

ВЕСТНИК

2005, №2(14)

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

ИЗУЧАЕМ ЛИТОВСКИЙ ОПЫТ

Общественное объединение «Фонд им. Льва Сапеги» и Зарубежное агентство Шведской Ассоциации местных властей (SALA IDA) продолжают реализацию совместного проекта «Развитие местного самоуправления в Беларуси».

С 10 по 16 апреля 2005 г. состоялся учебный визит белорусских специалистов в г.Друскининкай (Литовская Республика). В составе группы (14 чел.) – депутаты местных Советов первичного и базового уровней, представитель Института экономики Министерства экономики Республики Беларусь, преподаватели ведущих белорусских университетов. В течение 5 дней на базе Учебного центра для государственных и муниципальных служащих «Дайнава» участники визита заслушали доклады литовских специалистов, среди которых г-н Зенонас Стрейкус, мэром г.Друскининкай в 1990-1995 гг., ныне директор Учебного центра «Дайнава», г-н Бронис Клепонис, советник Комиссии по местному самоуправлению Сейма Литовской Республики, Юстас Шакенас, руководитель отдела по международным связям Ассоциации самоуправлений Литвы, и др.

Доклады носили информативный характер и были посвящены таким основополагающим темам построения системы местного самоуправления Литовской Республики, как:

- распределение компенсации между государственной администрацией и местным самоуправлением;
- реформа административно-территориального деления;
- финансирование деятельности местных самоуправлений;
- социальная защита и социальное обеспечение граждан;
- цели, задачи, организация деятельности Ассоциации местных самоуправлений Литвы.

Кроме лекций в рамках визита состоялся ряд встреч и посещений.

На встрече с мэром г.Друскининкай г-ном Ричардасом Малинаукасасом разговор шёл об инвес-

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	Мирослав КОБАСА <i>Изучаем литовский опыт</i>
С.2	Людмила КОШЕЛЕВА <i>Финансирование социально-культурных учреждений</i>
С.6	Галина ВЕРЕМЕЙЧИК <i>Взаимодействие государства и НПО в социальной сфере во Франции, Германии и США</i>
С.12	<i>Информация о региональных организациях общественного объединения «Фонд им.Л.Сапеги»</i>

тиционной политике города в туристическую сферу, о концепции развития города как курорта. Инвесторами выступают как частные компании, так и муниципалитет, правительство Литвы, структурные фонды Евросоюза. В целом в 2004 г. в развитие курорта было инвестировано 90 млн. литов (1 EURO = 3,45 лита). В ближайшие годы в г.Друскининкай планируется строительство кемпинга, десяти новых гостиниц, крытого горнолыжного центра (длина лыжни – 320 м), моста через р.Неман, ипподрома, площадки для мини-гольфа.

Также участники визита ознакомились с деятельностью сянюнии в п.Лейпалингис. Сянюния – это администрация, назначаемая муниципалитетом в отдаленных от центра (г.Друскининкай) поселениях. Администрация п.Лейпалингис (население 1800 чел.) также обслуживает граждан, проживающих в ближайших мелких поселениях и хуторах (ещё 2200 чел.). Сянюния п.Лейпалингис состоит из 4 человек – руководителя (старосты), двух специалистов и землеустроителя. Всего на территории Друскининкайского муниципалитета 2 сянюнии. Деятельность сянюнии регламентируется утвержденным мэром самоуправления положением о деятельности сянюнии.

Окончание на стр.12

Людмила КОШЕЛЕВА,
научный сотрудник
Института экономики НАН Беларуси

ВОПРОСЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Одним из приоритетных направлений бюджетно-финансовой политики государства является повышение благосостояния населения. Решение этой задачи в значительной степени зависит от развития социально-культурных услуг и обеспечения ими населения республики. Выполнением этих услуг в республике занимается социально-культурная сфера, которая является составной частью национальной экономики. В соответствии с Законом «О бюджетной классификации Республики Беларусь» от 5 мая 1998 года №158-З она включает в себя следующие отрасли:

- образование;
- культуру, искусство, кинематографию;
- средства массовой информации;
- здравоохранение;
- социальную политику;
- физическую культуру и спорт.

Учреждения, входящие в эти отрасли, делятся на учреждения республиканского подчинения и относящиеся к коммунальной собственности. Так, ст.36 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь (№362-З от 10.01 2000 г.) определяет, что в коммунальной собственности находятся учреждения здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты, необходимые для функционирования и развития соответствующей территории.

По данным отчетов областей и г.Минска «О выполнении плана по сети, штатам и контингентам», количество таких учреждений, относящихся к коммунальной собственности, по состоянию на 01.01.2004 г. составило 26900, из которых более 40 процентов относится к учреждениям образования.

Состояние этих учреждений, возможность исполнять возложенные на них функции во многом зависят от обеспеченности финансовыми ресурсами.

Основными источниками финансирования расходов на социально-культурную сферу являются:

- бюджетные средства;
- внебюджетные средства или средства, полученные от приносящей доходы деятельности;

– средства предприятий и организаций, на балансе которых находятся эти учреждения.

В настоящее время ведомственный канал финансирования социальной инфраструктуры резко сократился. Предприятия не имеют достаточных средств для финансирования принадлежащих им объектов социально-культурного назначения. Поэтому в период создания рыночной экономики произошла массовая передача таких объектов в ведение территориальных органов власти. В результате увеличилось бюджетное финансирование на содержание переданных учреждений. Так, в республиканском бюджете в течение 1998-2003 годов предусматривались субвенции на содержание передаваемых объектов социально-культурной сферы. Например, в 2003 году их сумма составила 31,6 млрд. рублей. С 2004 года эти субвенции в бюджете не планируются.

Учитывая важность такого источника финансирования бюджетных учреждений, как внебюджетные средства, в республике приняты следующие меры по их развитию. Постановлением Министерства финансов Республики Беларусь от 12 ноября 2002 года №152 утверждена Инструкция о порядке планирования, учёта и использования средств, получаемых организациями, финансируемыми из бюджета, от приносящей доходы деятельности. Она предусматривает, что эти средства не включаются в республиканский или местные бюджеты и расходуются строго по целевому назначению в соответствии со сметами доходов и расходов внебюджетных средств. Указанные средства направляются на расходы этой деятельности: на заработную плату, оплату коммунальных услуг, транспортных услуг, услуг связи, на приобретение оборудования и предметов длительного пользования и другие. Конкретные перечни видов приносящей доходы деятельности утверждаются соответствующими республиканскими органами государственного управления. Для учёта внебюджетных средств организация открывает один текущий счёт по внебюджетным средствам. В случае, если планируемая сумма доходов от оказания платных услуг превышает сумму расходов, то определяется сумма превышения дохо-

дов над расходами. От суммы превышения доходов над расходами, остающейся в распоряжении организации, не более 40 процентов направляется в фонд материального поощрения. Оставшиеся средства направляются в фонд производственного и социального развития. При этом средства фонда материального поощрения могут использоваться на премирование и оказание материальной помощи работникам. Средства фонда производственного и социального развития направляются на укрепление материально-технической базы организации.

В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 октября 2002 года №1376 утверждён перечень платных услуг, оказываемых учреждениями образования. Всего разрешено оказывать 10 наименований таких услуг. Это:

- подготовка специалистов с высшим и средним специальным образованием, бакалавров, магистров, научных кадров высшей квалификации, кроме лиц, обучающихся на бюджетной основе;
- подготовка специалистов с высшим образованием по дополнительной специальности;
- дополнительное (сверх установленных учебными планами часов) обучение по отдельным предметам, дисциплинам, курсам;
- обучение на подготовительных отделениях учреждений образования, обеспечивающих получение высшего образования, и др.

Постановлениями Совета Министров Республики Беларусь от 25 апреля 2003 года №556 и от 19.11.2004 г. №1463 утверждено Положение о порядке оказания платных медицинских услуг в государственных организациях здравоохранения и перечень платных услуг. Этим положением предусмотрено, что платные медицинские услуги являются дополнительными к гарантированному объёму бесплатной медицинской помощи. Цель предоставления платных медицинских услуг – получение дополнительных финансовых средств для содержания организаций здравоохранения. Контроль за организацией и качеством выполнения платных медицинских услуг, а также правильностью взимания платы с населения осуществляют Министерство здравоохранения, органы управления здравоохранения исполнительных комитетов и иные государственные органы в пределах их компетенции. Перечень платных услуг в области здравоохранения включает 37 наименований таких услуг. Например:

- косметологические услуги;
- нетрадиционные методы диагностики и лечения;
- оказание наркологической помощи анонимно и др.

По отчётам областей и г.Минска за 2004 год сумма доходов, полученных от внебюджетной деятельности бюджетных учреждений, относящихся к коммунальной собственности, составила около 300 млрд. рублей, или 3 процента от объёмов местных бюджетов.

Основное финансирование социально-культурных учреждений страны осуществляется за счёт бюджетных средств. По консолидированному бюджету Республики Беларусь на 2004 год расходы на финансирование социально-культурных учреждений составили 6,5 трлн. рублей, или около 55 процентов от объёма расходов бюджета. Расходы финансируются как за счёт средств республиканского бюджета, так и за счёт средств местных бюджетов. Общая сумма расходов на финансирование социально-культурных учреждений между бюджетами распределяется следующим образом: на республиканский бюджет приходится 1/3 часть этих расходов и на местные бюджеты – 2/3. В объёме бюджетов областей и г.Минска такие расходы занимают более 70 процентов.

За счёт средств республиканского бюджета финансируются в основном расходы, имеющие государственное значение. Так, в области образования финансируются высшее и среднее специальное образование.

Республиканский уровень системы здравоохранения представлен 14 научно-исследовательскими институтами, клиниками на их базе. Здесь сосредоточена и осуществляется высококвалифицированная медицинская помощь на основе современных медицинских технологий по онкологии, кардиохирургии, трансплантации органов и тканей, костного мозга и других направлений.

В области культуры за счёт республиканского бюджета осуществляется финансирование расходов на содержание учреждений, подведомственных Министерству культуры, покрытие убытков театрально-зрелищных учреждений, расширение творческих связей белорусских деятелей культуры с представителями других стран.

В части средств массовой информации из республиканского бюджета финансируются расходы на функционирование Национальной государственной телерадиокомпании, на поддержку государственных периодических изданий.

По разделу «Социальная политика» осуществляются расходы по выплате пенсий и пособий военнослужащим, служащим в правоохранительных органах и органах государственной безопасности, пособий гражданам и семьям, имеющим детей, социальные программы.

Основные расходы по содержанию и развитию социально-культурных учреждений ложатся на бюджеты областей и г.Минска.

За счёт средств местных бюджетов финансируются следующие расходы.

В области образования: расходы на дошкольное образование, включая и ведомственные учреждения, общеобразовательные школы, профессионально-технические училища, частично средние специальные учебные заведения, учреждения повышения квалификации и подготовки кадров, учреждения внешкольного воспитания и обучения.

В области культуры: финансирование расходов на библиотеки, музеи и постоянные выставки, Дворцы, дома культуры, клубы, планетарии, реставрация и охрана памятников истории и культуры, конкурсы, выставки, конференции и другие мероприятия, финансирование убытков сельской киносети.

В области средств массовой информации: поддержка областного телевидения, поддержка редакций местных периодических изданий.

В области здравоохранения: финансируются расходы на больницы и поликлиники в городах и сельской местности, фельдшерско-акушерские пункты, станции скорой и неотложной помощи, станции переливания крови, санатории для больных туберкулёзом и для детей-подростков, санитарно-эпидемиологический надзор (центры гигиены и эпидемиологии, центры дезинфекции, мероприятия по борьбе с эпидемиями).

В области социальной политики: расходы на дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома-интернаты для детей-инвалидов, территориальные центры социального обслуживания пенсионеров, территориальные центры обслуживания семьи и детей, отделения социальной помощи на дому, обучение и трудовое устройство инвалидов, обеспечение инвалидов техническими средствами социальной реабилитации и средствами передвижения.

Финансирование расходов на социально-культурные учреждения осуществляется в соответствии со сметами расходов. Законом «О бюджете Республики Беларусь на 2005 год» предусмотрен перечень защищённых статей расходов, которые должны финансироваться в первую очередь. Это заработная плата и начисления на неё, трансферты населению, продукты питания, медикаменты и перевязочные средства. Особое внимание при исполнении бюджетов уделяется своевременной выплате заработной платы. Указанные расходы, включая и начисления на заработную плату, составляют в объёме расходов местных бюджетов на

финансирование социально-культурных учреждений в среднем около 60 процентов, а по учреждениям образования – 65 процентов. Местными органами власти установлен контроль за своевременностью выплаты заработной платы. В связи с неравномерностью поступления доходов в течение года органами местного управления и самоуправления в целях обеспечения своевременной выплаты заработной платы привлекаются кредиты банков.

Остальные расходы составляют около 40 процентов объёма финансирования указанных учреждений. Из них на оплату коммунальных услуг направляется около 11 процентов, питание и медикаменты – около 10 процентов средств, и 10 процентов – все остальные потребности учреждений. Это текущий и капитальный ремонт, приобретение оборудования, капитальное строительство, субсидии, услуги транспорта и связи.

Объёмы бюджетов областей не всегда позволяют обеспечить финансирование необходимых расходов. Это приводит к образованию задолженности бюджетных учреждений и организаций, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на финансовом состоянии регионов.

Объём расходов на финансирование социально-культурных учреждений, полнота их финансирования максимально зависят от подходов планирования.

В республике планирование расходов на социально-культурную сферу за счёт средств бюджетов областей и г.Минска производится на основе нормативов бюджетной обеспеченности на 1 жителя, которые утверждаются Законом о бюджете Республики Беларусь на очередной год. На 2005 год эти нормативы установлены в следующих размерах:

– минимальный норматив бюджетной обеспеченности на 1 жителя по здравоохранению по бюджетам областей и г.Минска – 223,7 тыс. рублей (с ростом к 2004 году на 33,1%), в том числе Брестской области – 231,1, Витебской – 228,4, Гомельской – 238,1, Гродненской – 239,0, Минской – 212,7, Могилевской – 237,6 и г. Минску – 191,7 тыс. рублей;

– минимальный норматив бюджетной обеспеченности по отраслям непромышленной сферы (за исключением здравоохранения) на 1 жителя областей – 382 тыс. рублей, или с ростом к 2004 году на 29%. Учитывая статус столицы республики, для г.Минска норматив бюджетной обеспеченности установлен с повышающим коэффициентом в размере 389,5 тыс. рублей.

Расчёты указанных нормативов бюджетной обеспеченности произведены, исходя из сложив-

шейся базы за предыдущий период, макроэкономических показателей и возможностей бюджета на планируемый год. По здравоохранению расчеты учитывают межобластное движение пролеченных больных по медицинскому обслуживанию в стационарах и амбулаторному обслуживанию. Для этого используются данные системы здравоохранения о количестве койко-дней, проведенных больными в учреждениях здравоохранения по каждой области и г. Минску.

Рассчитанные по этой методологии нормативы бюджетной обеспеченности по отраслям непродуцированной сферы (за исключением здравоохранения) используются только для планирования указанных расходов по бюджетам областей и г. Минска. При распределении этих сумм по бюджетам областного, базового и территориального уровней расчеты производятся по методологии, определенной органами местного управления областного уровня каждой области.

Существующая методология определения расходов на социально-культурную сферу имеет свои положительные стороны. Утвержденные в законодательном порядке нормативы позволяют осуществить выравнивание расходов на социально-культурные нужды в разрезе областей на основе единых показателей, видеть минимальный уровень обеспеченности этими услугами жителей, изменение указанных расходов.

Вместе с тем сложившаяся практика имеет существенные недостатки. Главный из них заключается в том, что финансирование этих учреждений не увязано с конечными результатами их деятельности. Это приводит к снижению социального эффекта от осуществления мероприятий. Одной из причин такого положения является отсутствие научно-обоснованных нормативов и применявшийся в связи с этим в течение многих лет метод планирования по уровню, достигнутому в прошлом году. Совершенствованию бюджетного планирования и финансового обеспечения бюджетных учреждений должен содействовать переход к формированию местных бюджетов с учетом научно-обоснованных нормативов бюджетной обеспеченности. Основой для разработки таких нормативов должны стать государственные социальные стандарты, отражающие уровень государственных гарантий в обеспечении населения страны социально-культурными услугами.

В Беларуси принято постановление Совета Министров «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики» от 30 мая 2003 года №724, в котором определены следующие нормативы:

в области образования :

- денежных средств на содержание одного ребенка в дошкольных учреждениях;
- бюджетной обеспеченности расходов на обучение одного учащегося в учреждениях общего среднего образования;
- бюджетной обеспеченности расходов на обучение одного учащегося с особенностями психического развития;
- бюджетной обеспеченности расходов на обучение одного учащегося в профессионально-технических учебных заведениях;
- бюджетной обеспеченности на обучение одного учащегося в учреждениях внешкольного обучения и воспитания;

в области культуры:

- бюджетной обеспеченности расходов в расчете на одного человека;

в области здравоохранения:

- бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение в расчете на 1 человека в среднем по республике и по 6 районам (Верхнедвинскому, Пружанскому, Кореличскому, Наровлянскому, Клецкому, Осиповичскому);

в области физической культуры и спорта:

- бюджетной обеспеченности расходов в расчете на 1 человека по 6 районам (Верхнедвинскому, Пружанскому, Кореличскому, Наровлянскому, Клецкому, Осиповичскому).

В соответствии с вышеуказанным постановлением эти стандарты должны использоваться при формировании республиканского и местных бюджетов, что пока не выполняется.

Поэтому основной задачей на пути совершенствования планирования и финансирования учреждений непродуцированной сферы является пересмотр этих стандартов и разработка на их основе финансовых норм. Нормативы бюджетной обеспеченности, доведенные до органов местного управления и самоуправления, должны охватывать все виды затрат учреждений социально-культурной сферы и стать основой для объективного составления и выравнивания бюджетов территорий.

Галина ВЕРЕМЕЙЧИК,
аспирант ГУО «Республиканский
институт высшей школы»

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ОРГАНИЗАЦИЙ «ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА» В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ОПЫТ ФРГ, ФРАНЦИИ И США

Ассоциации, соответствующие принципу общественной пользы, во Франции, добровольческие объединения в Германии и харитативные организации в США вследствие различий в их историческом развитии выработали различные модели взаимодействия с государством. Однако, вне сомнения, во всех трёх странах они являются важным партнёром государства в реализации социальной политики и оказании услуг населению в сфере социальных услуг. В Германии и США неправительственные объединения (НПО) являются интегральным элементом смешанной системы социального обеспечения, в которой они оказывают услуги от имени государства. Во Франции в силу этактистских традиций предоставление услуг некоммерческими организациями «от имени государства» не получило широкого распространения, т.е. не развита практика делегирования государственных компетенций организациям «третьего сектора». Однако даже во Франции де-факто существует сотрудничество между неправительственными организациями и государственной администрацией. Проявляется это в субсидировании из государственного бюджета деятельности общественных организаций, оказывающих услуги в сфере охраны здоровья, образования и социальной помощи.

В конце 90-х годов экспертами Университета Джона Хопкинса (США) было проведено крупномасштабное сравнительное исследование, в рамках которого впервые были собраны и проанализированы статистические данные о количестве занятых, о предоставляемых услугах НПО в ряде западных стран. Основные результаты и выводы этого исследования, свидетельствующие о возрастающем значении организаций «третьего сектора» в удовлетворении общественных потребностей, представлены в данной статье.

1. МОДЕЛИ ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Бенджамин Гидрон, Ральф Крамер и Лестер Саломон различают четыре модели социального обеспечения, или реализации социальной политики. Критерием для разделения подходов и в рамках данных моделей является участие государства и некоммерческих организаций в финансировании и реализации социальных услуг.

Для первой модели характерно доминирование роли государства как в финансировании, так и непосредственно в оказании услуг (Government Dominant Model). Эта модель была реализована в бывших социалистических странах и продолжает оставаться характерной для Японии. Во второй модели, являющейся противоположностью первой, главная роль в финансировании и оказании социальных услуг принадлежит общественным организациям (Third Sector Dominant Model). Примером негосударственной системы социального обеспечения может служить сфера социальных услуг в США до начала социальных реформ 1933 года.

Вышеназванные авторы предлагают также выделить параллельную модель (Dual Model), в которой как государство, так и общественные организации финансируют и оказывают социальные услуги. Однако в этом случае как государственный, так и общественный сектор ведут деятельность независимо друг от друга и взаимодействуют лишь эпизодически. Система социальной защиты и обеспечения Великобритании, существовавшая до 1950 года, может служить примером этого типа взаимоотношений между государством и общественными организациями.

В настоящее время взаимоотношения между государством и НПО в странах, опыт которых представлен в данной статье, наиболее точно могут быть охарактеризованы при помощи четвёртой модели, которая называется моделью

сотрудничества (Collaborative Model). Для данного подхода характерно наличие тесного сотрудничества обоих секторов, причём на государственном уровне лежит принципиальная ответственность за финансирование социальных услуг, а некоммерческие организации ответственны за их предоставление.

В реальной жизни, согласно Гидрону, Крамеру и Соломону, эта модель встречается в двух вариантах, которые отличаются уровнем автономности, предоставляемой государством некоммерческим неправительственным организациям. В первом варианте самостоятельность организаций, у которых государство «покупает» социальные услуги при помощи контрактов, ограничена, а задачи имеют очень рутинный характер. Поэтому эти организации часто рассматриваются как параправительственные учреждения (псевдообщественные), а не независимые негосударственные инициативы. Во второй версии модели сотрудничества некоммерческие общественные организации выступают как партнёр государства, а не только как подрядчик, что обеспечивает им большую степень независимости в реализации общественно-полезных задач. В то же время названные авторы утверждают, что действительный масштаб автономии во многом зависит от специфики оказываемых услуг, а также формы и используемых механизмов финансовой поддержки со стороны государства.

2. РОЛЬ «ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА» В РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Франция

Несмотря на длительные статистические традиции, в XX веке французские некоммерческие организации существенно изменили свои позиции в обществе. Они стали инициаторами различного рода социальных реформ и внушительной политической силой на местном и общегосударственном уровнях, а также становятся все более влиятельным партнёром государственного сектора в сфере социальных услуг.

Осознанная заинтересованность французского правительства в развитии кооперации с некоммерческим сектором в социальной сфере датируется началом 80-х годов XX в. – периодом реформ, направленных на децентрализацию государственной системы. На основании нормативно-правовых документов, принятых в 1980-1982 гг., были разработаны и обеспечены механизмы делегирования части государственных функций

с центрального на местный уровень, а также регламентированы формы и условия заключения контрактов с местными неправительственными организациями на выполнение тех или иных социальных услуг. Результаты этой реформы обеспечили развитие качественно новых отношений между государством и неправительственными организациями, а также послужили развитию самого «третьего сектора» и переосмыслению его функций и роли в обществе.

В то же время во Франции, в отличие от других стран, увеличение численности неправительственных организаций не означало сокращения компетенции государства в этой сфере. Скорее, возникла некоторая «специализация» и разделение сфер влияния. Например, французские общественные организации играют ведущую роль в содержании учреждений постоянной опеки, а также в предоставлении консультационных услуг семьям и др. Образование является второй по величине сферой услуг, где общественные организации играют важную роль (см: Таблицу №1 в Приложении). Сегодня во Франции около 22% от общей численности организаций «третьего сектора» работают в сфере образования. Также традиционно некоммерческие организации разрабатывают и реализуют программы, нацеленные на обеспечение интеграции мигрантов, реализацию государственной политики занятости, оказание гуманитарной помощи слабообеспеченным слоям населения.

Федеративная Республика Германия

В ФРГ неправительственные организации являются неотъемлемым компонентом социальной инфраструктуры, поскольку играют ключевую роль в удовлетворении потребностей общества в очень разных сферах, а также обеспечивают частичное финансирование. Наиболее ярким примером, демонстрирующим масштаб и значимость организаций «третьего сектора» в социальной сфере, являются шесть Ассоциаций юридических лиц, имеющих некоммерческий характер и соответствующих принципу «общественной пользы» («freie Wohlfahrtsverbände»):

- Диаконическая благотворительная организация (Diakonische Werk);
- Немецкий Красный Крест (Deutsches Rotes Kreuz);
- Немецкий Харитативный Союз (Deutscher Charitas Verband);
- Еврейская благотворительная организация (Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland);

- Благотворительное общество рабочих (Arbeiterwohlfahrtsverband);
- Немецкий паритетный социальный союз (Paritatisher Wohlfahrtsverband).

Практика сотрудничества, реализуемая в рамках немецкой модели, представляет собой уникальное явление в европейском «ландшафте» по нескольким причинам. Во-первых, эти организации представляют собой «зонтичные структуры», т.е. объединения большого количества локальных НПО. Во-вторых, на федеральном уровне они объединены в Федеральный Консорциум. В третьих, в силу принятия после второй мировой войны принципа субсидиарности в качестве государственной доктрины их роль в обществе не только признается де-факто, но и зафиксирована в законодательстве.

Немецкие НПО оказывают услуги в таких сферах, как специальное медицинское обслуживание, образование взрослых, помощь детям, молодёжи, семьям и лицам пожилого возраста, людям с ограниченными возможностями, беженцам и другим гражданам, попадающим в сложные жизненные ситуации. В то же время в таких сферах, как высшее образование, общеобразовательная школа, культура, большинство учреждений содержится государством.

В 1993 году только члены Консорциума являлись учредителями 90000 общественных предприятий. Они предоставили нуждающимся почти 3000000 мест в различных учреждениях социального обслуживания. По некоторым оценкам, всего в организациях «третьего сектора» было создано около одного миллиона рабочих мест. На основе статистических данных Консорциума известно, что немецким НПО принадлежит 39% госпиталей, 68% учреждений для детей и молодёжи, 55% мест полной опеки для пожилых и инвалидов (см.: Таблицу №2 в Приложении).

Соединённые Штаты Америки

В США термин «неправительственные организации» используют для обозначения некоммерческих организаций, соответствующих принципу «общественной пользы», т.е. оказывающих услуги различным слоям населения, а не только своим членам. Как правило, к этой категории относятся четыре типа «сервисных» организаций (public-serving organizations), отличающихся задачами и выполняемыми функциями:

- организации, занятые сбором финансовых средств, которые в дальнейшем направляются на обеспечение деятельности других организаций;

- религиозные объединения;
- организации, оказывающие услуги населению в различных сферах;
- организации, специализирующиеся на лоббистской деятельности (т.е. продвигающие решение тех или иных вопросов в политической сфере).

Американские НПО играют важную роль в здравоохранении, образовании и социальном обеспечении. Этими организациями управляется свыше половины всех больниц, около 30% различных медицинских консультационных пунктов и около 20% домов социальной помощи (см.: Таблицу №3 в Приложении). В соответствии с данными 1988 г., свыше половины финансовых средств, затраченных на деятельность медицинских учреждений, НПО получили из государственного бюджета (в т.ч. 41% из федерального, 13% – из бюджета штатов и местных властей), 46% – из частных средств (отчисления из страховых фондов и оплата за услуги), и лишь 5% составили добровольные пожертвования граждан.

Образование является второй сферой, где участие общественных организаций имеет существенное значение: ими организуется деятельность библиотек, начальных, средних и высших школ, учреждений профессионального образования. Но особенно велика доля общественных организаций в системе высшего образования. Практически половина университетов, а также различного рода высших школ и колледжей являются негосударственными образовательными учреждениями некоммерческого характера. Показателен также тот факт, что почти 1/4 часть всех средств, израсходованных организациями «третьего сектора», приходится на долю образования.

И, наконец, третье место по количеству оказываемых услуг принадлежит сфере социальной защиты. Здесь НПО специализируются на таких видах деятельности, как семейное консультирование, организация учреждений профессиональной и социальной реабилитации, длительной опеки для людей с ограничениями и др. Доля финансовых средств, направляемых на решение этих задач, составляет около 10% от суммарной величины общего бюджета американского «третьего сектора». Примечательным является также тот факт, что за 10% от общего количества затраченных средств НПО оказывают 60% от общего объёма услуг в сфере социальной защиты и обеспечения!

В США, в сравнении с Францией и Германией, возрастает роль НПО как работодателей. В американских неправительственных организациях работает 6,8% от общего количества занятых, соответственно во Франции – 4,2%, в ФРГ – 3,7%.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнивая практику оказания услуг в социальной сфере, можно сделать вывод, что представители немецких НПО находятся в более комфортной ситуации, нежели их французские и американские коллеги. Их сотрудничество с государством формализовано и доктрина субсидиарности не только гарантирует им место в системе реализации социальных услуг, но также имеет существенное значение для их развития.

В Соединённых Штатах Америки, в противовес распространённому мнению, неправительственные организации постоянно должны заботиться о получении права на реализацию правительственных программ. Это зачастую приводит к тому, что они должны функционировать в режиме «скорой помощи». Здесь следует, однако, отметить, что сильные позиции НПО в Германии во многом обусловлены кризисом легитимности государства XIX в., а также традиционной активности религиозных организаций, что подготовило почву для принятия доктрины «субсидиарности» в середине XX в. В то время как фундаментом современной системы социальных услуг в США стала концепция «квалифицированных независимых услугодателей», которая появилась как компромисс между противниками и сторонниками вмешательства государства в социальную сферу. Однако Германия, как и Франция, из-за высокой доли расходов государства на социальное обеспечение представляет модель, в которой доминирующую роль в финансировании социальных услуг играет государство. Доля расходов на социальные нужды в США остаётся на заметно более низком уровне, что позволяет трактовать американскую модель как пример доминирования негосударственного сектора в удовлетворении коллективных нужд общества.

В то же время исследователи подчеркивают, что, несмотря на множество различий, структура системы социального обеспечения в Германии и США демонстрирует очень много общих черт. Общим является существование де-факто плюралистичной и децентрализованной системы социальных услуг в обеих странах. Вто-

рой характерной чертой является наличие социального партнёрства: государство и неправительственные организации скорее партнеры, нежели соперники. Сотрудничество двух секторов делает более эффективным достижение целей социальной политики, поскольку позволяет одновременно использовать сильные стороны демократического государства в определении общественных приоритетов и сбора средств на их воплощение, так и достоинства общественных организаций. Последние благодаря характерной для них гибкости, мобильности, не крупным структурам и знанию социальных проблем являются наилучшими «реализаторами» социальных услуг. Эластичность этой модели делает возможным приспособление системы финансирования и организации услуг к специфическим потребностям различных групп, избегая навязывания непопулярных решений. Существенным плюсом является гарантия плюрализма и свобода выбора в сфере социальных услуг, что достигается только благодаря существованию множества поставщиков услуг.

Здесь следует обратить внимание, что всякое тесное сотрудничество, кроме пользы, имеет определённые сложности. Наиболее значимой опасностью для общественных организаций является возникновение и развитие финансовой зависимости от государства. Что неприемлемо, поскольку создает препятствия для реализации естественных функций этих организаций: сокращает возможности выступать в защиту прав своих клиентов, ослабляет социальное и политическое влияние организаций и, соответственно, их возможности в инициировании и планировании социальных реформ. В целом – ограничивает либо сводит к нулю возможность участвовать в определении актуальных проблем общества и поиске их решений независимо от правительства. Кроме того, сотрудничество с государством навязывает организациям «третьего сектора» требования, касающиеся организации и управления, а также квалификации персонала, что может изменять природу НПО и избавлять их от таких уникальных черт, как непосредственное участие граждан-волонтеров в их деятельности.

Проблема, с которой сталкивается государственный сектор – это трудность в оценке эффективности услуг, предоставляемых общественными организациями. Этот вопрос приобретает очень большое значение в 90-х годах XX в. в связи с необходимостью сокращения государ-

ственных расходов и становится предметом политических и общественных дебатов в Германии, Великобритании и в США. В частности, в Великобритании и США подчеркивается необходимость изменений предыдущей политики государства в области финансирования как минимум некоторых социальных программ. Большое значение приобретает тенденция, обозначаемая как «новая философия в сфере эффективного оказания услуг». Сущностью этого подхода является инвестирование в результаты вместо существовавшего прежде финансирования объема услуг. Также все чаще говорят о новых условиях сотрудничества с общественными организациями. Речь идет, в первую очередь, об оказании услуг по социальной профилактике и ресоциализации. Среди прочего постулируется, что контрактам с этими организациями должен предшествовать глубокий анализ их достижений. Таким образом, кроме ранее существовавшего количественного критерия числа лиц, охваченных

помощью, предметом оценки должен стать также критерий качества, т.е. количества лиц, состояние которых улучшилось в результате оказанных услуг.

В заключение можно констатировать, что начиная с 80-х годов XX века исследователи отмечают постоянный рост численности некоммерческих организаций и увеличение их роли в развитии социальной сферы. Также подчеркивается, что развитие социальной сферы и связанной с ней сферы услуг вступает в противоречие с наиболее распространенными убеждениями, что только государство (пример Франции) или рынок (пример Соединённых Штатов Америки) должны нести ответственность за реализацию целей и задач социальной политики. Наряду с государством и коммерческими организациями организации «третьего сектора» все чаще становятся полноправными субъектами разработки и реализации основных положений социальной политики.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

Табл. №1. Франция: распределение услуг между НПО, коммерческими фирмами и государственными учреждениями (данные за 1990 г.)

Сфера	Показатель	Общественный	Коммерческий	Государственный
		Количество услуг в процентном соотношении		
Здраво-охранение	Число дней пребывания в лечебных учреждениях	15,5	22,2	62,3
	Число лиц в учреждениях для тяжелобольных	-	-	-
Просвещение	Количество учеников в начальных и средних школах	17,1	-	82,9
	Количество студентов в университетах и колледжах	15,5	-	84,5
Социальные услуги	Число пансионеров в учреждениях постоянной опеки	54	4,0	41,1
	Количество детей в детских дошкольных учреждениях	39,4	-	60,6
Жилье	Количество жилья	-	85,0	15,0
Культура и искусство	Количество человек, участвовавших в концертах	-	-	100

Табл. №2. ФРГ: распределение услуг между НПО, коммерческими фирмами и государственными учреждениями (данные за 1990 г.)

Сфера	Показатель	Общественный	Коммерческий	Государственный
		Количество услуг в процентном соотношении		
Здравоохранение	Число дней пребывания в лечебных учреждениях	42,0	4,6	53,5
	Число лиц в учреждениях для тяжелобольных	49,4	24,3	26,3
Просвещение	Количество учеников в начальных и средних школах	5,3	-	94,7
Социальные услуги	Число пансионеров в учреждениях постоянной опеки	60,3	13,3	26,4
	Количество детей в детских дошкольных учреждениях	34,6	1,0	64,4
Жилье	Количество жилья (построенного либо отремонтированного)	17,5	75,1	7,5
Культура и искусство	Количество человек, участвовавших в концертах	8,7	-	91,3

Табл. №3. США: распределение услуг между НПО, коммерческими фирмами и государственными учреждениями (данные за 1990 г.)

Сфера	Показатель	Общественный	Коммерческий	Государственный
		Количество услуг в процентном соотношении		
Здравоохранение	Число дней пребывания в лечебных учреждениях	67,0	8,0	25,0
	Число лиц в учреждениях для тяжелобольных	22,0	71,0	7,0
Просвещение	Количество учеников в начальных и средних школах	11,0	-	89,0
	Количество студентов в университетах и колледжах	20,0	2,0	78,0
Социальные услуги	Число пансионеров в учреждениях постоянной опеки	19,0	4,0	41,1
	Количество детей в детских дошкольных учреждениях	нет данных		
Жилье	Количество жилья	нет данных		
Культура и искусство	Количество человек, участвовавших в концертах	нет данных		

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь. – Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1999.
2. Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V., Bonn, 1994.
3. Leś E. Organizacje Społeczne. Studium porównawcze. Fundusz Współpracy. Warszawa, 1998.
4. Rymśa M. Modele polityki społecznej w teorii i praktyce, w: Wybrane Problemy Pracy Socialnej. Warszawa, 1996.
5. Salamon L. America's Nonprofit Sector. A Primer, the Foundation Centre. New York, 1992.

Окончание. Начало на стр.1

Функции сянюнии заключаются в следующем:

- администрирует предоставление отведенных ей публичных услуг;
- в случае необходимости оценивает условия проживания отдельных семей (лиц) и сообщает соответствующим субъектам администрирования самоуправления, а также администратору в связи с необходимостью предоставления им социальной помощи;
- может организовать предоставление социальной помощи и выплату пособий;
- осуществляет надзор за отведёнными сянюнии территориями и кладбищами;
- организует общественные работы;
- ведёт домовые книги в сельских населенных пунктах;
- без превышения полномочий осуществляет сбор статистических данных и предоставляет их территориальным учреждениям статистики;
- осуществляет сбор и в установленном порядке предоставление подразделениям администрации самоуправления данных, необходимых для учёта детей школьного возраста (в возрасте до 16 лет);
- выдаёт жителям отведённой сянюнии территории справки, подтверждающие состав семьи, место жительства и другие справки, подтверждающие фактическое положение, за исключением случаев, когда это в соответствии с правовыми актами должно быть подтверждено другими документами;
- в сельских населённых пунктах выдаёт разрешения на погребение.

Опыт работы сянюний представляет большой интерес для белорусских специалистов и заслуживает самого пристального внимания и изучения при разработке вариантов совершенствования административно-территориального деления Беларуси.

Состоялся визит на предприятие, обеспечивающее граждан водой и теплом. Городские теплосети арендует частная компания Litesko, которая принадлежит французской компании Dalkia. Горячую воду тут не отключают никому и никогда – невыгодно, условия контракта очень жёсткие и предусматривают

штрафные санкции. Компания занята также модернизацией городских сетей.

Несколько конкурирующих компаний вывозят мусор, подачей холодной воды в квартиры занимается также акционерная компания. Доставка детей в школу, организация их питания – этим тоже занимаются частные компании, выигравшие это право в тендере. А учителя занимаются своей работой – учат детей.

Очень интересными были визиты в гимназию, в отдел социальной защиты, в Ассоциацию местных самоуправлений Литвы.

Подводя итоги изучения литовского опыта организации самоуправления, можно отметить, что Литва сделала большой шаг вперёд в этой сфере. Безусловно, впереди ещё много работы, которую необходимо выполнить, чтобы самоуправление вышло на уровень передовых и развитых стран Европы. Однако достигнутые успехи очевидны, авторитет местной власти растёт год от года, в людях чувствуется желание работать максимально эффективно, и, может быть, самое главное – люди верят в свои силы и возможности, видят перспективу в своей работе и, несмотря на встречающиеся проблемы и трудности, получают удовольствие от возможности самореализоваться и внести свой вклад в развитие своей страны.

Мирослав КОБАСА,
член правления ОО «Фонд им.Л.Сапеги»,
руководитель проекта

P.S. Автор выражает благодарность сотрудникам Учебного центра «Дайнава» за радушный приём и отлично организованный визит.

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: info@sapega.org

Гомель: тел./факс (0232) 47 96 96

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 76 44 95

e-mail: khilmanovich@tut.by

Могилёв: тел./факс (0222) 25 21 73

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2005, №2(14). Информационный бюллетень.

Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапеги».

Тир. 299 экз.

При перепечатке ссылка на бюллетень «Вестник самоуправления» обязательна. Мнения авторов опубликованных материалов могут не совпадать с мнением редакции.

Главный редактор Мирослав КОБАСА

Ответственный за выпуск Михаил ПЛИСКО

© ОО «Фонд имени Льва Сапеги».

Адрес для почтовой корреспонденции: 220123 г. Минск, ул. В.Хоружей, 13-416.

Телефон для связи в Минске: 2893711, факс: 2343791.

E-mail: sapieha@user.unibel.by

Изготовлено на оборудовании Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: info@sapega.org

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 31 55 77

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №4(12). Информационный бюллетень.

Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапегы».

Тир. 299 экз.

При перепечатке ссылка на бюллетень «Вестник самоуправления» обязательна.
Мнения авторов опубликованных материалов могут не совпадать с мнением редакции.

Главный редактор *Мирослав КОБАСА*

Ответственный за выпуск *Михаил ПЛИСКО*

© ОО «Фонд имени Льва Сапегы».

Адрес для почтовой корреспонденции: 220123 г. Минск, ул. В.Хоружей, 13-416

Телефон для связи в Минске: 2893711, факс: 2343791

E-mail: sapieha@user.unibel.by

Изготовлено на оборудовании Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапегы».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: saprega@vitebsk.net

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 44 24 97

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №1(9). Информационный бюллетень.

Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапегы».

Тир. 299 экз.

При перепечатке ссылка на бюллетень «Вестник самоуправления» обязательна.

Мнения авторов опубликованных материалов могут не совпадать с мнением редакции.

Главный редактор *Мирослав КОБАСА*

Ответственный за выпуск *Михаил ПЛИСКО*

© ОО «Фонд имени Льва Сапегы».

Адрес для почтовой корреспонденции: 220123 г. Минск, ул. В.Хоружей, 13-416

Телефон для связи в Минске: 2893711, факс: 2343791

E-mail: sapieha@user.unibel.by

Изготовлено на оборудовании Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапегы».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

