



## Приложение 8

# МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ С НПО - ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО И КАЗАХСТАНСКОГО ОПЫТА

г. Усть-Каменогорск,  
2022 г.

## Содержание

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Механизмы поддержки НПО .....</b>	<b>5</b>
Государственные гранты .....	5
Волонтерская деятельность .....	7
Социальное предпринимательство .....	10
Ваучеры .....	14
Налоговые льготы .....	16
Пользование государственным имуществом бесплатно или по сниженным ставкам .....	17
<b>Формализация процессов взаимодействия .....</b>	<b>19</b>
<b>Заключение .....</b>	<b>24</b>

## Введение

Вопросы взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества, включая НПО, обсуждаются и прорабатываются в разных форматах на протяжении всего периода развития независимого Казахстана.

Мировая практика убедительно доказывает, что уровень развития НПО является одним из важнейших индикаторов зрелости гражданского общества и отражением уровня развития демократических процессов в стране. Ведь эффективность любой разрабатываемой государством программы возрастает во много раз с привлечением НПО.

Во-первых, НПО являются средоточием специального знания, опыта и навыков разрешения проблем в специфической ситуации, что не свойственно государству.

Во-вторых, подход НПО к разрешению социальных проблем существенным образом отличается от государственного подхода. Социальная политика многих государств носит преимущественно патерналистский характер, превращающий индивида в простого получателя помощи, идущей от государства.

В-третьих, НПО свободны от присущих госорганам институциональных и структурных ограничений, что делает их гибкими и устойчивыми. НПО также не ограничены в выборе средств и методов действия или расходования имеющихся финансовых средств в отличие от бюрократических управленческих институтов.

В-четвертых, они более близки к своим целевым группам, что является важной предпосылкой успешной социальной политики в силу особой чувствительности «объектов» социальной сферы и чрезвычайной сложности их проблем.

Все указанные аргументы говорят в пользу установления тесных партнерских отношений между государством и НПО.

На сегодняшний день в Казахстане действует целый ряд форм взаимодействия, предполагающих как совместный диалог, так и совместные действия, а также различные виды поддержки.

В данном отчете предлагаем Вам ознакомиться с наиболее успешными казахстанскими и международными примерами механизмов взаимодействия государства и НПО.

Но прежде чем, переходить непосредственно к рассмотрению различных примеров организации взаимодействия между государством и НПО, давайте вспомним, определение, которое лежит в основе самого понятия «взаимодействие».

Взаимодействие - процессы воздействия объектов или субъектов друг на друга, изменение друг друга через непосредственную или опосредованную, внутреннюю или внешнюю связь.

Цель взаимодействия государства и НПО лежит на поверхности и заключается в решении социальных проблем. А значит и уровень эффективности такого взаимодействия в конечном итоге должен определяться тем, насколько оно способствует решению этих проблем.

Также очевидно, что для того, чтобы считать взаимодействие эффективным, воздействие, оказываемое субъектами друг на друга должно быть взаимовыгодным и приводить каждую из сторон к запланированному результату.

В связи с этим предлагаем рассматривать и оценивать «успешность» тех или иных форм и механизмов взаимодействия в первую очередь именно с позиции их эффективности в достижении конечного результата – решении социальных проблем.

Условно все государственные меры по построению взаимодействия с институтами гражданского общества в Казахстане в целом можно разделить на несколько категорий: механизмы финансирования реализации социальных проектов, механизмы поддержки развития НПО, механизмы построения диалога

## Механизмы поддержки НПО

### Государственные гранты

В Казахстане впервые государственные гранты стали выделяться для неправительственных организаций в 2016 году. Для реализации этой функции было принято классическое управленческое решение – создание отдельной структуры и 31 декабря 2015 года Постановлением Правительства Республики Казахстан было принято решение о создании национального оператора в сфере грантового финансирования - некоммерческого акционерного общества «Центр поддержки гражданских инициатив». Центр был создан со стопроцентным участием государства.

Предоставление государственных грантов в настоящее время осуществляются по 16 сферам, среди которых: образование, наука, информация, физической культуры и спорт; охрана здоровья и пропаганда ЗОЖ; охрана окружающей среды; поддержка молодежной политики и детских инициатив; содействие решению семейно-демографических и гендерных вопросов; поддержка социально уязвимых слоев населения; помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей; содействие обеспечению трудовой занятости; защита прав, законных интересов граждан и организаций; развитие культуры и искусства; охрана историко-культурного наследия; укрепление общественного согласия и общенационального единства; содействие службам пробации; общественный мониторинг качества госуслуг; содействие развитию гражданского общества, в том числе повышению эффективности работы НПО; развитие и поддержка волонтерских инициатив.

В конкурсе на предоставление государственных грантов могут принять участие НПО, подавшие заявку в соответствии с требованиями, установленными правилами. При этом обязательным условием к участию является наличие сведений об НПО в базе данных НПО.

Начиная с 2022 года система государственных грантов реализуется во многих регионах РК и на местном уровне.

Механизмы работы системы государственных грантов для НПО в Казахстане на сегодняшний день еще нельзя назвать совершенными. Процессы совершенствования системы государственных грантов для НПО происходят при непосредственном участии самих представителей третьего сектора, экспертов, имеющих многолетний опыт участия в грантовых программах национального и международного уровней.

Тем не менее, нельзя не признать, что данный инструмент является важной составляющей процессов построения взаимодействия между государством и гражданским обществом в решении социальных проблем.

В мировой практике такой инструмент как государственные гранты, как правило, более вариативен.

В Дании общественные организации получают так называемые «базовые гранты», которые не предназначены для финансирования конкретных проектов, а распределяются на основе объективных критериев, таких как цель деятельности организации, оборот и объем собственных средств. Идея здесь состоит в том, чтобы стимулировать независимость общественной организации и ее свободу принимать решения о собственной деятельности и продвигать интересы других. Другой вид грантов, которые доступны датским НПО, активно работающим в социальной сфере – «проектные гранты» - направляются непосредственно на поддержку конкретного проекта или мероприятия.

Гранты в отличие от субсидий распределяются не административным решением центральных и местных чиновников или парламента, а присуждаются в результате открытого конкурса с подачей заявок. Они могут финансировать социальные услуги (Германия, Хорватия, Великобритания) или реализацию программ, связанных с обязательствами страны по предоставлению международной помощи (Швеция, Дания, Германия). Финансирование НПО в форме грантов также свидетельствует о признании правительством важной государственной роли третьего сектора - часто такое финансирование, по сути, является компенсацией за выполнение задач или достижение целей, которыми в ином случае пришлось бы заниматься государству.

Гранты могут выделяться из бюджета (центрального или местного), а также из специальных фондов, образованных за счет поступлений из других источников: лотерей, налогов и так далее. Например, средства для выдачи «базовых грантов» в Дании формируются, помимо бюджетных источников, также из так называемого фонда «Датских футбольных тотализаторов и лотерей». Проектные гранты выдаются из средств Грантовой программы развития добровольческой социальной работы, которая финансируется из центрального государственного бюджета.

В Венгрии существует целый ряд центральных фондов поддержки НПО, финансируемых за счет разного рода налоговых механизмов - например, Фонд культуры – за счет налога на порнографию, Фонд занятости – за счет взносов работодателей и работников, Фонд экологии – за счет налога на бензин и штрафов, уплачиваемых загрязняющими экологию предприятиями, а Гражданский фонд (самый новый) за счет 1% добровольных отчислений граждан из своего подоходного налога. Эти фонды обычно выдают гранты и займы не только НГО, но также органам местной власти и предпринимателям в той или иной сфере.

Гранты часто распределяются либо непосредственно органами власти, либо действующими от их имени агентствами. В Великобритании эта функция поручена местным управлениям различных государственных ведомств (например, органов здравоохранения, занятости, образования). Эта роль также может быть отведена особой структуре - такой, как публичные фонды в Венгрии - или единому государственному фонду, созданному с этой целью в Хорватии. В Германии государство оказывает поддержку национальным зонтичным организациям НПО, которые в свою очередь распределяют средства среди входящих в их состав организаций. В Польше главным органом, ответственным за проведение тендеров и заключение подрядов на оказание услуг, считаются органы местной власти. Датское Министерство по социальным вопросам отвечает за распределение «базовых грантов» общественным организациям социальной сферы.

Гранты ЕС могут направляться через центральные или местные органы власти стран-членов ЕС либо выдаются Еврокомиссией или специальными фондами. Все проекты, финансируемые за счет грантов ЕС, должны быть направлены на достижение четко поставленной цели в рамках общей политики Евросоюза.

Возможны некоторые ограничения в отношении права НПО на участие в грантовых конкурсах - например, в некоторых случаях подавать заявки на финансирование могут только НПО со статусом общественно-полезных. Ограничения на участие в тендерах могут быть связаны и со сферой деятельности организации - например, только НПО, работающие в сфере здравоохранения, могут быть допущены на конкурс за право оказывать услуги по охране здоровья. Как правило, НПО могут получать гранты на оказание социальных (гуманитарных) услуг (здравоохранение, социальная помощь, образование, культура и т.д.) либо в сфере зарубежной помощи. Однако в принципе грантовое финансирование возможно во всех государственных ведомствах - например, МВД Венгрии выдает гранты добровольческой службе гражданской полиции, а Министерство юстиции финансирует НГО, которые обучают судей по проблеме домашнего насилия.

### **Волонтерская деятельность**

По мнению экспертов, в Казахстане почти никто не готов работать бесплатно. Все свободное время люди с активной жизненной позицией пытаются заработать себе на жизнь.

Тем не менее в последние годы развитию волонтерства в Казахстане уделяется достаточно много внимания со стороны государства. Как мы уже говорили выше, развитие волонтерства,

например, является отдельным направлением системы предоставления государственных грантов для НПО.

Дополнительный стимул этому дала ситуация с распространением в 2020 году Covid-19, связанных с этим ограничений и необходимости принятия соответствующих мер. В этой связи Инициатива Президента Казахстана по поддержке волонтерства была особенно своевременной и важной.

Благодаря предпринятым мерам за последние три года в Казахстане в четыре раза возросло количество активных волонтеров и в три раза количество волонтерских организаций.

Увеличились масштабы реализуемых проектов. Действует единая информационная платформа для волонтеров. Парламент Казахстана также вносит свой вклад в эту работу.

В 2022 году Парламент Казахстана принял поправки в Закон о развитии волонтерской деятельности. В изменениях содержатся положения по преимуществу волонтеров на зачисление в состав обучающихся по государственному образовательному заказу, об учете волонтерской деятельности при поступлении на государственную службу. Вводятся меры стимулирования волонтерской деятельности путем награждения государственными наградами, предоставления коммунального имущества в доверительное управление. Также предусмотрены и другие нормы.

В дальнейшем Правительством планируется проведение мониторинга практической реализации законодательства о волонтерстве, в том числе в регионах. При выявлении соответствующей необходимости законодательная база будет совершенствоваться. Кроме того, Правительством признается необходимость проверки состояния инфраструктурной основы для развития вашего движения в стране и ускорения внедрения Стандарта поддержки волонтерства.

За рубежом волонтерам от государства достается множество преференций: например, студентам снижают плату обучение, выплачивают специальные стипендии. Кроме того, это престижно и почетно.

«Польская помощь» - это зарубежная волонтерская программа Министерства иностранных дел Польши, действующая в рамках польской программы содействия развитию, которая позволяет гражданам Польши работать в статусе волонтера за рубежом, в странах, которые охвачены программой содействия развитию (из постсоветских государств это Армения, Азербайджан, Беларусь, Молдова, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Грузия, Украина, Узбекистан).

Дотации на волонтерские проекты получают польские неправительственные организации, участвующие в конкурсе Министерства на лучший волонтерский проект.



Волонтером может стать лицо:

- достигшее совершеннолетия и являющееся гражданином Польши,
- как минимум со средним образованием,
- владеющее языком принимающей страны, или другим, используемым при реализации проекта,
- без медицинских противопоказаний к участию в данном волонтерском проекте за рубежом.

Волонтерская программа Министерства иностранных - не только поддержка проектов по содействию развитию для государств испытывающих общественно-экономическую трансформацию, но и привлечение внимания польской общественности к проблемам этих стран.

В Великобритании типичные виды деятельности волонтеров в социальной сфере:

- уход за больными, пожилыми людьми и инвалидами на дому и в специализированных учреждениях
- уход за умирающими в хосписах
- работа с заключенными в тюрьмах и помощь им после выхода из тюрьмы
- работа с детьми и молодежью, например, в детских садах, школах, группах свободного времени, молодежных клубах
- помощь представителям этнических меньшинств через консультирование и сопровождение при посещении чиновников
- помощь бездомным
- сбор средств

Добровольцы в основном работают в общественных организациях – местных организациях и филиалах национальных организаций. В Великобритании наибольшее в Европе число волонтеров работает в национальных общественных организациях. В государственных организациях волонтеры занимаются непосредственным оказанием социальных услуг.

Сегодня английские волонтеры не имеют имиджа «альтруистов». Для них вполне законно извлекать из добровольческой деятельности выгоду для себя, а не только помогать другим бескорыстно. У волонтеров достаточно мотивов, которые могут изменить их «добровольческую» карьеру:

- возможность личного роста и самореализации
- возможность применить свои знания, навыки и опыт, познакомиться с новыми людьми, адаптироваться в новом месте жительства
- рост самосознания, возможность научиться новому и расширить круг интересов,
- возможность подготовить себя к новой карьере

- понять трудности других и улучшить качество жизни других и себя самого.

Волонтерская деятельность воспринимается как прямой путь к постоянной работе. В Великобритании при поиске работы или поступлении в ВУЗ полезно указать, что ты работал в качестве добровольца в соответствующей сфере. В социальной сфере принято, что в документах о приеме на работу указывается продолжительность и род волонтерской деятельности, которые рассматриваются как опыт практической работы.

В отличие от Соединенных Штатов, где в волонтерство вовлечены различные слои населения, в нашей стране в нем, как правило, участвуют лишь школьники, студенты, учителя и домохозяйки. Редкое использование безвозмездного труда в нашей стране по сравнению с США объясняется сложным экономическим положением граждан, неустойчивым состоянием многих некоммерческих и государственных организаций, неразвитостью гражданского общества.

### Социальное предпринимательство

Первые социальные предприятия в Казахстане появились ещё в 60-х годах прошлого века при различных обществах для людей с ограниченными возможностями. Современный этап развития социального предпринимательства начался сравнительно недавно 2013-2014 годах, и за этот короткий период достигнуты определённые успехи, которые дают основания для оптимистичных прогнозов. В Казахстане в реестре субъектов социального предпринимательства на сегодня числятся порядка 500 предпринимателей.

С 1 января 2022 года в Казахстане вступил в силу Закон «О социальном предпринимательстве». По новым правилам, соцпредприниматели смогут получить поддержку от государства - налоговые льготы и оплату аренды помещений для бизнеса.

Для компаний, работающих в социальной сфере, установлены четыре основных критерия, определяющих понятие «социальный предприниматель». Первая категория. Предприниматели, которые решают вопросы занятости социально уязвимых категорий населения. При этом не менее 51% сотрудников такого предприятия также должны относиться к этой категории. Вторая категория. Предприниматели, относящиеся к социально уязвимым слоям населения. Третья категория. Предприниматели, предоставляющие услуги либо производящие товары для социально уязвимых слоев населения. Четвертая категория. Предприниматели, занимающиеся решением вопросов экологии, образования, культуры и искусства.

Субъекты социального предпринимательства в Казахстане могут рассчитывать на обеспечение инфраструктуры, грантовое финансирование, субсидирование ставок по кредитам, налоговые

льготы, обучение и информационное сопровождение, а также помощь в поиске деловых партнеров и развитии через акселерационные программы. Кроме того, проводятся ярмарки и конкурсы социальных идей, лучшие из которых получают весомые гранты на развитие. Социальные предприниматели, включенные в реестр ССП, имеют право на уменьшение налогооблагаемого дохода в размере произведенных расходов на оплату обучения по освоению профессии, профессиональную подготовку, переподготовку или повышение квалификации работников из социально уязвимых категорий, но не более 120-кратного размера МРП на одного работника за налоговой период.

Субъектами социального предпринимательства являются индивидуальные предприниматели и юридические лица (за исключением субъектов крупного предпринимательства), включенные в реестр субъектов социального предпринимательства. Реестр формируется ежеквартально региональными комиссиями. Те, кто входит в этот список, и будут получать государственную поддержку.

Несмотря на все предпринятые в последние годы меры, по мнению экспертов Казахстан пока находится на начальном этапе развития соцпредпринимательства. Государство разработало достаточно широкий круг инструментов для поддержки СП, но механизма его применения до сих пор нет. Так, к примеру, в каждой области формируются реестры СП, но система сбора и обработки информации пока не отлажена.

Ниже предлагаем ознакомиться с международным опытом содействия развитию социального предпринимательства со стороны государства.

Основатель и руководитель коммерческой компании Community Options Inc. (США) - Роберт Стэк (Robert Stack) имеет степень MBA, обучался в университете Фрибурга в Швейцарии, в Римском и Лондонском университетах. Неоднократно выступал в Школе менеджмента «Goldman-Sacks» Йельского университета. Community Options Inc. имеет социальные предприятия в восьми штатах (типографии, цветочные магазины и т.д.). Сотрудниками компании являются более 2 тыс. работников, из них около 1,5 тыс. человек с ограниченными возможностями. Как правило, это люди с очень серьезной инвалидностью – с различными ограничениями возможностей интеллектуального плана: аутизм, черепно-мозговые травмы и другие серьезные неврологические расстройства. Созданные социальные предприятия благодаря грамотному администрированию являются весьма успешными в плане бизнеса. Несмотря на это компания получает и серьезную поддержку со стороны властей штатов.

«Beason Group», несмотря на то, что является некоммерческой организацией, по размаху офисных и производственных площадей напоминает большую бизнес-корпорацию. Она специализируется на

трудоустройстве людей с ментальной инвалидностью и психическими заболеваниями. Для этого сотрудники с подобными ограничениями получают практический опыт работы на принадлежащем «Beason Group» производстве несложных деталей для компании «Айрбас» и утилизации бытовых отходов и в дальнейшем трудоустраиваются в другие организации на открытом рынке труда. «Beason Group» имеет стабильное финансирование благодаря своей коммерческой деятельности, а также поддержке властей штата Аризона, где находится эта НКО.

Национальная зонтичная организация специализированных предприятий CEDRIS (Голландия) объединяет более 90 мастерских (социальных предприятий), на которых трудоустроено около 100 тыс. человек с инвалидностью (размер таких компаний: от 110 до 4,7 тыс. сотрудников). С 1989 года организация перешла от полного государственного финансирования к самостоятельному экономическому существованию. Но государство их по-прежнему поддерживает – платит за каждого человека с инвалидностью, работающего в учебной мастерской, 24 тыс. евро в год, остальные средства предприятия зарабатывают сами. Для большинства людей с инвалидностью работа в данных мастерских является первым трудовым опытом. В течение двух лет они должны из этих мастерских уйти. Такая обучающая мастерская обязана трудоустроить каждого работника, поэтому они стараются развивать и предоставлять такие работы, которые потом будут востребованы на открытом рынке труда.

Миссия организация Atempo ltd. (Австрия) заключается в том, чтобы создавать рабочие места для людей с тяжелыми формами инвалидности и трудностями в обучении. Организация занимается выявлением барьеров к восприятию информации, проверкой доступности сайтов для людей с инвалидностью и обеспечивает обратную связь по материалам и другим видам информации (их информационной доступности для людей с особенностями интеллектуального развития). В числе стандартов Европейского союза значится, что любые товары и услуги должны быть доступны для людей с инвалидностью, ведь инвалиды выступают в качестве потребителей этих товаров и услуг. Всю эту работу выполняют сотрудники с серьезной инвалидностью, ведь никто не может оценить доступность товаров и услуг для инвалидов лучше, чем сами инвалиды. Организация имеет финансирование благодаря оплате ее услуг коммерческими предприятиями и поддержке муниципальных властей.

«Kera Net» является примером инициативы, которой удалось, не только успешно вырасти из локальной в региональную, но и получить финансовую поддержку от Европейского союза. В чем же заключается особенность данной инициативы и как это работает? Все началось тридцать лет назад в Вене, в подвальном помещении со стиральными машинами. У австрийского предпринимателя появилась идея дарить

новую жизнь стиральным машинам, которые были выброшены, чинить их и продавать по заниженным ценам семьям с низкими доходами. Дополнительно, работники занимающиеся ремонтом были привлечены с биржи труда и агентствами по безработице. Таким образом, решались три большие проблемы: экологическая, через переработку, безработицы и помощь малоимущим семьям. Эта идея очень понравилась властям Вены, и предприниматель Сеп Айсенригле получил разрешение на реализацию своей идеи. Проект стал настолько популярным, а данный сервис настолько востребованным, что Европейский Союз поспособствовал его распространению в десять стран. На данный момент в организации работает более 16,000 человек, и она продолжает постоянно расти.

В своё время Министерство торговли и промышленности Великобритании приняло определение социального предпринимательства как социально-ориентированного бизнеса, прибыль от деятельности которого принципиально реинвестируется в дальнейшее развитие этого бизнеса или местного сообщества, и не используется для максимизации доходов совладельцев или собственника предприятия. При этом, социальное предприятие является такой моделью частного бизнеса, которая нацелена на получение практического результата в экономике, в общественной жизни и в защите окружающей среды, одновременно способствуя оздоровлению и сплочению местных сообществ, препятствуя их маргинализации и деградации. Сообщество социальных предприятий, провайдеров бизнес-услуг, ученые и предприниматели пришли к заключению, что модель социального бизнеса может обеспечить масштабные позитивные изменения в общественной жизни Лондона.

В целях скоординированного взаимодействия организаций и предприятий третьего сектора в Великобритании была создана и успешно функционирует национальная общественная некоммерческая организация - «Коалиция социальных предприятий», которая представляет интересы социального предпринимательства на различных уровнях государственного управления Великобритании, объединяющая более 10000 членов. Коалиция активно распространяет сведения о благотворной деятельности социальных предприятий, об опыте их деятельности и способствует созданию условий для их дальнейшего развития на основе взаимной поддержки.

UnLtd — Фонд общественных предпринимателей. В 2002 году семь ведущих британских некоммерческих организаций основали UnLtd — Фонд общественных предпринимателей с целевым капиталом в 100 млн. фунтов стерлингов для инвестиций в социальное предпринимательство в Великобритании. UnLtd предоставляет физическим лицам гранты и практическую поддержку в форме тренингов и возможностей для расширения контактов, полезных при реализации местных проектов. Одним из подразделений фонда

является UnLtd Research, которое быстро становится ведущим мировым центром, собирающим, анализирующим и распространяющим информацию о социальном предпринимательстве.

Гражданское объединение СИЛА в Болгарии на средства по европейской программе «Развитие человеческих ресурсов» оказывает поддержку желающим заняться социальным предпринимательством.

Организация проводит интенсивную информационную кампанию, сопровождаемую специализированным обучением кадров для развития коммерческой деятельности, встречами с органами местной власти и инициативами по активизации поисков возможностей для обеспечения подобного типа трудовой занятости со стороны неправительственных организаций.

Первый из успешных проектов в данной сфере – это созданный как социальное предприятие салон реабилитации в городе Велико-Тырново. Персонал для салона набирается через местную биржу труда по специальной программе для людей с недугами. В рамках этой программы государство финансирует половину зарплат работников такого типа предприятий, и половину их взносов на социальное и медицинское страхование.

В городе Русе было создано другое социальное предприятие – фирма, предоставляющая бухгалтерские услуги. В данной фирме работает 6 человек, четыре из которых – с недугами. Половину зарплаты работников с недугами обеспечивает государство. Со своей стороны, объединение СИЛА предоставило фирме два компьютера и два принтера. Деятельность сориентирована на бухгалтерское обслуживание неправительственных организаций, частных фирм и земледельческих коопераций.

### Ваучеры

На протяжении последних несколько лет в Казахстане обсуждаются возможности внедрения ваучерной системы в таких сферах, как детское дошкольное воспитание и образование, повышение квалификации. Есть примеры работы ваучерной системы в сфере организации досуга и развития спортивных секций для детей школьного возраста.

Необходимо отметить, что в международной практике известно множество положительных примеров работы данной системы в качестве одной из форм сотрудничества государства и НПО по решению социальных проблем.

Особенно успешно ваучеры используются в скандинавских странах. Система состоит в том, что муниципалитеты выдают всем гражданам ваучеры на услуги, которые обязаны предоставляться, а граждане сами выбирают, у кого они получают эти услуги. Использование выданных муниципалитетом ваучеров снимает

теоретический вопрос о том, чьи услуги лучше, усиливая роль граждан и наделяя их ответственностью за выбор поставщика услуг.

Таким образом, этот процесс имеет двоякую цель: расширение свободы выбора для пользователя услугами и повышение качества самих услуг за счет конкуренции. Ваучеры являются инструментом развития служб, ориентированных на спрос, где организация и оказание услуг определяются рынком, а не государством. Конкретный гражданин, имеющий право на получение услуги, субсидируемой государством или муниципалитетом, может сам решить, кому отдать эту субсидию в виде ваучера на услугу, являющегося действительной формой оплаты. Получателем ваучера на услугу может быть отдельное лицо или группа лиц с определенными потребностями.

В некоторых муниципалитетах большинство услуг предоставляют частные подрядчики, в других – общественные организации. Вознаграждение поставщику услуг может регулироваться соглашением между поставщиком и соответствующим государственным органом либо непосредственно между поставщиком и клиентом. При использовании такой системы необходим определенный контроль в форме фиксированных или ограниченных верхним пределом ставок оплаты за услуги.

Ваучерные системы актуальны – и успешно внедряются – в сфере образования, социального обслуживания и других видов индивидуальных услуг населению в Швеции. Примером хорошей практики является муниципалитет Тэбю в окрестностях Стокгольма, где удачное сочетание тендеров и ваучерной системы под лозунгом «Лучшее обслуживание - то, которое каждый выбирает себе сам» дает отличные результаты. Ваучеры используются в системе дошкольных учреждений, в образовании и в службах ухода за престарелыми людьми. Это значит, к примеру, что детский сад или школа получают фиксированную сумму за каждого числящегося у них ребенка (аналогично нормативной системе).

Поставщики услуг, которым удалось привлечь клиентов, финансируются главным образом за счет системы ваучеров. Муниципалитет контролирует поставщиков услуг - в частности, устанавливая стандарты качества обслуживания, различные формы подтверждения качества, правила приема, уровень налогообложения и другие.

Например, человек, которому требуется сестринский уход и бытовое обслуживание на дому, вначале обращается в социальную комиссию, которая решает, в каком объеме этому лицу должна быть оказана помощь. Принять решение помогает секретарь по вопросам помощи на дому. Допустим, что человеку требуется уход медсестры на дому, а также бытовые услуги: покупки, уборка, стирка и чистка одежды. Лицо, нуждающееся в помощи, получает ваучер, который эквивалентен стоимости ухода в течение месяца. В ваучере дается

описание услуг, которые должны быть включены. Вместе с ваучером клиент получает список различных компаний, оказывающих услуги по уходу, и может выбирать. После этого клиент принимает решение, куда он обратится - в муниципальную службу по уходу на дому или в частную компанию.

В США много лет действовала так называемая Программа продовольственных талонов (Food Stamps). В ее рамках малоимущим гражданам предоставлялись специальные талоны, по которым они могут на определенную сумму приобретать продукты питания из установленного списка в тех магазинах, которые участвуют в этой программе (на дверях этих магазинов наклеивается специальный знак). В настоящий момент эта программа действует по модели «связанных денег» через платежные банковские карты.

В муниципалитетах Дании по технологии социальных ваучеров организовано предоставление бытовых услуг (уборка, покупка продуктов, мытье окон, приготовление пищи и т.п.) для одиноких пожилых граждан.

В Финляндии социальные ваучеры используются для предоставления образовательных услуг для детей дошкольного возраста. Целевые потребительские субсидии также находят свое применение в таких странах, как Великобритания, Германия, Австралия, Новая Зеландия, Чили и др.

### Налоговые льготы

В большинстве правовых систем признается вклад некоммерческих организаций в создание общественного блага, и в знак такого признания организациям предоставляется целый ряд налоговых льгот в связи с их деятельностью. Налоговые льготы призваны стимулировать развитие сферы некоммерческих социальных услуг и общественно полезной деятельности, которые в силу их специфики не решаются через рыночные механизмы.

Традиционно, поскольку эти формы льгот представляют собой недополученные государством налоговые поступления, они рассматриваются как косвенные государственные субсидии организациям и их жертвователям. Недополученные налоговые поступления – косвенный метод государственной поддержки общественно-полезной деятельности.

Уровень косвенной поддержки в виде налоговых льгот может быть различным в зависимости от наличия у организации статуса общественно полезной или от того, насколько ее деятельность считается приносящей пользу обществу.

Организациям предоставляются:

- освобождение от налога на прибыль (Эстония, Словения, Венгрия, Словакия);



- освобождения или льготы по НДС (Чешская Республика – для некоторых видов общественно-полезной деятельности, Эстония - для некоторых видов деятельности освобождение, для других сниженная ставка, Венгрия - для некоторых освобождение, для других нулевая ставка, Словакия);

- льготы по налогу на доходы от коммерческой деятельности (Словакия – если доход ниже определенной суммы, Польша – если доход направляется на общественно-полезную деятельность, Венгрия – если деятельность соответствует уставным целям организации);

- освобождение от налогообложения грантов и членских взносов, инвестиций, недвижимости, освобождение от таможенных сборов, судебной пошлины и др.

НПО, занимающиеся общественно-полезной деятельностью, могут дополнительно освобождаться и от других налогов, включая, например, освобождение от налогов на выплаты НПО частным лицам (например, стипендии) и налоговые льготы на пожертвования в пользу этих организаций, что стимулирует частные и корпоративные пожертвования общественно-полезным организациям. Такие льготы установлены в Эстонии, Венгрии (более значительные для «особо» общественно-полезных НПО), Польше и Словакии.

### Пользование государственным имуществом бесплатно или по сниженным ставкам

Использование государственного имущества как форма косвенной поддержки широко используется в странах Центральной и Восточной Европы. Государство позволяет НПО пользоваться государственным или чаще муниципальным имуществом для ведения уставной деятельности. Сюда может входить, например, пользование офисным помещением, конференц-залом или спортивными сооружениями. Обычно это делается на основании закона и при соблюдении ряда условий.

Например, венгерский закон CXLI от 1997 г. разрешает НПО бесплатно пользоваться государственным имуществом, а по истечении пятнадцати лет пользования и с некоторыми ограничениями НПО могут получить право собственности на такое имущество. Чтобы иметь право на такую поддержку, НПО не должна иметь задолженностей перед государством и не имеет право продать или заложить имущество в течение 15-летнего периода. Закон или контракт могут налагать определенные ограничения на возможность ведения той или иной деятельности в арендованном помещении - например, организации разрешено использовать помещение только для уставной деятельности или запрещено использовать его для политической деятельности.

В Хорватии Закон о социальной защите предусматривает право на бесплатную аренду государственного или муниципального помещения

в том случае, если организация намерена использовать его для оказания социальных услуг населению. Договор аренды государственного имущества оформляется либо государственным органом – владельцем помещения (например, муниципалитетом) либо специализированным учреждением - например, Администратором государственного имущества.

## Формализация процессов взаимодействия

В последние 20 лет становится все более ощутимым официальное признание роли гражданского общества в становлении стабильных моделей социальной демократии. В качестве формального подтверждения такого признания правительства нескольких европейских стран приняли документы, в которых получила свое развитие идея о том, что институционализация взаимоотношений между «первым» и «третьим» секторами пойдет на пользу и той, и другой стороне.

Как правило, документы, определяющие политику сотрудничества, провозглашают принципы сотрудничества между государственным сектором и организациями гражданского общества, а также базовую структуру будущего партнерства.

Вслед за признанием вклада некоммерческого сектора в развитие общества в этих документах излагаются общие намерения сторон и конкретные шаги со стороны государства и общественных организаций по реализации принципов сотрудничества в виде практических механизмов.

Подобные официальные документы обычно являются результатом совместных усилий и переговоров обеих сторон. Они могут быть различны по форме: от двухсторонних официальных соглашений (например, договоры, заключенные между государством и гражданским обществом Великобритании), до соглашений «де-факто», принимаемых в виде государственных программ правительством (Хорватская программа сотрудничества) или парламентом (Концепция развития гражданского общества Эстонии) либо односторонних заявлений с выражением обязательств стороны (Государственная стратегия Венгрии в отношении гражданского общества).

При этом стороны осознают и признают тот факт, что недостаточно лишь составить политический документ о сотрудничестве - само по себе это нельзя считать «успешным завершением». Так. Например, в п. 15 английского соглашения его называют «исходной точкой, а не завершением». Договор также называют «процессом, а не бумагой», подчеркивая тот факт, что обе стороны все равно выиграют от процесса переговоров, даже если он не приведет к принятию согласованного текста. Хорошие взаимоотношения формируются в процессе частых контактов, конструктивных дискуссий, активного взаимодействия, а также путем уступок, компромиссов и готовности понять друг друга.

Из названия такого документа обычно следует, является ли он односторонним или двухсторонним, а также имеет ли он юридическую силу, которая делает его обязательным для исполнения. Соглашение между правительством и общественным сектором Уэльса оформляет обязательства правительства и является юридическим документом, в то время как английское соглашение представляет собой лишь «меморандум» о взаимоотношениях между правительством и третьим

сектором. Эстонская концепция развития гражданского общества была принята парламентом и отражает ценности, принципы и процедуры, призванные активизировать участие граждан в жизни государства. В хорватской программе прямо говорится, что она не является юридически обязательным документом, но представляет собой основу для будущего сотрудничества.

«Белая книга по вопросам государственного управления в Европе», принятая Еврокомиссией 25 июля 2001 г., - это политический документ, в котором провозглашается пять основополагающих принципов (открытость, участие, подотчетность, эффективность и координация) и будущие меры, основанные на этих принципах, включая диалог, консультации и формирование партнерств, которые являются отражением обязательств Комиссии на будущее. Однако Комиссия также берет на себя обязательство принять ряд конкретных мер по улучшению и разъяснению европейского законодательства, опубликовать рекомендации, разработать стандарты и критерии, организовать общественные дебаты и разработать этический кодекс по проведению диалога и консультаций, что будет способствовать большей открытости организаций гражданского общества.

Датская Хартия взаимодействия Сети добровольцев и общественных организаций Дании с государственным сектором, принятая Сетью и правительством Дании в 2001 г., делает упор на важную роль партнерства между двумя секторами для «развития Дании как демократии и как социального государства». Хартия призвана служить «исходной точкой непрерывного диалога о ценностях, параметрах и конкретных возможностях взаимодействия» и основана на признании общественного сектора, его роли и функций, а также его независимости. Документ предусматривает принятие дальнейших мер по содействию деятельности общественных организаций, включая разработку соответствующего законодательства, которое обеспечило бы непрерывную поддержку деятельности НПО, не лишая их независимости, и предоставило бы ресурсы «на продвижение и осуществление совместных инициатив». Хартия – это рамочное соглашение, служащее основой для дальнейших конкретных шагов. Хотя она не имеет юридической силы, ее позитивная роль в укреплении общественного сектора и активизации участия граждан в жизни государства признана и правительством, и третьим сектором Дании.

Существует два основных подхода к формированию содержания документа о политике в области сотрудничества: либо наметить общую основу будущего сотрудничества, а детали выработать в процессе его реализации (как в Великобритании и Дании), либо принять текст, в котором подробно расписаны различные аспекты будущего сотрудничества и его реализации (как Эстонская концепция развития гражданского общества).

Как показывает опыт, успех реализации политики не зависит от того, какой подход избран. Скорее он зависит от доброй воли обеих сторон, от законодательных и политических механизмов, обеспечивающих выполнение договорных обязательств и политических заявлений, а также от фактических взаимоотношений между государством и неправительственным сектором. Поскольку цель состоит в том, чтобы заложить основу для будущего партнерства, в таком документе нужно попытаться осветить - в общих чертах или подробно - все основные элементы взаимоотношений.

Почти все соглашения, заявления, хартии и стратегии такого рода содержат следующие разделы:

▪ **Представители:** какие структуры представляют один и другой сектор в процессе принятия и реализации документов о сотрудничестве, механизмы их выдвижения, их мандат, ответственность и обязанности.

▪ **Принципы:** роль и функции одной и другой стороны в развитии демократического общества, включая признание независимости каждой из сторон (Датская хартия), основные права и обязанности, правовые и иные ограничения, влияющие на выполнение обязательств, определение и признание ценностей, важных для обеих сторон - к примеру, участие общественности в принятии решений, гибкость инструментов государственного управления («Белая книга» ЕС по вопросам государственного управления в Европе); многообразие общественного сектора (Договор Великобритании, п.8.2); подотчетность, открытость, пропаганда ненасилия и равенства людей, координация, прозрачность и ответственность за использование государственных ресурсов (Хорватская программа сотрудничества).

▪ **Общий обзор направлений сотрудничества** (оказание услуг, законотворчество и другие процессы принятия решений, экология, международное развитие, доступ к информации, формирование национальной политики в различных областях, децентрализация, развитие социального предпринимательства и т.д.), а также конкретные **инструменты сотрудничества**, включая публичные дебаты, консультации, совместные консультативные органы и органы принятия решений, партнерские соглашения о совместном оказании услуг, обмен информацией, право на инициативу и т.д.

▪ **Вопросы финансирования:** обязательства по принятию кодекса оптимальной практики финансирования (Договор Великобритании), описание различных механизмов финансирования для поддержки общественного сектора, обязательства по созданию системы налогообложения, содержащей прямые и косвенные стимулы для деятельности третьего сектора (Эстонская концепция), обязательства по разработке законодательства, содействующего финансовой устойчивости третьего сектора и обеспечивающего

финансирование организаций незащищенных групп населения (Хорватская программа сотрудничества и Венгерская государственная стратегия).

Как принцип и как логический результат того, что документы о политике сотрудничества имеют общий характер и не являются юридически обязательными, они не устанавливают конкретных правил финансирования - вместо этого они предусматривают разработку политики финансирования, соответствующих механизмов, стандартов или моделей, призванных обеспечить государственную поддержку общественного сектора.

▪ **Реализация:** в этом разделе отражены сроки и уровень реальной готовности правительства придерживаться принципов и ценностей, признанных в этом политическом документе. Сюда входят краткосрочные и долгосрочные задачи и распределение обязанностей между различными госучреждениями, которые будут принимать участие в процессе выполнения соглашений. Также здесь может быть предложен инструмент мониторинга и оценки, положения о проверке выполнения и пересмотре документа и об урегулировании споров.

Например, в Хорватской программе предусмотрено, что ее будут ежегодно анализировать и пересматривать на совещании Правительства с представителями третьего сектора, а результаты каждого такого совещания будут опубликованы и переданы в Парламент. Договор Великобритании дает полномочия специально созданной группе представителей министерств осуществлять надзор за выполнением Договора и «содействовать его принятию другими органами публичной власти» (п.2 Приложения) и развивать эффективное общение между сторонами.

Конкретное содержание политического документа о сотрудничестве может быть различным в зависимости от правовой природы этого документа, существующего уровня сотрудничества между двумя секторами, законодательных, политических и общественных традиций данной страны, а также от государственного органа, принявшего документ. Отдельные части документа могут быть более или менее подробными, или вовсе отсутствовать, а для успеха документа не всегда имеет значение исчерпывающее содержание. Однако соглашение или декларация, в которых идет речь о более детальных аспектах сотрудничества, в особенности о механизмах его реализации, повышает вероятность того, что политический документ будет значимым и эффективным.

В большинстве случаев процесс реализации таких политических документов показал, что к участию в нем следует привлекать все стороны - все задействованные государственные структуры, широкий круг организаций гражданского общества и общественность в целом; обеспечить участие экспертов на этапах составления и обсуждения документа; уделить внимание контролю, мониторингу и отчетности о

ходе и результатах выполнения обязательств; включить в политический документ план или общую схему будущих действий с указанием ответственных; не упустить начальный импульс, не дать угаснуть готовности выполнить намеченное; распространять информацию и повышать осведомленность о политическом документе и процессе его реализации (а также о той пользе, которую он приносит всем участвующим сторонам) среди государственных структур, НПО и общественности.

Рекомендуется разрабатывать совместную стратегию, которая опиралась бы на сильные стороны обоих партнеров и приводила к успешной реализации договора.

Пожалуй, самый важный из усвоенных уроков состоит в том, что создание рабочих взаимоотношений в рамках сотрудничества требует времени, усилий и настойчивости. В силу разнородности организаций третьего сектора различны и их ожидания, а также практическая ценность договора для каждой отдельно взятой организации. Кроме того, многие небольшие НПО не очень хорошо знакомы с содержанием и целями документации о сотрудничестве и недооценивают ее важность – поэтому требуется большая работа по подготовке, согласованию и разъяснению такого документа.

## Заключение

Изучив успешные казахстанскими и международные примеры механизмов взаимодействия государства и НПО, мы можем констатировать следующее.

Третий сектор для государства в развитых странах является поставщиком общественно значимых услуг, которые в значительной мере финансируются из государственных средств.

Несмотря на кажущуюся, на первый взгляд, зависимость НПО от государства, НПО при этом являются серьезным политическим противовесом деятельности государственного аппарата. Они обеспечивают представительские функции для всех социальных групп и дают возможность участвовать в процессе выработки и принятия решений большому количеству граждан, формируют общественное мнение.

Третий сектор рассматривается как организационная основа гражданского общества, дает гражданам уверенность в том, что государственный аппарат действует в их интересах, все государственные решения принимаются открыто, а результаты их реализации достаточно эффективны.

Такая система взаимоотношений государства и третьего сектора формирует у граждан чувства патриотизма и ответственности, конструктивного общения с властями.

Государственные органы же имеют возможность быть в курсе потребностей различных категорий граждан, достаточно оперативно и гибко реагировать на них.

В то же время очевидно, что главный секрет успеха взаимодействия при этом заключается именно в осознанном желании и стремлении каждой из сторон к этому взаимодействию, открытости друг для друга ради решения общих задач. Условия и инструменты взаимодействия вытекают из данного стремления, а не навязываются извне, вызывая сопротивление.

Казахстан сегодня находится на этапе осознания сторонами преимуществ взаимодействия и сотрудничества друг с другом. И успешность внедряемых для повышения качества взаимодействия и его результативности государственных мер, к сожалению, очень часто пока еще зависит от человеческого фактора. Пока еще нельзя не признать, что одни и те же «спускаемые на места» инструменты, предполагающие взаимодействие государства и НПО, для одних представителей госорганов являются отличной возможностью заметно продвинуться в решении социальных проблем, а для других – «головной болью», формальный учет которой отнимает их силы и время.