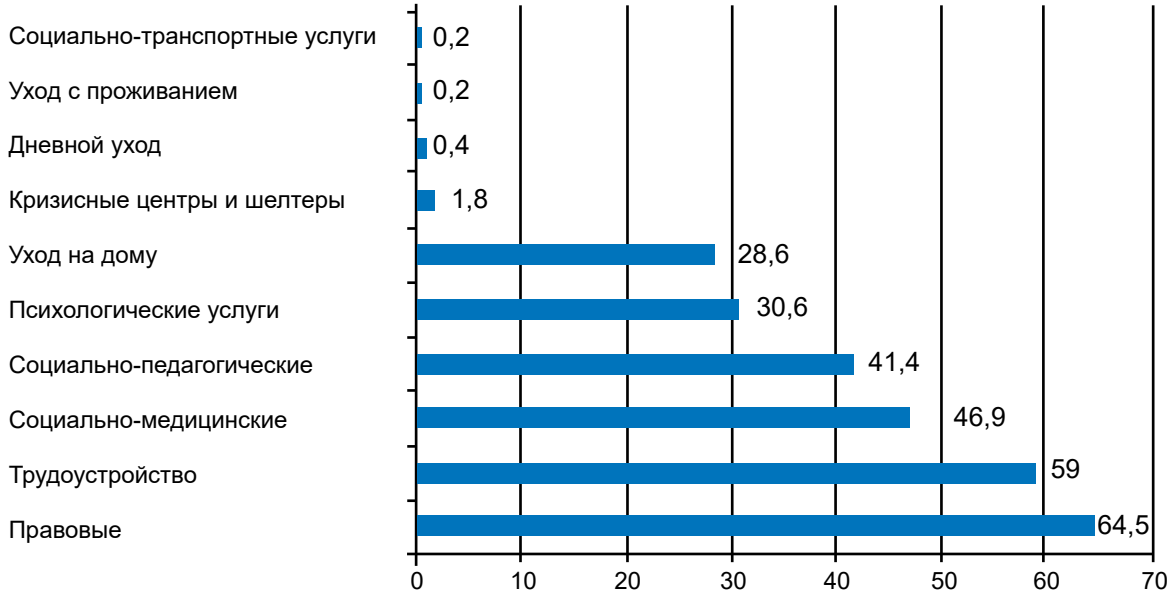
Можно отметить социальные службы на организации, предоставляющие кризисные интервенции или помощь, когда кризис уже случился в жизни человека, и агентства, целью которых является предотвращение попадания в кризисную ситуацию. Так, к первым относятся, например, кризисные центры и шелтеры для жертв домашнего насилия или торговли людьми, дома для пожилых и престарелых людей, центры временного пребывания для бездомных людей, реабилитационные центры, институциональная опека над детьми без родительского попечения или с нарушениями развития, транзитные центры для социально уязвимых детей и т.д. Примерами служб, развивающих превентивные услуги и услуги по сопровождению, являются центры ухода за пожилыми и престарелыми людьми или людьми с инвалидностью, службы поддержки семьи, центры дневного пребывания, консультационные центры для той или иной целевой группы (например, консультации по правовым вопросам или вопросам занятости для лиц с инвалидностью, малообеспеченных семей) и т.п. Некоторые организации сочетают как кризисные, так и превентивные меры, например, службы защиты ребенка, кризисные центры для женщин, пострадавших от насилия в семье и др.

ННО, поставляющие социальные услуги, в основном работают на местном уровне по месту жительства их бенефициариев. Около 80% клиентов ННО получают услуги по месту жительства, в том же городе или районе, где они проживают.[20] При этом подавляющее большинство социальных услуг,

[20] По данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане», где представлены результаты опроса, проведённого в 2013 году Общественным фондом по поддержке институтов гражданского общества и НИМФОГО среди 200 социально ориентированных ННО в пяти регионах Узбекистана.

предоставляемых со стороны ННО, носит превентивный характер[21]. Доля ННО, оказывающих услуги в кризисных условиях (в том числе шелтеры) составляет всего 1,8% (Диаграмма 1).

ДИАГРАММА 1. ИНФОРМАЦИЯ О ДОЛЕ ОПРОШЕННЫХ ННО, ОКАЗЫВАЮЩИХ СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ (% ОТ КОЛИЧЕСТВА РЕСПОНДЕНТОВ)



Источник: По результатам опроса, проведенного НИМФОГО, Министерством труда, ПРООН для разработки интерактивной карты социальных услуг, предоставляемых со стороны ННО (N=454).

Из общего числа, обслуживаемых со стороны ННО лиц, 66 % – это люди, которые столкнулись с определенными проблемами (отсутствие работы, сложное материальное положение и т.п.), но имеют ресурсы и навыки для того, чтобы при небольшой поддержке (консультативной, юридической, психологической, педагогической) справиться с проблемой и вернуться к нормальной жизни.

Около 15 % из числа получателей социальных услуг со стороны ННО – люди, нуждающиеся в постоянной помощи, к примеру, одинокие люди с тяжелыми формами инвалидности, или престарелые, не способные к самообслуживанию. Доля женщин в этой группе составляет 61%.

И, наконец, кризисная помощь, по данным опроса, предоставляется только 19% из числа всех получателей социальных услуг со стороны ННО. Это люди, которые столкнулись с несколькими серьезными проблемами, обуславливающими их тяжелую жизненную ситуацию, полностью нарушающую нормальный образ жизни. Зачастую клиенты этой группы не имеют необходимых

[21] По данным опроса, проведенного в 2012 году НИМФОГО, Министерством труда, ПРООН в рамках разработки интерактивной карты социальных услуг.

социальных навыков, их ресурсы крайне ограничены (лица без определенного места жительства, женщины в трудной жизненной ситуации и др.). Доля женщин среди клиентов этой группы составляет 56%.

Таким образом, практически все социальные службы на базе ННО являются либо превентивными службами, либо службами, сочетающими превентивные и кризисные меры. Помогая в разрешении сложной жизненной ситуации, пока проблемы не зашли слишком далеко, используя собственные ресурсы человека и ресурсы его ближайшего окружения, ННО экономят средства, которые были бы затрачены государством на социальную реабилитацию людей в кризисной ситуации либо на их пребывание в интернатном учреждении.

Вышеприведенные примеры показывают значение деятельности ННО по предоставлению услуг и, соответственно, необходимость государственной поддержки этой деятельности ННО. Но необходимо ли направлять государственные средства ННО, поставляющим социальные услуги? Может быть, лучше направить эти средства в государственную систему для внедрения в ней новых социальных услуг? Несомненно, было бы лучше, если бы все востребованные качественные социальные услуги предоставлялись на систематической основе по всей стране государственными органами. Однако внедрение отсутствующих социальных услуг в государственную систему требует определённого времени и ресурсов, в то время как эти услуги необходимы «здесь и сейчас».

Кроме того, в ходе социально-экономического развития общества его потребности возрастают и меняются, становятся востребованными все новые и новые виды социальных услуг. До открытия новой государственной социальной службы или до начала предоставления новых видов социальных услуг необходимо выявить социальную проблему, требующую своего решения, разработать модель той или иной социальной службы, направленной на решение проблемы, апробировать ее в течение ряда лет практической деятельности. В этом контексте ННО играют важную роль во внедрении инновационных социальных услуг в государственную систему: они выявляют социальные проблемы, решение которых требует оказания новых социальных услуг, а также позволяют государству апробировать новые социальные услуги посредством пилотирования новых социальных служб на своей базе. К примеру, ННО «Истикболли Авлод» осознала потребность в социальной реабилитации жертв торговли людьми и начала заниматься данной проблемой с 2001 года, открыв реабилитационный центр для жертв торговли людьми в 2004 году. Через шесть лет в государственной системе социальной защиты был создан аналогичный центр – Республиканский центр по реабилитации жертв торговли людьми.

В-ПЯТЫХ, ВАЖНОЙ РОЛЬЮ ННО ТАКЖЕ ЯВЛЯЕТСЯ РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ.

Около 20% клиентов опрошенных ННО направляются в них из государственных учреждений[22]. В свою очередь около 25% от числа всех клиентов направляется со стороны ННО в государственные учреждения за получением дополнительных к оказываемым со стороны ННО услуг, часто с сопроводительным письмом или при непосредственном сопровождении сотрудника службы. Таким образом, ННО обеспечивают поддержку граждан в получении гарантированных государством социальных услуг и выплат, а также осуществляют общественный контроль за деятельностью государственных организаций в социальной сфере.

[22] По данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане», где представлены результаты опроса, проведённого в 2013 году Общественным фондом по поддержке институтов гражданского общества и НИМФОГО среди 200 социально-ориентированных ННО в пяти регионах Узбекистана.

1.2. СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

ННО в Узбекистане обладают высоким кадровым потенциалом, а их сотрудники – специальными знаниями. Результаты социологического опроса показывают, что соответствующее профилю работы высшее образование имеют 61,5% опрошенных сотрудников социально ориентированных ННО и 79,2% – работников ННО – социальных служб, в среднем стаж работника ННО в сфере оказания социальных услуг и работе с социально уязвимыми группами составляет более 15 лет.[23] Помимо соответствующего образования и опыта работы профессионал, работающий в социальной сфере, должен обладать соответствующей мотивацией и приверженностью гуманистическим ценностям. Большая часть сотрудников ННО не имеет постоянной заработной платы, так как финансирование некоммерческих организаций не стабильно. Однако текучесть кадров в ННО при этом является низкой, о чем косвенно можно судить по стажу работы в социальной сфере сотрудников ННО.

По мнению 71% опрошенных руководителей ННО-социальных служб основной фактор успеха их организаций – глубокое знание причин и характера социальных проблем. Многие сотрудники являются людьми, которые сами были когда-то в трудной жизненной ситуации и, соответственно, понимают проблему своей целевой группы изнутри. У 64% из опрошенных ННО в штате имеются лица, которые относятся или относились к представителям их целевой группы. К примеру, большая часть сотрудников общественных объединений инвалидов – сами лица с инвалидностью.

Деятельность более 40 % ННО, поставляющих социальные услуги, распространяется дальше пределов местных общин (махаллей), в которых они расположены, но не выходит за границы района или города; при этом около трети социальных служб на базе ННО и четверти социально ориентированных предоставляют услуги жителям ближайших махаллей, то есть, ННО глубоко осведомлены о проблемах конкретных махаллей, районов, регионов.

Глубокое понимание проблемы и опыт работы помогают ННО достичь успеха и с теми людьми, которые опасаются представителей государства (к примеру, люди в конфликте с законом/с асоциальным поведением).

Другими преимуществами ННО, предоставляющих социальные услуги, являются их гибкость, простота процессов оказания услуг, и в связи с этим более высокая доступность для уязвимых групп. Хотя деятельность ННО определена рамками национального законодательства, внутри эти организации имеют большую свободу и гибкость. Для 25% опрошенных ННО наличие у клиента документов не является обязательным для предоставления ему социальных услуг. Даже когда для получения услуг требуются документы, более 40% опрошенных ННО начинают оказывать услуги, не дожидаясь их сбора, около 60 % ННО-социальных служб помогают клиентам их собрать. Это является важным для значительной части людей, обращающихся в ННО-социальные службы. В подавляющем большинстве случаев эти люди не имеют каких-либо правовых знаний и не способны сами отстаивать свои интересы, они просто отказываются от идеи обращения в государственные органы, и их положение в результате ещё более ухудшается, а затем требуется ещё больше ресурсов для возвращения их к нормальной/независимой жизни.

Еще одним преимуществом ННО в сравнении с государственными социальными службами является повышение объема и качества предоставляемых услуг и числа их получателей благодаря более активному привлечению донорских средств и благотворительной помощи.

---

[23] Здесь и далее по тексту подраздела 1.2. использованы результаты опроса, проведённого Общественным фондом по поддержке институтов гражданского общества и НИМФОГО среди 200 социально ориентированных ННО в пяти регионах Узбекистана в 2013 году, представленные в исследовании «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане».

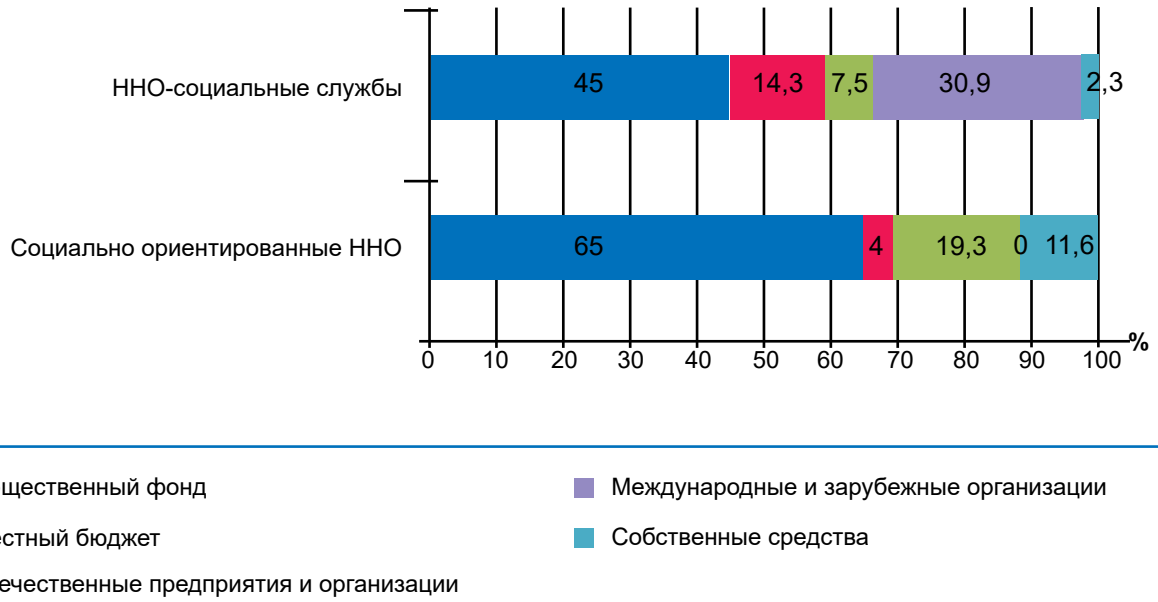
При этом важная причина для заключения договоров с негосударственными некоммерческими поставщиками это то, что они привносят дополнительные финансовые ресурсы – будь то финансовые инвестиции или последующее финансирование услуг. Принимая во внимание важность этого аргумента, он не должен рассматриваться как основная причина для заключения договоров – финансирование услуг, гарантируемых законодательством, должно оставаться ответственностью государства, и соответствующий бюджет должен быть направлен на эти цели[24].

Категории доноров и размер привлекаемых средств различаются для двух типов ННО, поставляющих социальные услуги: **1)** ННО-социальных служб, вся деятельность которых сфокусирована на помощи лицам в трудной жизненной ситуации и **2)** социально ориентированных ННО, которые помимо этой деятельности ведут различную просветительскую работу и поставляют услуги людям, не испытывающим значительной потребности в социальной поддержке.

В бюджете социально ориентированных ННО спонсорские средства, полученные со стороны отечественных предприятий и организаций, составляют 19,3% от общего объема средств. Собственные средства (взносы участников, доходы от предпринимательской деятельности) – 11,6%. Опрошенными социально ориентированными ННО в качестве источников не указывались средства международных и зарубежных организаций. Итого размер привлекаемых дополнительно к государственным средствам донорских средств для них составляет около 30%.

В бюджете ННО-социальных служб средства международных и зарубежных организаций составляют 30,9%, поддержка отечественных благотворителей – 7,5%, а собственные средства 2,3% (Диаграмма 2). Следовательно, соотношение привлеченных ресурсов к государственной помощи составляет 2/3.

ДИАГРАММА 2. ИСТОЧНИКИ ПРИВЛЕЧЁННЫХ СРЕДСТВ (В % ОТ ОБЩЕГО ОБЪЁМА)



Источник: по данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане».

[24] A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region. UNDP/ECNL Bratislava, 2012. p.23.

Если учесть, что оценочное количество ННО, поставляющих социальные услуги, около 1 200 и средний размер их бюджета около 25 млн. сумов[25], то получается, что они ежегодно привлекают в социальную сферу из государственного бюджета около 9 млрд. сумов.

Кроме того, при государственной закупке услуг у ННО, успешно их предоставляющих, снижаются государственные расходы на создание новой социальной службы.

В целом же привлечение негосударственных поставщиков к процессу оказания социальных услуг и частичная демонополизация государственного социального сектора способствуют расширению спектра услуг, большей гибкости и адресности системы.

Это обусловлено тем, что «во-первых, развитие конкуренции между поставщиками при условии прозрачных и объективных критериев распределения средств повышает их заинтересованность в более эффективной работе. Во-вторых, частичная демонополизация увеличивает гибкость системы оказания услуг, в частности позволяет более полно учесть потребности разных групп населения, а в случае необходимости быстрее корректировать объемы и (или) требования к качеству оказываемых услуг. В-третьих, распределение ответственности за поставку услуг, как правило, оказывает положительное влияние на качество управления соответствующей сферой в целом. Передача части услуг на аутсорсинг вынуждает публично-правовые образования производить реальную оценку полной фактической стоимости оказания услуг, включающую в себя стоимость амортизации оборудования и недвижимого имущества, которые не отражаются в традиционной системе бюджетного учета, утверждать детализированные стандарты качества услуг, осуществлять прочие мероприятия по конкретизации критериев принятия решений»[26].

Таким образом, ННО являются полноценными и необходимыми партнерами государства в сфере социальной защиты и предоставления социальных услуг уязвимым слоям населения.

1.3. РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С ОКАЗАНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ЧЕРЕЗ ННО

Наряду с преимуществами использования ННО для оказания социальных услуг, присутствуют и риски. Так, имеются опасения в отношении качества услуг, оказываемых со стороны ННО. В ситуации, когда государственные стандарты оказания социальных услуг отсутствуют, а ННО не имеют устойчивого и достаточного по объему финансирования, а также необходимых административных рычагов, риск оказания некачественных услуг достаточно высок. Особенно актуальны опасения в отношении качества социальных услуг при работе с лицами, пострадавшими от насилия. В этом случае требуется комплекс срочных медицинских, психологических и правовых мер, а недостаточный профессионализм сотрудников, оказывающих помощь, может привести к тяжелым последствиям, представляющим угрозу для психического и физического здоровья пострадавших.

Кроме того, учитывая, что социальные услуги, оказываемые ННО, являются бесплатными, не проходят сертификацию/лицензирование и в подавляющем большинстве случаев предоставляются без составления какого-либо формального договора с их пользователями, ННО, поставляющие некачественные услуги, не попадают под действие закона об охране прав потребителей и несут ограниченную ответственность перед своими бенефициарами.

---

[25] По данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане».

[26] Перцов Л.В. Кто лучше окажет социальную услугу// Бюджет, 2012, №4.

Снизить риск оказания некачественных услуг могло бы принятие государственных стандартов оказания различных социальных услуг. Стандарты могут базироваться на нескольких ключевых компонентах качества:

- качество окружающей обстановки, включая безопасность помещения, санитарно-гигиенические условия;
- качество ухода;
- качество правовых услуг;
- качество психологических услуг;
- уровень подготовки сотрудников, включая их отбор и супервизию;
- качество управления и администрирования, включая кейс-менеджмент, ведение документации, систему рассмотрения жалоб и мониторинг.

Разработка и принятие государственных стандартов оказания социальных услуг не только снизит риск оказания некачественных социальных услуг со стороны негосударственных поставщиков, но и позволит поднять на новый уровень качество услуг, оказываемых государственными организациями. В связи с чем, Министерством здравоохранения и Министерством труда совместно с ПРООН организована работа по разработке соответствующих стандартов оказания социальных услуг.

Однако при этом важно понимать, что развитие системы социальных услуг – эволюционный процесс, и, как было показано выше, при изменении общественных условий может появляться спрос на услуги, отсутствовавшие ранее. С момента появления инновационной услуги до момента признания ее необходимости государством и последующей стандартизации может пройти достаточно длительное время. Возникает дилемма между высокой потребностью в услуге и способностью поставщиков поставлять социальные услуги достаточно высокого качества.

К примеру, кризисные центры для женщин, пострадавших от семейных конфликтов и оставшихся без крова, в государственной системе пока отсутствуют. Подобные кризисные центры, действующие в настоящее время на базе ННО, являются уникальной возможностью для женщин обрести временное пристанище и выйти из сложной жизненной ситуации. В то же время, качество питания, санитарно-гигиенические условия в этих центрах не всегда являются идеальными. Конечно, было бы отличным решением создать подобные кризисные центры в государственной системе социальной защиты, однако это потребует достаточно большого времени и ресурсов, тогда как эта услуга нужна женщинам уже сегодня.

Другим риском при предоставлении социальных услуг со стороны ННО является риск перерыва/прекращения оказания услуг, необходимых для пользователей. Очевидно, что государственные учреждения, имеющие непрерывное стабильное финансирование, в том числе в ситуации временного снижения количества клиентов и значительного числа свободных койко-мест, имеют преимущества перед ННО в обеспечении постоянства услуг. Понятны опасения государства перед инвестициями в социальную службу на базе ННО, которая может прекратить свое существование в случае смены руководства/инициативной группы или при прекращении донорского финансирования. С другой стороны, именно государство выступает гарантом развития ННО, создавая благоприятные условия и выделяя соответствующие ресурсы. Учредители ННО могут опасаться делать значительные инвестиции в развитие своей организации, учитывая сложности, с которыми могут сталкиваться ННО (подробнее эти сложности будут рассмотрены в следующем разделе).

Данный риск, отчасти, может быть снижен за счет сохранения поставки части услуг государственными поставщиками, в регионах, где на них имеется наибольший спрос, и привлечение ННО к поставке услуг в регионах с низким спросом, при обеспечении возможности поддержки со стороны государственных организаций в соседних регионах. Однако основным фактором снижения риска перерыва в оказании услуг, признанных государством необходимыми, является стабильная государственная финансовая поддержка служб, оказывающих эти услуги путем предоставления субсидий или социальных заказов (подробнее вопросы государственного финансирования социальных служб на базе ННО будут рассмотрены в следующем разделе).

При государственном финансировании социальных услуг, поставляемых ННО, возникает риск нецелевого использования средств государственного бюджета. Он связан со сложностью разработки технических заданий для организации государственного социального заказа на оказание услуг, определения реальной стоимости услуг, а также сложностью оценки результативности оказанных услуг. Для формулирования технического задания по ряду социальных услуг, а также определения его реальной стоимости заказчик должен обладать высоким уровнем компетентности именно в этой сфере[27]. Учитывая, что государственный социальный заказ в основном предоставляется именно на инновационные, отсутствующие или недостаточно развитые в государственной системе социальной защиты виды услуг, найти специалиста на составление технического задания будет весьма сложно. Более того, количественная оценка многих видов услуг, их результативности, в особенности при отсутствии утвержденных стандартов качества, также является очень трудной задачей[28]. К примеру, оценка результативности некоторых видов социальных услуг может проводиться путем определения соотношения количества лиц, вышедших из трудной жизненной ситуации, к общему количеству лиц, которым организация предоставляла услуги. Результаты опроса ННО-социальных служб в Узбекистане показывают, что их результативность составляет 44,6%[29]. Для сравнения – показатель результативности деятельности российского Центра «Спасение» в целях социальной реабилитации лица с наркотической зависимостью составляет 23%, служб поддерживаемого трудоустройства для лиц с инвалидностью в Испании – 60%, Клуба по трудоустройству при Региональной общественной организации «Перспектива» (Москва, Россия) – 58 %. Кроме того, даже если трудная жизненная ситуация клиента к моменту его «выхода» из социальной службы успешно преодолена, по прошествии некоторого времени он или она могут опять столкнуться с непреодолимыми для них сложностями.

Делегирование государством оказания социальных услуг негосударственным поставщикам может восприниматься со стороны общественности как попытка ухода государства от ответственности, перекладывание государственных проблем на плечи ННО и стремление сократить государственные расходы за счет финансового вклада ННО. Для снижения этого риска необходимо привлекать средства массовой информации и проводить работу с населением по разъяснению сущности государственного социального заказа по закупке социальных услуг, при котором государство несет полную ответственность за обеспечение качества, доступности и непрерывности услуг, за выделение соответствующих материальных ресурсов, а также контроль за деятельностью ННО, непосредственно оказывающих услуги и являющихся субподрядчиками государства.

---

[27] Чагин К.Г. Механизмы доступа НКО к бюджетному финансированию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере: муниципальный/государственный заказ и целевые потребительские субсидии / Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия: Практическое пособие/Под ред. А.Е. Шадрина, М.: Агентство социальной информации, 2010. С. 292.

[28] Гуслякова Л. Г., Калинина Ю. А. Исследование стандартизации социального обслуживания: проблемы, перспективы реализации на региональном уровне // Журнал исследований социальной политики. Т. 4. № 3.

[29] По данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане», где представлены результаты опроса, проведённого Общественным фондом по поддержке институтов гражданского общества и НИМФОГО среди 200 социально ориентированных ННО в пяти регионах Узбекистана в 2013 году.

РАЗДЕЛ 2

ПЕРСПЕКТИВЫ ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ СО СТОРОНЫ ННО

Несмотря на актуальность поддержки ННО в оказании социальных услуг населению, ННО – поставщики социальных услуг могут сталкиваться с некоторыми вызовами институционального характера.

Существуют четыре основных фактора, обуславливающих данный вызов:

1) нужны рамочный закон, государственные стандарты и другие подзаконные акты, регулирующие оказание социальных услуг;

2) требуется дальнейшее повышение объёма средств государственной поддержки для покрытия всех расходов ННО по оказанию социальных услуг;

3) необходимы меры по дальнейшему улучшению среды для привлечения благотворителей к финансированию ННО;

4) нужны меры по дальнейшему совершенствованию получения внешней финансовой помощи поставщиками социальных услуг на базе ННО.

2.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОСНОВ ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Деятельность по оказанию социальных услуг в Узбекистане осуществляется на основании законодательства, регламентирующего деятельность конкретных государственных органов, а также отраслей деятельности.

Принятие закона о социальных услугах или о социальных службах послужило бы отправной точкой для формирования стратегии развития социальных служб и социальной работы, являющимися необходимыми слагаемыми эффективной системы социальной защиты населения.

Во многих странах мира, включая страны СНГ[30] приняты отдельные законы, регламентирующие оказание социальных услуг населению. В этих законах отражены понятия «социальные услуги»,

[30] Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» (2000 г.), Закон Украины «О социальных услугах» (2003 г.), Закон Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» (2008 г.), Закон Республики Таджикистан «О социальном обслуживании» (2008), Закон Армении «О социальном содействии» (2008), Закон Республики Казахстан «О специальных социальных услугах» (2009 г.), Закон Республики Молдова «О социальных услугах» (2010 г.), Закон Азербайджанской Республики «О социальной службе» (2011 г.), Федеральный закон Российской Федерации «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (2013 г.).

«трудная жизненная ситуация» (включая критерии ее определения), «социальная служба», «социальная работа», заложены основные принципы государственной политики в этой области, описаны типы социальных услуг, предоставление которых гарантируется государством, а также организации и лица, которые могут их предоставлять. Часто в этих законах определяется минимальный набор социальных услуг, предоставление которых гарантируется государством вне зависимости от уровня социально-экономического развития регионов, а также дополнительных социальных услуг, в зависимости от конкретных потребностей региона, финансируемых региональными или местными властями. Показываются роли государственных и негосударственных поставщиков социальных услуг[31].

Кроме того, в международной практике в системе социального обслуживания внедрены так называемые стандарты качества, которые призваны помочь сотрудникам социальной сферы предоставлять целевой группе качественные и эффективные услуги. Стандарты содержат совокупность основных требований к объемам, качеству, порядку и условиям оказания социальных услуг для различных групп населения. Они являются общими минимальными правилами, которым должны следовать все социальные службы, государственные, некоммерческие и коммерческие, общественные и т.д., предоставляющие те или иные услуги социально уязвимым группам людей.

Единственный, на сегодняшний день, пример существующих в Узбекистане стандартов оказания социальных услуг – обязательные минимальные стандарты для домов «Мехрибонлик»[32]. Их содержание включает в себя 29 стандартов, которые раскрываются в таких направлениях деятельности домов «Мехрибонлик», как: прием в заведение, развитие плана по уходу и выбытие; качество окружающей обстановки; качество ухода, образования и социализации; обеспечение прав, свобод и наилучших интересов ребенка; кадровое обеспечение; администрирование и управление. Стандарты для других социальных служб могут быть разработаны на основе существующих Положений о различных социальных учреждениях. Это позволит закрепить требования к качеству оказания социальных услуг в Узбекистане, что в том числе обеспечит стандарты качества услуг, оказываемых ННО.

Следовательно, для усиления правовых гарантий системы государственной финансовой поддержки поставщиков социальных услуг необходимы разработка и принятие Закона о социальных услугах для лиц, нуждающихся в дополнительной социальной защите и государственных стандартов деятельности государственных и негосударственных социальных служб.

2.2. УСИЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ННО, ПОСТАВЛЯЮЩИХ СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

ННО могут получать средства из государственного бюджета, направляемые на следующие две основные цели:

1. Развития гражданского общества, включая ННО, общественные объединения и другие институты, для обеспечения защиты демократических ценностей, поддержания баланса

[31] К примеру, согласно Закону Казахстана «О специальных социальных услугах» субъектами, предоставляющими специальные социальные услуги, - физические и (или) юридические лица, занятые в государственном и негосударственном секторах»; согласно Закону Республики Молдова «О социальных услугах»: субъекты, предоставляющие социальные услуги, в том числе и юридические лица, созданные в соответствии с законодательством, не имеющие целью получение прибыли (негосударственные субъекты); согласно Национальному стандарту Российской Федерации “Социальное обслуживание населения. Термины и определения” и ГОСТ “Социальное обслуживание населения. Классификация учреждений социального обслуживания” как социальная служба, так и учреждения социального обслуживания могут быть любой формой собственности.

[32] Введены Приказом Министерства народного образования от 10.12.2009 г. № 342.

интересов в обществе, активного вовлечения граждан в социально-экономические, правовые, культурные процессы развития страны.

2. Выполнение конкретных работ, связанных с реализацией социально-экономических задач государства, где ННО, в качестве исполнителей, имеют сравнительные преимущества по сравнению с государственными организациями или коммерческими структурами.

Формами государственного финансирования в первом случае являются государственные субсидии и гранты, во втором – государственные социальные заказы.

Порядок и условия выделения негосударственным некоммерческим организациям государственных субсидий, государственных грантов и государственных социальных заказов определяются Парламентской комиссией по управлению средствами Общественного Фонда по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан. Этот Фонд является механизмом государственного финансирования деятельности ННО. При этом в текущей ситуации государственные средства, а именно средства Фонда, являются главным источником финансирования ННО в Узбекистане. Согласно результатам опроса ННО, получивших финансирование Общественного фонда, полученные средства составляют 65% в бюджете социально ориентированных ННО и 45% в бюджете социальных служб, функционирующих на базе ННО[33].

В то же время требуется дальнейшее увеличение объёма выделяемых Общественным фондом средств для покрытия потребностей ННО-поставщиков социальных услуг. В 2012 году финансовые расходы сектора оказания социальных услуг на базе ННО составили 24,4 млрд. сумов[34], а при использовании потенциала данного сектора полностью финансовые потребности составили бы 50,3 млрд. сумов. При этом общий объём средств Общественного фонда в 2012 году составлял 6 млрд. сумов. Предоставление средств таким ННО составляет лишь небольшую долю от общего объёма выделяемых фондом средств.

Может показаться, что сумма финансовых расходов в 24,4 млрд. сумов достаточно велика. Однако она равняется 0,03% от ВВП, а численность занятых в сфере оказания услуг на базе ННО – около 6 тыс. человек, что составляет 0,1% общей численности занятых в стране или 0,6% от занятых в социальной сфере (в секторе «Здравоохранение, физкультура и спорт, социальное обеспечение»)[35].

Сравнение данных показателей с показателями деятельности негосударственных поставщиков в зарубежных странах показывает, что отечественная сфера оказания услуг на базе ННО находится на этапе становления. По показателю занятости отечественный сектор более чем в 3 раза меньше российского (Таблица 1). По объёму стоимости услуг более чем в 33 раза уступает сектору США.[36]

---

[33] По данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане», где представлены результаты опроса, проведённого Общественным фондом по поддержке институтов гражданского общества и НИМФОГО среди 200 социально ориентированных ННО в пяти регионах Узбекистана в 2013 году.

[34] По данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане» в 2012 году социально ориентированные ННО расходовали в среднем 20 млн.сумов, а социальные службы на базе ННО – 25 млн. сумов. Если учитывать, что оценочное количество первых составляет 1200 организаций, а вторых – в районе 40, то стоимостной объём сферы негосударственных социальных услуг составляет 24,7 млрд.сумов.

[35] По данным исследования «Потенциал негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг в Узбекистане», где представлены результаты опроса, проведённого Общественным фондом по поддержке институтов гражданского общества и НИМФОГО среди 200 социально ориентированных ННО в пяти регионах Узбекистана в 2013 году.

[36] Согласно данным Энциклопедии «Филантропия в Америке» в середине 1990-х годов в США негосударственные поставщики социальных услуг оказывали социальные услуги на 77 млрд. долларов, что составляет 1% национального дохода страны. Они доминируют в сфере персональных услуг и услуг для семей, реабилитационных услуг, а также ухода с обеспечением проживания: доли занятых негосударственного сектора в этих сферах составляют 91%, 89% и 58% соответственно. В Канаде 12% общего количества ННО или 19 тыс. ННО являются организациями по поставке социальных услуг. Их доход составляет 11,1 млрд. долларов.

ТАБЛИЦА 1. ЗАНЯТОСТЬ В ННО В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ МИРА

Страны	Доля занятых в ННО, в % от общей численности занятых	Доля занятых в ННО по поставке социальных услуг, в % от численности занятых в ННО	Доля занятых в негосударственной системе поставки социальных услуг, в % от всех занятых
Австрия	4,5	49,9	2,3
Бельгия	10,5	22,9	2,4
Финляндия	3,0	15,5	0,5
Франция	4,9	27,4	1,3
Германия	4,9	27,2	1,3
Голландия	12,6	20,5	2,6
Великобритания	6,2	16,0	1,0
Чехия	1,7	13,1	0,2
Венгрия	1,3	15,1	0,2
Румыния	0,6	32,2	0,2
Словакия	0,9	10,1	0,1
Россия	1,2	13,5	0,2

Источник: Раймонд Ж. Струйк (2003). Заключение договоров с НПО для предоставления социальных услуг: гражданское общество и эффективное местное самоуправление в России. Для Узбекистана – расчёты авторов, по России – на основе данных из Доклада о развитии институтов гражданского общества в России “Третий сектор” в России: текущее состояние и возможные модели развития.Рассмотрим вопросы, связанные с предоставлением государственной финансовой поддержки, во всех трех формах: государственные субсидии, государственные гранты и государственные социальные заказы.

2.2.1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГРАНТЫ И СУБСИДИИ

В соответствии со статьей 13 закона Республики Узбекистан «О гарантиях деятельности ННО» государственным грантом являются денежные средства и материальные ресурсы, предоставляемые за счет средств Государственного бюджета Республики Узбекистан негосударственным некоммерческим организациям на конкурсной основе для реализации проектов, направленных на достижение общественно полезных целей.

Несмотря на то, что Общественный фонд осуществляет финансирование деятельности ННО в трёх формах – государственные гранты, государственный социальный заказ и государственные субсидии – до настоящего времени практически все ННО-поставщики социальных услуг, получавшие государственную финансовую поддержку, получали ее только в форме государственных грантов.

Анализ тематики грантовых конкурсов показывает, что она связана с ежегодно принимаемыми социально-экономическими приоритетами и государственными программами. Например, в 2011–2013 годы тематика включала вопросы развития малого бизнеса, семьи, благополучия и процветания. Помимо конкурсов, посвященных тематике года, отдельные грантовые конкурсы организуются только для негосударственных СМИ, а также экологических и молодёжных организаций.

В текущее время для получения шанса выиграть в грантовом конкурсе ННО должны подавать заявки на конкурсы, тематика которых связана с приоритетами Государственной программы года. Данные конкурсы важны, однако в них участвуют только те ННО, проекты которых как-то могут быть связаны с тематикой года, что могут сделать далеко не все ННО, поставляющие социальные услуги. Это приводит к тому, в рамках конкурса финансируется лишь небольшое количество проектов по оказанию социальных услуг. Анализ проектов победителей грантовых конкурсов показывает, что в 2012 году были поддержаны 49 проектов ННО по оказанию социальных услуг для лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации на сумму 705 млн. сумов (27% общего объёма выделенных грантов или 12% от общего объём средств фонда), а в 2013 году меньше – 44 проекта на 598 млн. сумов (17% общего объёма выделенных грантов или 9% от общего объёма средств фонда).

Оптимальным вариантом было бы увеличение размера финансовой поддержки, оказываемой Общественным фондом ННО-поставщикам социальных услуг согласно их финансовым потребностям. Однако это потребует более 15-кратного увеличения средств Общественного фонда, что вряд ли целесообразно в краткосрочном периоде. Тем не менее, есть ряд мер, которые можно реалистично предпринять уже в нынешних условиях.

ВО-ПЕРВЫХ, учитывая высокую социальную значимость деятельности ННО по предоставлению социальных услуг уязвимым слоям населения и прямой экономический эффект этой деятельности, показанные в предыдущем разделе, необходимо организовать отдельные ежегодные грантовые конкурсы по поддержке проектов ННО по оказанию социальных услуг лицам, нуждающимся в специальной социальной защите.

ВО-ВТОРЫХ, необходимо увеличить размер одного гранта, который в текущее время составляет 14 млн. сумов, до суммы, необходимой для полного использования потенциала ННО-поставщиков социальных услуг. Средняя финансовая потребность ННО-социальных служб составляет 36,5 млн. сумов в ценах 2012 года[37], а в ценах 2014 года с учётом дефлятора (15%) – 48,3 млн.сумов. Если учитывать, что средства, выделяемые фондом, формируют 45% их потребностей, то минимальный размер гранта должен быть около 22 млн. сумов (в ценах 2012 года).

В-ТРЕТЬИХ, количество проектов, поддерживаемых в рамках специального грантового конкурса, должно быть больше численности ННО-социальных служб 38 (их в текущее время около 40), с тем, чтобы дать им теоретическую возможность получения гранта для эффективного продолжения своей деятельности. Учитывая, что количество социально ориентированных ННО, которые также смогут участвовать в данном конкурсе, составляет около 1200 организаций, конкуренция в конкурсе будет высокой и стимулировать дальнейшее развитие социальных служб на базе ННО. Если поддерживать ежегодно 50 проектных заявок через грантовый конкурс по оказанию социальных услуг, то объём средств, направляемых на данный грантовый конкурс, должен составить более 2,4 млрд. сумов (в ценах 2012 года), что возможно с учётом текущих реалий.

В-ЧЕТВЕРТЫХ, необходимо повысить эффект от предоставленных грантовых средств. Это можно сделать, закрепив нормативно-правовым документом необходимость внедрения

[37] Как было отмечено выше, средний бюджет ННО-социальных служб в 2012 году составлял 25 млн. сумов, что обеспечивало их потребности на 68%.

[38] Оценочное количество ННО-социальных служб – 40 организаций, оценочное количество социально ориентированных ННО – 1200 организаций. В исследовании была показана значительно более высокая экономическая эффективность и результативность в выводе клиентов из трудной жизненной ситуации ННО-социальных служб в сравнении с социально ориентированными ННО.

кейс-менеджмента[39], и определив конкретные критерии отбора проектных заявок и оценки эффективности реализации проектов. Главным критерием оценки эффективности проекта по предоставлению социальных услуг должно стать количество лиц, вышедших из трудной жизненной ситуации, благодаря его реализации, подтверждаемое соответствующим источником верификации (к примеру, если это трудоустройство, то копия приказа о трудоустройстве и справка по заработной плате).

Дополнительно нужно включить критерий количества лиц, которым были оказаны социальные услуги, также с соответствующим источником верификации (например, журнал регистрации предоставленных услуг с указанием контактной информации лица, которому были оказаны социальные услуги).

То есть оценка эффективности проекта должна осуществляться не столько по количеству лиц, получивших услуги (консультирование, обучение профессии и т.п.), сколько по количеству лиц, которые смогли преодолеть трудности (наладить семейные отношения, трудоустроиться и т.п.) благодаря проекту.

Приоритет нужно отдавать проектам, нацеленным на оказание социальных услуг, которые не предоставляются или имеются в недостаточном объёме на территории реализации проекта. Подтверждением нехватки услуг, к примеру, может быть письменное обращение граждан, подкрепляемое их подписями и контактной информацией.

В соответствии со статьей 12 закона Республики Узбекистан «О гарантиях деятельности ННО» государственной субсидией является финансовое или иное материальное содействие за счет средств Государственного бюджета Республики Узбекистан, государственных целевых фондов, предоставляемое для поддержки негосударственных некоммерческих организаций и не связанное со специальными проектами. На государственные субсидии выделяется около 44,7% бюджета Общественного фонда по поддержке ННО и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан[40], являющегося практически механизмом государственного финансирования ННО[41].

Механизм выделения государственных субсидий целесообразно детализировать в части критериев отбора ННО для получения субсидий, а также оценки эффективности их использования с обеспечением доступности этой информации для широкой общественности. Более прозрачные, с использованием общественного контроля, механизмы отбора ННО для получения государственных субсидий и оценка эффективности их использования могли бы усилить конкуренцию и увеличить возможности получения субсидий не только для ННО, созданных при поддержке правительственных решений, но и для самоинициативных ННО.

---

[39] Кейс-менеджмент – это процесс работы с клиентом, в ходе которого проводится оценка его потребностей, планируются и реализуются мероприятия по выходу из кризисной ситуации, предоставляются услуги, осуществляется мониторинг и оценка того, насколько проведенные мероприятия и предоставленные услуги помогли преодолеть проблемы и способствовали социальной интеграции. Кейс-менеджмент предусматривает ведение соответствующей документации по каждому клиенту, обычно это: а) форма-оценка, направленная на выявление причин нахождения клиента в трудной жизненной ситуации и его/ее текущих потребностей; б) план действий по разрешению данных проблем, в котором определяется перечень социальных услуг, которые можно получить в данной ННО и/или других организациях (включая государственные); в) форма о ходе реализации плана действий, нацеленная на мониторинг и оценку (а, при необходимости, изменения и дополнения) плана действий; г) форма отсроченного (через три месяца, полгода, год) мониторинга ситуации клиента после завершения работы с ним.

[40] http://www.fundngo.uz/uz/publications/item/138-fond-mabla-larini-bosh-arish-b-jicha-parlament-komissiyasining-2008-2013-jillardagi-faoliyatining-statistik-k-rsatkichlari.html.

[41] После принятия закона «О социальном партнерстве», вступившего в силу в сентябре 2014 года, государственные организации получили возможность софинансирования социальных заказов наряду с Общественным Фондом, но в размере, не превышающем 20% от суммы социального заказа.

ННО-поставщики социальных услуги, в первую очередь, социальные службы, должны иметь доступ к государственным субсидиям. Однако их нужно предоставлять только тем поставщикам, которые доказали свою эффективность через успешную реализацию проектов в рамках грантовых конкурсов и государственных социальных заказов.

2.2.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ЗАКАЗЫ

Термин «социальный заказ» или «social contracting» широко используется в мире, однако единого понимания этого термина не существует. Зачастую происходит смешение двух функций социального заказа: **а)** инструмента, используемого для поддержки развития гражданского общества; **б)** инструмента наиболее эффективного решения социальной проблемы посредством государственной закупки услуг/работ в соответствии с рыночным принципом «наилучшее качество за наименьшую цену»[42].

В соответствии со статьей 21 закона Республики Узбекис-тан «О социальном партнерстве» в республике под социальным заказом понимается государственное задание на выполнение работ или проведение мероприятий для реализации социально значимых проектов путем заключения договора между государственным органом и негосударственной некоммерческой организацией.

Основными характеристиками механизма предоставления государственного социального заказа в Узбекистане являются:

а) ограничение круга получателей социального заказа негосударственными некоммерческими организациями[43];

б) финансирование социальных заказов за счет средств государственного бюджета, предназначенных для поддержки развития ННО[44];

в) принятие решений о финансировании социальных заказов государственными органами, ответственными за развитие институтов гражданского общества[45].

---

[42] A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region. UNDP/ECNL Bratislava, 2012. P.9-10.

[43] В соответствии со статьей 21 Закона Республики Узбекистан «О социальном партнерстве» государственный социальный заказ представляет собой государственное задание на выполнение работ или проведение мероприятий для реализации социально значимых проектов путем заключения договора между государственным органом и негосударственной некоммерческой организацией.

[44] Предоставление государственных социальных заказов осуществляется через Общественные Фонды по поддержке ННО и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе или Жокаргы Кенесе Республики Каракалпакстан, Кенгашах народных депутатов областей и города Ташкента. При поддержке заявки на предоставление социального заказа между государственным органом, направившим заявку, и ННО или другим институтом гражданского общества заключается договор. Государственные органы могут осуществлять софинансирование проектов социальных заказов, поддержанных Парламентской комиссией или общественными комиссиями, за счет внебюджетных средств в размере, не превышающем 20% от общей суммы финансирования (статья 21 Закона Республики Узбекистан «О социальном партнерстве»).

[45] Статья 21 закона Республики Узбекистан «О социальном партнерстве» предусматривает такой механизм выделения социального заказа, при котором государственные органы определяют приоритетные направления их деятельности, требующие поддержки со стороны ННО, и отправляют заявки на предоставление государственного социального заказа в Общественные Фонды по поддержке ННО и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе или Жокаргы Кенесе Республики Каракалпакстан, Кенгашах народных депутатов областей и города Ташкента. Решение о поддержке заявки на получение государственного социального заказа или об отказе заявителю принимается Парламентской комиссией по управлению средствами в Общественного Фонда по поддержке ННО и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан или Общественными комиссиями по социальному партнерству при Жокаргы Кенесе Республики Каракалпакстан, Кенгашах народных депутатов областей и города Ташкента.

Термин «государственный социальный заказ» в национальном законодательстве используется в нормативно-правовых актах, определяющих государственную политику по поддержке ННО и других институтов гражданского общества.

Эти характеристики показывают, что государственный социальный заказ в Узбекистане используется преиму-щественно как инструмент государственной поддержки развития ННО.

Закон «О социальном партнерстве» ввел новые нормы, способствующие развитию системы предоставления государственных социальных заказов как инструмента государственной закупки услуг/работ у ННО.

В частности, вместо существовавшего ранее абстрактного сбора мнений и предложений государственных и негосу-дарственных организаций внедрен сбор заявок от государственных органов, содержащих цели, задачи и условия задания для предоставления государственного социального заказа.

Вместо непрозрачного определения ННО для предоставления социального заказа законом введено размещение в средствах массовой информации перечня государственных заказчиков и описания деятельности, на которую планируется выделить средства, с тем, чтобы ННО в соответствии с этой информацией разрабатывали проекты и представляли их на конкурс для получения социального заказа.

Кроме того, если договор по реализации социального заказа ранее составлялся между Общественным фондом и ННО, теперь он заключается между государственным органом, направившим заявку для предоставления социального заказа, и ННО, проект которой победил в конкурсе.

Наконец, ранее государственные органы не могли осуществлять софинансирование социальных заказов, а с принятием закона они получили возможность осуществлять софинансирование заказов за счет внебюджетных средств в размере, не превышающем 20% от общей суммы финанси-рования.

До вступления закона в силу шанс получения государственных социальных заказов у самоинициативных ННО – поставщиков социальных услуг был не высок. Государствен-ные социальные заказы, на которые направлялось около 20% средств Общественного фонда, в основном получали крупные ННО, созданные соответствующими правительственными решениями.

Согласно оценкам экспертов, за 2008–2012 годы было размещено только порядка 50 проектов, квалифицированных как государственные социальные заказы. При этом основными получателями стали крупные общественные организации Узбекистана – Национальная ассоциация ННО Узбекистана (НАННОУЗ), Независимый институт по мониторингу формирования гражданского общества (НИМФГО), Экологическое движение Узбекистана и другие крупные общественные организации, не являющиеся социальными службами[46].

После принятия закона «О социальном партнерстве» выделение социального заказа прошло на транспарентной конкурсной основе и социальные заказы были впервые выделены самоинициативным ННО.

Однако, в перспективе необходимо переходить к государственным закупкам социальных услуг посредством рыночных торгов, где ННО могли бы участвовать наряду с коммерческими организациями (Вставка 3).

[46] Система социального заказа в Узбекистане: инструмент для поддержки ННО или для повышения эффективности социальной политики? Центр Экономических Исследований, Development Focus, #5 2012.

ВСТАВКА 3

Международный опыт закупки социальных услуг по государственному заказу

В настоящее время в Германии негосударственными учреждениями являются 35% всех детских садов, 60% интернатов для инвалидов, 50% домов престарелых и 40% больниц. Важную роль в социальном обслуживании граждан играют добровольные объединения (в частности, Немецкий Красный Крест и церковные благотворительные союзы), которые осуществляют уход за больными, престарелыми и инвалидами, оказывают им социальную и медицинскую помощь. В Финляндии 75% услуг по социальному обеспечению предоставляют муниципалитеты, 25% – частные организации и учреждения. НКО в этой стране, а также Великобритании, Швеции и др. предоставляют комплекс услуг от содержания центров дневного пребывания до помощи на дому.

В ряде стран (Польша, Литва) закупка услуг регулируется Законом «Об общественном заказе», в котором определен порядок формирования заказа и основные критерии выбора поставщика услуги (наименьшая цена, наличие экономических и технических преимуществ и др.). В странах ЕС процедура закупки социальных услуг устанавливается директивами ЕС, обязательными для соблюдения государствами-членами ЕС. Директивы предусматривают правила, обеспечивающие прозрачность процедуры закупки и заключение сделок на справедливых условиях за счет требования о том, что договоры на закупку должны заключаться с поставщиком, предложившим наиболее экономически выгодные условия.

В Литве, Польше, Великобритании, Германии, Швеции, Хорватии и др. странах, в которых НКО имеют возможность конкурировать с государственными и коммерческими учреждениями, государственный заказ реализуется посредством закупки социальных услуг на конкурсной основе в следующем порядке.

1. Местные органы власти выявляют социальные проблемы на своей территории, приоритетные направления работы местных органов и их финансовые возможности, определяют потребности в конкретных социальных услугах, круг потенциальных получателей и поставщиков услуг.

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

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

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

5. После объявления результатов конкурса между органом центральной или местной власти и избранной организацией заключается договор на оказание социальных услуг, который содержит права и обязанности сторон, а также санкции за несоблюдение его условий. В соответствии с договором проводится мониторинг выполнения задания и оценка представителями заказчика качества поставляемых услуг.

Источник: «Социальный заказ как инструмент социальной политики», Представительство ООН/ПРООН в Республике Беларусь, Минск, 2009, 64 с.

В соответствии с Положением о порядке организации и проведения электронных закупок на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже, государственные и корпоративные закупки[47] товаров (работ, услуг) по перечню, определяемому Правительственной комиссией, на сумму по одному контракту в эквиваленте от 300 долларов США до 100 тыс. долларов США осуществляются исключительно посредством электронных торгов[48]. В базе данных о сделках, состоявшихся в 2013 году (всего 12200 сделок по корпоративным закупкам и 130789 сделок по государственным закупкам), не было найдено ни одного победителя из числа ННО или общественных организаций.

Эта ситуация отличается от практики рыночной закупки социальных услуг в развитых странах, где до 50% социальных услуг, финансируемых государством, предоставляется со стороны негосударственных поставщиков, поставляющих услуги более высокого качества и по более низкой, по сравнению с государственными организациями, цене, что экономит средства государственного бюджета и способствует большей удовлетворенности пользователей.

Все вышеперечисленное позволяет сделать вывод о том, что система государственной закупки социальных услуг по принципам рыночной экономики в республике находится на стадии становления.

Понятны опасения по поводу передачи органам государст-венной власти на местах полномочий по определению социальных проблем, потребностей в конкретных социаль-ных услугах на своих территориях и последующей закупки социальных услуг у ННО.

В условиях отсутствия необходимого законодательства, регулирующего сферу оказания социальных услуг, это может привести к негативным последствиям, включая низкое качество услуг и нецелевое расходование бюджетных средств (подробнее см. подраздел «Риски, связанные с оказанием социальных услуг через ННО»).

В этой ситуации наличие контроля со стороны Парламентской комиссии и Общественных комиссий, а также ограниченные возможности финансирования социальных заказов со стороны органов исполнительной власти позволяют снять ряд рисков, но, в то же время, продвигаться по пути развития государственной системы закупок социальных услуг.

Следующим наиболее важным шагом в этом направлении должна стать разработка и принятие новых законодательных актов, не только в области совершенствования механизмов социального заказа/государственной закупки услуг, но и в области регулирования самой системы социальных услуг. Как было предложено выше, необходимо разработать и принять Закон о социальных услугах для лиц, нуждающихся в дополнительной социальной защите, а также государственные стандарты деятельности социальных служб.

В то же время нужно продолжать работу по увеличению доступа к социальным заказам самоинициативных ННО-социальных служб, для чего, в том числе, нужно дать преференции (к примеру, дополнительные баллы при оценке ННО в получении социального заказа через бальную систему) поставщикам социальных услуг на базе ННО, успешно реализовавшим проекты в рамках грантовых конкурсов.

[47] С государственной долей в уставном фонде более 50 процентов

[48] См. раздел Торги в http://uzex.uz

2.3. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СРЕДСТВ БЛАГОТВОРИТЕЛЕЙ

В бюджете социально ориентированных ННО средства, полученные со стороны отечественных благотворителей (частных лиц, коммерческих предприятий и организаций), составляют 19,3%, в бюджете ННО-социальных служб – 7,5% от общего объема средств.

Неравномерное распределение средств благотворителей между этими двумя группами ННО может объясняться тем, что практически все ННО-социальные службы являются самоинициативными организациями, тогда как значительная доля социально ориентированных ННО созданы при поддержке государства, и обладают определенными ресурсами.

Эта ситуация может измениться в связи с принятием Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12 августа 2014 года № 227 «О мерах по обеспечению прозрачности и эффективности использования бюджетными организациями средств субъектов предпринимательства в виде благотворительных пожертвований». В соответствии с этим постановлением руководители органов государственного управления, органов государственной власти на местах и бюджетных организаций будут привлекаться к ответственности за принуждение субъектов предпринима-тельства к благотворительности.

Согласно Всемирного индекса благотворительности (World Giving Index (WGI)) за 2014 год, составленного Charities Aid Foundation на основе данных, собранных институтом Гэллапа и включающем 135 стран мира, Узбекистан находится на 28-ом месте. При этом Узбекистан 4-й в мире по доле людей, вовлеченных в волонтерскую деятельность, 29-й по числу людей, оказывающих помощь нуждающимся напрямую, но только 74-й по числу людей, делающих денежные пожертвования.

В перспективе необходимы меры по дальнейшему совер-шенствованию системы финансовой благотворительности в республике.

Льготы для благотворителей – физических лиц в республике отсутствуют, а льготы для юридических лиц (не являющихся благотворительными или общественными организациями, и не находящихся в собственности этих организаций) ограничиваются:

- уменьшением налогооблагаемой прибыли на сумму взносов, средств в виде спонсорской и благотворительной помощи экологическим, оздоровительным и благотворительным фондам, учреждениям культуры, здравоохранения, труда и социальной защиты населения, физической культуры и спорта, образовательным учреждениям, органам государственной власти на местах, органам самоуправления граждан, но не более двух процентов налогооблагаемой прибыли[49];

- освобождением от налога на добавленную стоимость импорта **а)** товаров, ввозимых в качестве гуманитарной помощи, в порядке, определяемом Кабинетом Министров Республики Узбекистан; **б)** товаров, ввозимых в целях благотворительной помощи, включая оказание технического содействия, по линии государств, правительств, международных организаций[50].

[49] Статья 159 Налогового кодекса Республики Узбекистан

[50] Статья 211 Налогового кодекса Республики Узбекистан

Важно подчеркнуть, что ННО и общественные организации не упоминаются в качестве отдельной категории в перечне организаций, при направлении благотворительной помощи которым применяются налоговые льготы (Вставка 4).

ВСТАВКА 4

Международный опыт налогообложения благотворителей в пользу ННО*

В среднем по миру благотворительные пожертвования от коммерческих фирм и физических лиц составляют около 10 % в общей структуре бюджетных поступлений ННО[51]. В Великобритании эта доля составляет 40%, в Швеции 23%, в США и в Венгрии 20%, в Германии 7%, в Финляндии – 5%.

Более чем в половине стран Центральной и Восточной Европы действует 5% ставка вычета налогооблагаемого дохода юридических лиц, перечисляющих средства негосударственным организациям общественной пользы, в Польше, Нидерландах и Австрии ставка вычета – 10%, в Германии и Люксембурге – 20%, в Испании – 35%, в Литве до 40%, во Франции – 65%, а в Ирландии и на Кипре – 100%.

В ряде европейских стран (Венгрия, Польша, Словакия) принят закон, позволяющий налогоплательщикам – физическим лицам указывать, что 1% с уплаченных ими налогов предназначается конкретной ННО. В США благотворители – физические лица могут получить вычеты до 50% своего дохода, в Австралии – до 100%.

Источник: «Повышение эффективности государственных инвестиций в сектор социально ориентированных ННО», Boston Consulting Group, 2011; «Доклад о развитии институтов гражданского общества в России» http://civilfund.ru/mat/view/20; Проблемы налогового режима для благотворительности и негосударственных некоммерческих организаций и перспективы его изменения: Аналитический доклад. – Фонд «Институт экономики города» и Ассоциация независимых центров экономического анализа. Москва, 2004.

Для расширения возможностей ННО, предоставляющих социальные услуги, привлекать средства благотворителей, предлагается:

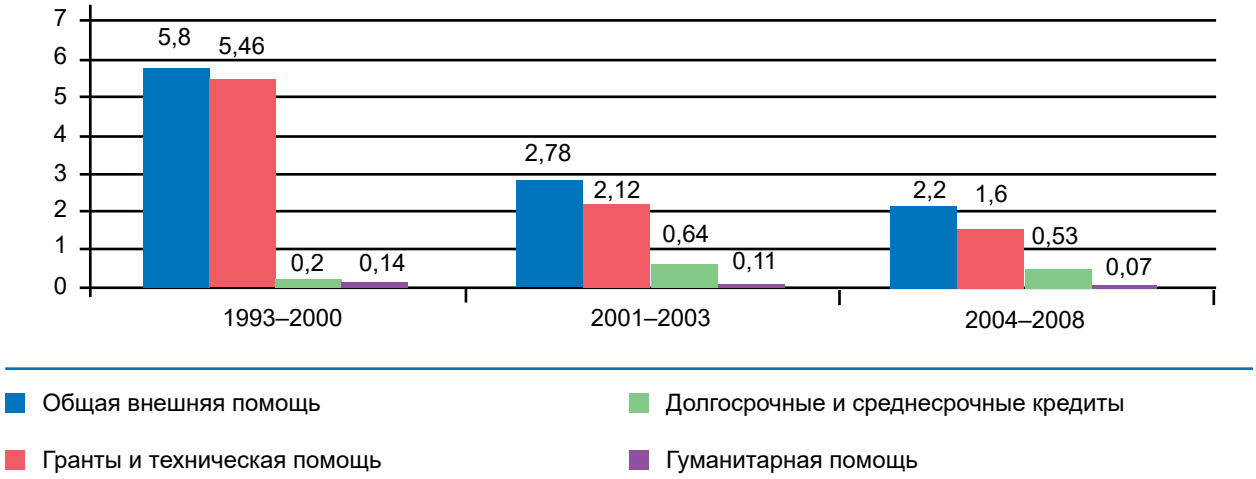
- внести поправки в статью 159 Налогового кодекса Республики Узбекистан путем включения ННО, предоставляющих социальные услуги уязвимым слоям населения, в перечень организаций, при направлении благотворительной помощи которым применяются налоговые льготы;
- распространить налоговые льготы, предусмотренные для благотворителей-юридических лиц, и на физические лица.

2.4. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ

В 1993–2000 годы общий объем внешней помощи Узбекистану превысил 5,8 млрд. долларов, в 2001–2003 годы – 2,7 млрд. долларов, 2004–2008 годы – 2,2 млрд. долларов (Диаграмма 3).

[51] По данным «Повышение эффективности государственных инвестиций в сектор социально ориентированных ННО», Boston Consulting Group, 2011; «Доклад о развитии институтов гражданского общества в России» http://civilfund.ru/mat/view/20

ДИАГРАММА 3. ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ УЗБЕКИСТАНУ (МЛРД. ДОЛЛАРОВ)



Источник: Мониторинг достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в Узбекистане, ПРООН, 2011, с12).

По оценкам, средний годовой объем грантов и финансовых средств технического содействия, привлекаемых в Республику Узбекистан, и реализуемых с участием ННО, в начале 2000-х годов составлял около 75–80 млн. долларов. В 2009 году принимается постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему расширению привлечения грантового безвозмездного технического содействия в Республику Узбекистан», в котором определяются приоритетные проекты, реализуемые за счет грантов, а также обозначаются основные исполнители проектов в лице министерств, ведомств, государственных учреждений и организаций. На основе вышеуказанного постановления в 2009 году привлечено 67,7 млн. долларов для реализации 21 проекта, а в 2010–2011 годах – 359,0 млн. долларов для осуществления 176 проектов.

В целях повышения эффективности учета поступающей от международных, иностранных правительственных и неправительственных организаций гуманитарной помощи, грантов и технического содействия постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 04.02.2004 г. №56 «О мерах по повышению эффективности учета финансовых средств технического содействия, грантов и гуманитарной помощи, получаемых от международных, иностранных правительственных и неправительственных организаций», установлен мониторинг и контроль за поступлением и ходом освоения гуманитарной помощи и средств технического содействия[52]. В соответствии с вышеуказанным постановлением ННО – получатели технического содействия, грантов и гуманитарной помощи должны открыть счета и обслуживаться в Национальном банке внешнеэкономической деятельности и Государственно-акционерном коммерческом банке «Асака», где специальные структуры обеспечивают контроль за поступающими средствами.

[52] Отмывание денег с использованием некоммерческих организаций. Материалы 7-го заседания Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Индия, Нью-Дели, 2012.

В то же время государство должно активнее стимулировать внешнюю помощь, поскольку, с одной стороны, она является социальной инвестицией, а с другой, в случае финансирования ННО, не предусматривает возврата предоставленных средств.

В настоящее время комиссия по грантовым средствам даёт либо согласие, либо отказ в большинстве случаев без возможности обсудить возможные варианты получения средств (например, доработка проектного документа, дополнительные требования государства к участникам проекта и т.п.). Более того, сам орган, принимающий решения, с которым можно вести переговоры по этому поводу, отсутствует. На практике международные или зарубежные доноры зачастую готовы согласиться с дополнительными требованиями государства и финансировать ту деятельность, которая устраивает все три стороны (государство, ННО и самого донора). Поэтому, если на это готов сам донор, необходим механизм консультаций и обсуждений проектов, получивших зарубежное финансирование. В результате станет возможным привлечение средств на проекты, первоначально не соответствующие интересам государства, но доработанные при согласии донора.

В этих целях, если грантовая комиссия не может предоставить согласие, но сам источник поступления средств надёжный, то можно перенаправить заявку в соответствующий государственный орган, курирующий сферу реализации проекта, с тем, чтобы государство, донор и ННО могли обсудить возможность пересмотра проектной заявки и последующей реализации проекта, учитывая требования к нему государственного органа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Негосударственные некоммерческие организации (ННО) начинают играть всё более активную роль в выполнении социально значимых задач в сфере обеспечения занятости, социальной защиты населения, здравоохранения, охраны окружающей среды и во многих других областях.

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О социальном партнёрстве», ННО активно сотрудничают с государственными организациями в предоставлении социальных услуг для лиц, нуждающихся в социальной поддержке. Исходя из ситуации они выявляют социальные проблемы, предоставляют востребованные социальные услуги.

Кроме этого у негосударственных некоммерческих поставщиков социальных услуг есть ряд преимуществ (которые обуславливают необходимость их государственной поддержки). Это:

- более глубокое понимание проблем целевой группы (часто сотрудники социально ориентированных ННО сами являются представителями целевой группы, например, люди с инвалидностью);
- доступ к труднодостижимым получателям услуг (к примеру, люди в конфликте с законом/с асоциальным поведением, опасающиеся представителей государства);
- простота процессов оказания услуг, гибкость и оперативность реагирования в нестандартных или кризисных ситуациях, ориентированность на потребности конкретного человека в конкретной ситуации;
- большая свобода для внедрения инноваций и новых услуг;
- усиление эффективности услуг и числа получателей благодаря развитому волонтерству и привлечению донорских средств для финансирования социальных услуг (в бюджете отечественных ННО-социальных служб соотношение средств международных организаций, доноров и благотворителей к государственным ресурсам составляет 2 к 3).

В связи с этим для полного использования потенциала ННО целесообразно:

1) разработать и принять Закон о социальных услугах для лиц, нуждающихся в дополнительной социальной защите;

2) разработать и принять государственные стандарты деятельности социальных служб;

3) внести поправки в статью 159 Налогового кодекса Республики Узбекистан предусматривая включение ННО, предоставляющих социальные услуги уязвимым слоям населения,

в перечень организаций, при направлении благотворительной помощи которым применяются налоговые льготы;

4) распространить налоговые льготы, предусмотренные для благотворителей-юридических лиц, и на физические лица;

5) определить конкретные критерии отбора проектных заявок и оценки эффективности реализованных проектов в рамках грантовых конкурсов;

6) организовать отдельные ежегодные грантовые конкурсы для поддержки проектов ННО по оказанию социальных услуг лицам, нуждающимся в специальной социальной защите, без обязательного определения тематики этого конкурса;

7) увеличить в два раза размер одного гранта;

8) конкретизировать механизм выделения государственных субсидий в части критериев отбора ННО для их получения, а также оценки эффективности их использования с обеспечением гласности и доступности этой информации;

9) при предоставлении социальных заказов дать преференции (например, дополнительные баллы при оценке ННО в получении социального заказа) поставщикам социальных услуг на базе ННО, успешно реализовавшим проекты в рамках грантового конкурса;

10) закрепить необходимость внедрения кейс-менеджмента в ННО, предоставляющих социальные услуги и получивших государственные гранты, субсидии, социальные заказы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране/Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Народное слово 13 ноября 2010 года.

2. Каримов И.А. Закрепляя достигнутые результаты, последовательно стремиться к новым рубежам // Народное слово, 11 февраля 2006 года.

3. Каримов И.А. Прогресс страны и повышение уровня жизни нашего народа – конечная цель всех демократических обновлений и экономических реформ. Т, Узбекистан, 2007.

4. Каримов И.А. Конституция Узбекистана - прочный фундамент нашего продвижения на пути демократического развития и формирования гражданского общества/Доклад на торжественном собрании, посвященном 17-летию Конституции Республики Узбекистан, Народное слово, 6 декабря 2009 года.Конституция Республики Узбекистан.

5. Налоговый кодекс Республики Узбекистан.

6. Закон Республики Узбекистан «Об общественных объединениях» (от 15.02.1991 г.).

7. Закон Республики Узбекистан «О негосударственных некоммерческих организациях» (от 14.04.1999 г.).

8. Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» (от 14.04.1999 г.).

9. Закон Республики Узбекистан «Об общественных фондах» (от 29.08.2003 г.).

10. Закон Республики Узбекистан «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций» (от 03.01.2007 г.).

11. Закон Республики Узбекистан «О благотворительности» (от 02.05.2007 г.).

12. Закон Республики Узбекистан «О гарантиях прав ребенка» (от 7.01.2008 г.).

13. Закон Республики Узбекистан «О социальном партнерстве» (от 25.09.2014 г.).

14. Постановление Президента Республики Узбекистан от 24.11.2008 г. № ПП-1005 «О создании департамента по координации, учету и контролю целевого использования гуманитарной помощи и средств технического содействия целевого использования гуманитарной помощи и средств технического содействия Министерства финансов Республики Узбекистан».

15. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 17.11.1999 г. № 502 «О порядке применения льгот по налогам, сборам и таможенным платежам, предоставленных благотворительным и иным фондам и обществам, а также созданным ими предприятиям и другим дочерним структурам».

16. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 11.10.2003 г. № 439 «Об утверждении классификации предприятий и организаций, относящихся к субъектам малого предпринимательства (бизнеса)».

17. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 04.02.2004 г. № 56 «О мерах по повышению эффективности учета финансовых средств технического содействия, грантов и гуманитарной помощи, получаемых от международных, иностранных правительственных и неправительственных организаций».

18. Совместное постановление Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 03.07.2008 г. «О мерах по усилению поддержки негосударственных некоммерческих организаций, других институтов гражданского общества»

19. Положение о Парламентской комиссии по управлению средствами Общественного фонда по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан (Приложение к Совместному Постановлению Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 843-I/515-I от 10.07.2008 г.).

20. Положение об Общественном фонде по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан» (Приложение к Совместному Постановлению Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 843-I/515-I от 10.07. 2008 г.).

21. Порядок распределения средств Общественного Фонда по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества Узбекистана при Олий Мажлисе Республики Узбекистан» (Приложение к Протоколу заседания Парламентской комиссии № 1 от 11.07. 2008 г., протокол заседания Парламентской комиссии № 2.).

22. Положение о порядке проведения конкурса и отбора проектов и негосударственных и некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества Узбекистана (Приложение 3 к Протоколу заседания Парламентской комиссии от 02.10.2008 г.).

23. Положение о порядке распределения социальных заказов среди негосударственных некоммерческих организаций (ННО) и других институтов гражданского общества (Приложение 3 к Протоколу заседания Парламентской комиссии от 03.12.2008 г.).

24. Обязательные минимальные стандарты для домов «Мехрибонлик» (Приказ Министерства народного образования от 10.12.2009 г. № 342).

25. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region. UNDP/ECNL Bratislava, 2012. p.23.

26. Kidd S. An Overview of Uzbekistan's National Social Protection System. UNDP, 2013.

27. Stevens D. Osama or the Georges: Shifting Threats and State Policy towards Civil Society in Uzbekistan.// Development and Change 41(2), 355–374 (2010).

28. Второй периодический доклад Узбекистана в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, 2010.

29. Гуслякова Л. Г., Калинина Ю. А. Исследование стандартизации социального обслуживания: проблемы, перспективы реализации на региональном уровне/ Журнал исследований социальной политики. Т. 4. № 3.

30. Комментарии Комитета по правам ребенка по третьему и четвертому периодическим отчетам Узбекистана, 2013.

31. Комментарии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по второму периодическому отчету Узбекистана, 2014.

32. Обратить реформы на благо всех и каждого. Бедность и неравенство в странах Европы и Центральной Азии. Всемирный банк, Вашингтон, 2001. с.277.

33. Отмывание денег с использованием некоммерческих организаций. Материалы 7-го заседания Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Индия, Нью-Дели, 2012.

34. Перцов Л.В. Кто лучше окажет социальную услугу/ Бюджет, 2012, №4.

35. Повышение эффективности государственных инвестиций в сектор социально ориентированных ННО. Boston Consulting Group, 2011.

36. Проблемы налогового режима для благотворительности и негосударственных некоммерческих организаций и перспективы его изменения/ Аналитический доклад. Фонд «Институт экономики города» и Ассоциация независимых центров экономического анализа. Москва, 2004.

37. Система социального заказа в Узбекистане: инструмент для поддержки ННО или для повышения эффективности социальной политики? Центр Экономических Исследований, Development Focus #5, 2012.

38. Создание службы раннего вмешательства в Узбекистане. Чичерина Я.Е., Нуркельдиева Д.А. и др. Т, РЦСАД, «Тафаккур–бустони», 2012. 135 с.

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

40. Третий и четвёртый национальный доклады Республики Узбекистан в Комитет по правам ребёнка, 2010.

41. Формирование нового видения роли и места ННО в процессах политической и экономической модернизации в Узбекистане. Центр экономических исследований/ Аналитическая записка, 2010/04.

42. Чагин К.Г. Механизмы доступа НКО к бюджетному финансированию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере: муниципальный/государственный заказ и целевые потребительские субсидии /Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия: Практическое пособие под ред. А.Е. Шадрина, М, Агентство социальной информации, 2010, с. 292.

43. Чичерина Я.Е. Обеспечение прав людей с инвалидностью в Узбекистане: проблемы и решения/Узбекистон Республикаси Бош прокуратурасининг Олий Укув курслари Ахборотномаси, 2010, №2.