

КОМИЛОВА Замира Абдувалиевна – эксперт по вопросам социальной политики и социальной защиты населения Программы Европейского союза по поддержке развития человеческого потенциала (734013, Республика Таджикистан, г. Душанбе, ул. Адхамова, 74; z.komilova@gmail.com)

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМ ОБСЛУЖИВАНИЕМ УЯЗВИМОГО НАСЕЛЕНИЯ ЧЕРЕЗ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ

Аннотация. Продолжительность жизни населения растет, сообщества становятся более разнообразными, а ожидания уязвимого населения от социального обслуживания повышаются. В статье описывается механизм государственного социального заказа, способствующий изменению подходов к управлению и предоставлению социального обслуживания для удовлетворения растущих потребностей уязвимого населения с наименьшими затратами.

Ключевые слова: государственный социальный заказ, социальное обслуживание, общественные организации, государственно-частное партнерство, Таджикистан

Социальное обслуживание направлено на помощь людям в том, чтобы они смогли прожить максимально независимую жизнь, и может варьироваться от предоставления поддержки для принятия участия в социальных мероприятиях до помощи в отдельных аспектах повседневной жизни. Правительства стран намерены создать систему социального обслуживания, способствующую достижению благополучия¹ уязвимым населением и решению общественных проблем [Slay, Penny 2014: 9]. Пожилые люди, живущие в интернатах или получающие помощь на дому, дети в группе риска и их семьи, дети и взрослые с физическими, сенсорными или интеллектуальными ограничениями, люди с проблемами психического здоровья, люди с алкогольной или наркозависимостью являются объектами социального обслуживания.

Однако из-за финансового и экономического кризисов, изменения демографической ситуации потребность уязвимого населения в социальном обслуживании постоянно увеличивается, а рост его благополучия не достигается [Commissioning social care... 2012: 4]. В условиях постоянного увеличения спроса на социальные услуги и уменьшения финансовых ресурсов придерживаться прежнего подхода к предоставлению социального обслуживания представляется неприемлемым.

Социально-экономические, политические и демографические процессы, происходящие в мире, а также цели устойчивого развития стали катализатором инициации значимых изменений в сфере социального обслуживания уязвимого населения. Однако деятельность в сфере предоставления социального обслуживания уязвимому населению весьма многообразна – так же, как и подходы к ее классификации, систематизации и организации.

В СССР система социального обслуживания основывалась на принципе ответственности государства за предоставление социальной помощи и поддержки уязвимому населению через государственные учреждения, в основном учреждения интернатного типа. Данные учреждения финансировались из нацио-

¹ Благополучие уязвимого населения определяется двумя факторами: гедонистическим и эвдемоническим. Первый фактор уделяет внимание тому, насколько человек считает себя счастливым и удовлетворенным, а второй описывает способность человека развиваться и функционировать.

нального или местного бюджета и не всегда отождествлялись с качественными результатами.

Такой же подход сохранился в республиках даже после получения независимости.

Однако современные вызовы и глобализация, происходящая в мире, в т.ч. и в постсоветских странах, вызвали к жизни потребность в реформировании традиционной системы социального обслуживания.

В конце XX – начале XXI в. стала активно обсуждаться идея финансирования государством общественных организаций, деятельность которых направлена на работу с уязвимым населением, при использовании механизма так называемого государственного социального заказа.

Понятие «государственный социальный заказ» и механизм его реализации на постсоветском пространстве стал складываться относительно недавно. Появились нормативные и законодательные акты, регулирующие отношения государства как заказчика и общественных организаций как исполнителя заказа и поставщика социальных услуг, началась практическая отработка механизма. Законы о социальном заказе в СНГ существуют в настоящее время в Кыргызстане, Белоруссии, Таджикистане и Казахстане.

Государственный социальный заказ является наиболее перспективным инструментом модернизации системы социального обслуживания, позволяющим повысить эффективность расходования бюджетных средств путем привлечения негосударственного сектора к решению социально значимых проблем [Милькота 2015: 56].

Социальный заказ играет ключевую роль в трансформировании путей организации и оказания социального обслуживания [Slay, Penny 2014: 11], способствует росту социально-экономических показателей, предотвращает нанесение вреда уязвимому населению и помогает достичь благосостояния для всех.

Через социальный заказ государство делегирует полномочия по социальному обслуживанию уязвимого населения общественным организациям, причем передает не только определенные функции по обслуживанию, но и выделяет финансовые средства на выполнение этих функций [Синельникова 2011: 14].

Социальный заказ – это не только закупка услуг, это весь цикл управления – от процесса планирования, уточнения, заказа и до мониторинга предоставления социальных услуг [Commissioning social care... 2012: 14], направленных на удовлетворение конкретных потребностей уязвимых групп в кратко- и долгосрочной перспективе.

Основную ответственность за социальный заказ несут государственные органы власти. Они организуют тендер, проводят переговоры, подписывают договор о предоставлении обслуживания и оплачивают данные услуги, привлекая государственные и внешние финансовые ресурсы.

Основополагающая цель социального заказа – это предоставление эффективного, гибкого и отвечающего потребностям уязвимых групп социального обслуживания. Такая эффективность и результативность связана с привлечением частного сектора к участию в процессе предоставления социального обслуживания посредством создания конкуренции на основе соотношения цены и качества¹, а также большей гибкости в предоставлении услуг. Социальный заказ также способствует прозрачности, подотчетности и ориентируется на индивида путем удовлетворения его потребностей, основанного на соглашении между пользователем и поставщиком социальных услуг.

¹ Соотношение цены и качества определяется оптимальной комбинацией всех издержек и показателей качества социального обслуживания, необходимого для удовлетворения потребностей уязвимого населения.

Процесс государственного социального заказа включает в себя восемь взаимосвязанных компонентов: 1) непрерывный анализ потребностей уязвимого населения; 2) стратегическое планирование для удовлетворения выявленных потребностей; 3) подготовку базовых документов и проведение тендера; 4) ведение переговоров и заключение договора; 5) управление исполнением договора; 6) проведение постоянного мониторинга; 7) инспекцию и 8) лицензирование.

Компонент «анализ потребностей» является фундаментальной основой процесса государственного социального заказа. В рамках данной инициативы выявляются потребности уязвимого населения и пробелы, существующие в предоставлении социального обслуживания, выясняются имеющиеся ресурсы (материальные, человеческие и финансовые), а также определяются сущность и характер необходимого социального обслуживания. Полученная информация используется для стратегического планирования, т.е. определяются приоритетные услуги, которые необходимо закупить, определяются ожидаемые результаты от социального обслуживания, методы достижения этих результатов, а также качество и характеристики социального обслуживания.

Следующим компонентом государственного социального заказа является подготовка и проведение тендера. На данном этапе формируется техническое задание на социальное обслуживание, включающее спецификацию и стандарты предоставления услуги, географическое расположение, временные рамки, ожидаемые результаты, и производится расчет стоимости социального обслуживания. Проведение тендера начинается с размещения объявления о содержании заказа, сроках его выполнения, требованиях к поставщикам, критериях выбора поставщиков, требованиях к оформлению тендерных документов, сроках и порядке предоставления и рассмотрения.

По результатам рассмотрения и анализа тендерных заявок общественных организаций отбирается наилучшее и наиболее приемлемое предложение. С данной организацией заключается договор о предоставлении социального обслуживания. Заказчик производит постоянный мониторинг деятельности и исполнения договорных обязательств, чтобы обеспечить качественное социальное обслуживание.

Привлечение общественных организаций к предоставлению социального обслуживания уязвимому населению через государственный социальный заказ является достаточно широко распространенной практикой [Косенко 2016: 146]. Государственно-частное партнерство способствует повышению эффективности и результативности выделенных ресурсов, поощряет внедрение прогрессивных и инновационных методов социальной работы, а также привлекает дополнительные инвестиции для развития системы социального обслуживания.

В Таджикистане механизм и способы проведения тендера указаны в законах Республики Таджикистан «О государственных закупках товаров, работ и услуг»¹ и «О государственном социальном заказе»². Следует отметить, что модель государственного социального заказа практикуется в Таджикистане начиная с 2008 г. У общественных организаций закупаются услуги по социальному обслуживанию детей и взрослых с инвалидностью, одиноких, пожилых, жертв домашнего насилия и жертв трафика.

Формирование государственного социального заказа на социальное обслуживание производится Министерством здравоохранения и социальной защиты населения. Заказчиком выступает Государственное агентство социальной

¹ Закон Республики Таджикистан «О государственных закупках товаров, работ и услуг» № 168 от 03.03.2006.

² Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном заказе» № 482 от 31.12.2008.

защиты населения, которое финансирует предоставление социального обслуживания общественными организациями.

В рамках принятых реформ системы социальной защиты населения Министерство здравоохранения и социальной защиты населения Республики Таджикистан расширяет число видов предоставляемого социального обслуживания, соответствующих потребностям уязвимого населения, и организует предоставление социальных услуг в местах их проживания. Также диверсифицируются спектр и объемы социального обслуживания, способы их организации, предоставления и финансирования. Так, например, с 2008 г. создаются центры дневного пребывания для детей и взрослых с инвалидностью. В 2008 г. функционировали всего 8 центров, а в 2018 г., 10 лет спустя, число данных центров увеличилось до 37¹. Финансовые средства на организацию и предоставление услуг также увеличиваются из года в год – от 150 тыс. сомони в 2008 г. до 8 300 тыс. сомони в 2018 г.²

Таким образом, Таджикистан является первой страной в Центрально-Азиатском регионе, внедривший механизм государственно-частного партнерства в области социального обслуживания для закупки социальных услуг у общественных организаций.

Увеличение объемов государственного социального заказа требует разработки механизмов его исполнения. Однако путем балансировки и диверсификации способов организации социального обслуживания ограниченные ресурсы могут быть использованы более рационально, а охват уязвимого населения социальным обслуживанием – расширен.

Государственный социальный заказ требует долгосрочного подхода к планированию и предоставлению социального обслуживания на основе анализа потребностей уязвимого населения и четкого представления затрат и возможностей социальных служб по оказанию этих услуг. Это должен быть непрерывный и прозрачный процесс, включающий участие уязвимого населения в процессах планирования и предоставления социального обслуживания, а также его непосредственное участие в процессе мониторинга эффективности и качества социального обслуживания.

Государственно-частное партнерство способствует наилучшему предоставлению социального обслуживания исходя из интересов уязвимого населения. Общественные организации, работая с уязвимым населением и оказывая им персонифицированное социальное обслуживание, успешно дополняют государственную систему социальной защиты населения.

Список литературы

Косенко О.Ю. 2016. К вопросу о роли негосударственных организаций в оказании социальных услуг населению. – *Инновационная наука*. № 3-1(15). С. 146-149.

Милькота Н. В. 2015. Государственный социальный заказ в области социального обслуживания: обзор первого этапа практической реализации в Беларуси. – *Экономический вестник университета*. № 27-1. С. 50-57. Доступ: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennyu-sotsialnyu-zakaz-v-oblasti-sotsialnogo-obsluzhivaniya-obzor-pervogo-etapa-prakticheskoy-realizatsii-v-belarusi> (проверено 24.05.2018).

¹ Министерство здравоохранения и социальной защиты населения Республики Таджикистан. Официальный сайт. 24 мая. Доступ: <http://moh.tj/хифзи-ичтимоӣ/> (проверено 24.05.2018).

² Министерство финансов Республики Таджикистан. Официальный сайт. 24 мая. Доступ: <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=budget> (проверено 24.05.2018).

Синельникова Р.В. 2011. *Государственный социальный заказ: практическое пособие*. Минск: МРОО «АКТ». 112 с.

Commissioning social care. 2012. — *Auditor General for Scotland and the Accounts Commission*. 41 p. URL: http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/health/2012/nr_120301_social_care.pdf (accessed 24.05.2018).

Slay J., Penny J. 2014. *Commissioning for Outcomes and Co-production*. *New Economics Foundation*. 110 p.

KOMILOVA Zamira Abduvalievna, *Social Policy and Social Protection Expert of the European Union's Human Development Support Programme (74 Adkhamova St, Dushanbe, Republic of Tajikistan, 734013; z.komilova@gmail.com)*

GOVERNING PROVISION OF SOCIAL CARE SERVICES TO VULNERABLE PEOPLE THROUGH STATE SOCIAL COMMISSIONING

Abstract. *The average life expectancy is increasing, communities become more diverse, and expectations of vulnerable people from social care services have been increasing. Governments are trying to find ways to promote wellbeing of vulnerable people and tackle their increasing demands for social care services. State social commissioning is expected to play a central role in governing provision of care services and providing social services' better quality. This paper describes state social commissioning as an instrument that contributes to changing approaches towards governance and provision of social care services to meet the growing needs of vulnerable people at lowest costs.*

Keywords: *state social commissioning, social care services, public organisations, public-private partnership, Tajikistan*