



Программа поддержки секторальной политики Европейского
Союза для Таджикистана

Техническая помощь Программе поддержки секторальной политики в области социальной защиты – Компонент по предоставлению услуг Таджикистану

*Анализ законодательства в
области предоставления
социальных услуг*



Проект финансируется
Европейским Союзом



Oxford
Policy
Management

EveryChild.

Проект реализуется
консорциумом Oxford Policy
Management

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| Анализ законодательства в области предоставления социальных услуг в Республике Таджикистан | 3 |
| Введение | 4 |
| I. Содержание и задачи | 4 |
| II. Краткое описание текущего статуса политики и законодательства, связанные с предоставлением социальных услуг | 4 |
| 1. Конституция Республики Таджикистан | 5 |
| 2. Программные документы | 5 |
| 2.1. Декларация Тысячелетия Организации Объединенных Наций | 5 |
| 2.2. Программа экономического развития Республики Таджикистан | 6 |
| 2.3. Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010 – 2012гг. | 6 |
| 2.4. Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015г. | 7 |
| 2.5. Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010-2012гг. | 7 |
| 2.6. Концепция социальной защиты населения Республики Таджикистан (2006г.) | 8 |
| 3. Законодательство | 9 |
| 3.1. Закон Республики Таджикистан «О социальном обслуживании» | 9 |
| 3.2. Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном заказе» | 14 |
| 3.3. Закон Республики Таджикистан «О государственных социальных стандартах» | 23 |
| 3.4. Законопроект Республики Таджикистан «О социальной защите инвалидов» 1995, в редакции от 2008г. | 25 |
| 3.5. Другие законы | 27 |
| 3.5.1. Закон Республики Таджикистан «О медико-социальной защите граждан, больных сахарным диабетом» | 27 |
| 3.5.2. Закон РТ «О прожиточном минимуме» от 18 мая 2009г., за № 638 | 27 |
| 4. Вторичное законодательство | 27 |
| III. Выявленные проблемы | 28 |
| 1. Общие проблемы, затрагивающие социальный сектор: | 28 |
| 2. Проблемы с законодательной базой и их осуществлением | 29 |
| 3. Рекомендации по вопросам институционального развития и наращивания потенциала | 30 |
| IV. Общие рекомендации | 31 |
| 1. Рекомендации относительно реформирования сектора предоставления социальных услуг | 32 |
| 2. Рекомендации, относящиеся к усовершенствованию и будущему развитию законодательной базы и их реализация | 32 |
| 3. Рекомендации по вопросам Институционального развития и повышение потенциала | 33 |

Анализ законодательства в области предоставления социальных услуг в Республике Таджикистан

подготовлен
Радостью Тофтисовой - Матерон,
международным экспертом по правовым вопросам и
Тимуром Абдулаевым, правовым экспертом

ОКТАБРЬ 2010г., ДУШАНБЕ

Введение

Данный отчёт был составлен международным консультантом по правовым вопросам Радостью Тофтисовой - Матерон в сотрудничестве с местным консультантом по правовым вопросам Тимуром Абдулаевым, в рамках проекта «Техническая помощь программе поддержки секторальной политики в области социальной защиты - Компонент по предоставлению услуг Таджикистану». Проект финансируется ЕС и реализуется консорциумом ОПМ (Оксфорд Полиси Менеджмент).

I. Содержание и задачи

Анализ законодательства по предоставлению социальных услуг в Таджикистане охватывает три категории правовых документов: программные, основное и вторичное законодательства в области предоставления социальных услуг. Основное и вторичное законодательства, которые являются основой в секторе предоставления социальных услуг, были детально проанализированы, в то время как другие документы просто перечислены и их содержание вкратце описано. Также, в анализ включены краткий обзор процесса исполнения законодательства, некоторые заключения и рекомендации, основанные на практике.

Цель анализа законодательства и практики (при наличии и выявлении) заключается в предоставлении описания нынешней ситуации относительно законодательства в области предоставления социальных услуг, а именно:

- ✓ принятые программные документы и законодательство
- ✓ недостающие программные документы и законодательство
- ✓ положительные законодательные решения
- ✓ противоречия и правовые пробелы
- ✓ вторичное законодательство: имеющееся и недостающее
- ✓ проблемы при исполнении
- ✓ вопросы касательно повышения потенциала (потребности)

Процесс подготовки данного отчета включал в себя обобщение мнений, а именно пересмотр соответствующих документов, интервью с бенефициаром, другими экспертами проекта и ОО.

II. Краткое описание текущего статуса политики и законодательства, связанные с предоставлением социальных услуг

Предоставление социальных услуг и социальной помощи уязвимым группам населения являются главными составляющими социальной политики любой страны. Они рассматриваются как две главные формы социальной защиты, которая является одной из основных функций и обязанностей каждого государства.

Система социальной защиты в Таджикистане находится на начальной стадии процесса реформирования, которая измеряется на политическом, законодательном уровнях, а также

измеряется фактическим положением системы. Необходимо признать некоторые важные достижения по данному направлению, особенно заявленную Правительством поддержку реформе через изложенные в программных документах приоритеты, обязательства по сотрудничеству с донорами, разработку и принятие нового законодательства. Одновременно начался процесс реформы с переменным успехом, в то же время существенные положительные изменения, бесспорно, имеют место. Например, снижение количества детей размещенных в стационарные учреждения, создание центров дневного пребывания, некоторые успешно проведенные тендеров по закупке социальных услуг у внешних поставщиков и др.

1. Конституция Республики Таджикистан

Система социальной защиты и предоставления социальных услуг в Таджикистане основана на Конституции страны принятой в 1994г. Статья 1, провозглашает Таджикистан как социальное государство:

«Таджикистан - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Статья 35 определяет следующие социальные права. Каждый имеет право на труд, выбор профессии, работу, охрану труда и социальную защиту от безработицы. Заработная плата не должна быть ниже минимальной оплаты труда. Всякие ограничения в трудовых отношениях запрещаются. За равный труд выдается равная оплата. Никто не может быть привлечен к принудительному труду за исключением случаев, определенных законом. Использование труда женщин и несовершеннолетних на тяжелых и подземных работах, а также на работах с вредными условиями труда запрещается. Далее, статья 39 определяет гарантии на социальное обеспечение:

«Каждому гарантируется социальное обеспечение в старости, в случаях болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, определяемых законом».

Конституция также устанавливает право на жилье (статья 36), право на здравоохранение (статья 38), право на образование (статья 41).

Некоторые программные документы, излагающие стратегические приоритеты, принятые Правительством Таджикистана для национального развития в области социального обеспечения, в настоящее время действуют.

2. Программные документы

Социальная защита была определена в качестве приоритетного направления в основных национальных программных документах, создавая, таким образом, основу национальной политики для усиления работы государственных структур, гражданского сектора и других заинтересованных сторон, по отношению к реформированию системы.

2.1. Декларация Тысячелетия Организации Объединенных Наций

В 2000г. Таджикистан подписал Декларацию Тысячелетия ООН наряду с другими 191 странами. Данный документ определяет 8 глобальных Целей Развития Тысячелетия:

1. Ликвидация крайней нищеты и голода
2. Обеспечение всеобщего начального образования
3. Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин
4. Сокращение детской смертности
5. Улучшение охраны материнства
6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями
7. Обеспечение экологической устойчивости
8. Формирование глобального партнерства в целях развития

2.2. Программа экономического развития Республики Таджикистан

В настоящее время, Таджикистан преследует следующие цели в социальной сфере, согласно Программе Экономического Развития Республики Таджикистан на период до 2015г.: гарантия полной занятости трудовых ресурсов, повышение материального и духовного благосостояния населения, снижения бедности до экстремально критического уровня, процесс урбанизации, развитие среднего класса, как наиболее важного фактора социальной стабильности общества.

2.3. Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010 – 2012гг.

Следующие документы, также были приняты и действуют в настоящее время в Республике Таджикистан: Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010-2012гг., Концепция социальной защиты населения Республики Таджикистан (2006г.), Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015г.

Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010-2012гг. также уделяет некоторое внимание предоставлению социальных услуг и их качеству в процессе снижения бедности:

«Ежегодно Правительство Республики Таджикистан определяет ключевые приоритетные направления действий для устойчивого роста экономики, повышения объема и качества социального обслуживания, направленных на облегчение бремени бедности, которые при необходимости основаны на целях ССБ».

В целом, все выше упомянутые процедуры и документы направлены на:

- осуществление социальных прав, гарантированных Конституцией Республики Таджикистан;
- политический ориентир Республики Таджикистан, направлен на развитие минимальных государственных социальных стандартов;
- расширение широкого доступа к базисным социальным услугам;
- развитие систем науки, образования и здравоохранения;
- совершенствование социальной защиты населения, и др.

Право на получение базисных социальных услуг провозглашено в Национальной стратегии развития, которая представляет собой долгосрочный, стратегический документ страны, и

одним из приоритетов правительственной политики для достижения данной цели Стратегии, является:

«Развитие человеческого потенциала, направленное, главным образом, на увеличение объемов и качества социальных услуг бедному населению и достижение ЦРТ, активизацию участия населения в процессе развития, укрепление социального партнерства».

2.4. Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015г.

Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015г. определяет безработицу, как основную причину бедности, а также обозначает разницу (пробелы) между уровнями дохода среди слоев населения. Более того, в соответствии с данным документом, заявленный объем социальных гарантий не учитывает финансовые возможности государства.

Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015г. предусматривает принятие закона о «Минимальных государственных социальных стандартах», усовершенствование пенсионного законодательства и законодательства о социальной защите населения и некоторые другие законы, относящиеся к сектору социальной защиты населения.

2.5. Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010-2012гг.

В то же время, Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010-2012гг. показывает тенденцию к снижению уровня бедности в Таджикистане, увеличение количества построенных школ, рост занятости населения и наличие центров, предоставляющих социальные услуги.

Однако документ показывает, что процесс создания структур для осуществления мониторинга исполнения ранее принятой Стратегии сокращения бедности в министерствах агентствах и местных органах исполнительной власти еще не завершен. Отсутствует четкий механизм координации показателей, реагирующих на изменения факторов и условий, а также отмечается непоследовательность запланированных шагов и действий с финансовыми возможностями государства. Вышеупомянутая стратегия также акцентирует внимание на то, что мировой финансовый кризис негативно повлиял на уровень жизни наиболее уязвимых слоев населения Таджикистана. Ограниченные возможности республики в сфере финансирования социального сектора, блокируют внедрение комплексных программ по реформированию, которые нацелены на повышение человеческого потенциала, включая материальные и технические ресурсы социального сектора. Слаборазвитая бизнес-среда и сложные административные барьеры препятствуют развитию частного сектора, который мог бы помочь удовлетворить некоторые потребности социального обслуживания и усилить потенциал Правительства по оказанию гарантированных социальных услуг.

В целом, вышеупомянутые стратегические документы обозначают следующие задачи:

1. Улучшение системы управления социальным обеспечением (путем улучшения структуры и пересмотра полномочий Министерства труда и социальной защиты населения и других);

2. Обеспечение дальнейшего доступа к ресурсам для нуждающихся людей, что позволит им самостоятельно избежать бедности (реформа системы оплаты труда государственных служащих и работников сферы образования и здравоохранения и других);
3. Продвижение реформ системы социального страхования и гарантии пенсионных выплат (повышение эффективности управления системой социального страхования посредством компьютеризации данных о застрахованных лицах, автоматизация процесса начисления пенсий и улучшение статистической системы страхования);
4. Усовершенствование системы социальной помощи посредством охвата ее двух элементов: пособий по социальному обеспечению и социального обслуживания (совершенствование системы соответствующих местных учреждений на уровне местных советов самоуправления (джамоатов) при сотрудничестве с неправительственными организациями и представителями гражданского общества; пересмотр системы льгот и дальнейшее создание единой базы данных о получателях льгот и людях, нуждающихся в социальной помощи, включая детей.

2.6. Концепция социальной защиты населения Республики Таджикистан (2006г.)

Концепция социальной защиты населения Республики Таджикистан (2006г.) определяет формирование государственных социальных стандартов в качестве основной цели реформирования системы социальной защиты. В то же время, Концепция определяет приоритеты семейной и демографической политики, показатели регулирования рынка труда, доходов, занятости и социальной защиты безработных, создание многоуровневой пенсионной системы, совершенствование системы государственного социального страхования, а также совершенствование адресной социальной помощи. Особое внимание должно быть уделено сфере социальной защиты и социальной статистики, без которых государство не в состоянии адекватно регулировать взаимоотношения в сфере социальной защиты.

Главный критический отзыв к данным программным документам, а именно Стратегии Сокращения Бедности, включая мнение международного сообщества доноров, затрагивает два вопроса. Во-первых, многочисленность целей, изложенных в стратегиях, которые, в связи с этим могут оказаться нереалистичными. Во-вторых, отсутствие связи между приоритетами и бюджетом, который, с одной стороны, не предусматривает твердой финансовой стабильности для имплементации этих приоритетов, а с другой стороны, не допускает дополнительного бюджетного финансирования для рационального и целенаправленного использования с целью оказания поддержки имплементации данных целей. Другой отзыв относится к последнему ССБ (2010-2012гг.), который включает в себя разбивку потребностей в финансировании для имплементации Стратегии по секторам и указывает на существующие пробелы в бюджете. Мы одобряем разработчиков политики Таджикистана за такой важный шаг вперед.

Отслеживая эти стратегические решения, а также рекомендации, сделанные проектами, финансируемые со стороны доноров, Правительство Таджикистана разработало основные законы в области социального обслуживания, которые были приняты за последнее время. Данные законы, кроме всего прочего, включают Закон РТ «О социальном обслуживании» и Закон РТ «О государственном социальном заказе», вступившие в силу с 2008г.

3. Законодательство

3.1. Закон Республики Таджикистан «О социальном обслуживании»

Новый закон РТ «О социальном обслуживании» (№ 539 от 5 января 2008г.) направлен на установление правовой основы для новой системы предоставления социальных услуг в Таджикистане. Закон является основной частью законодательства, регулирующей сферу предоставления социальных услуг. Закон был принят в 2008 и вступил в силу в том же году после его опубликования. Данный закон заполняет значительный пробел в законодательстве страны, а также является важной попыткой исполнения роли фактора социальной стабильности в Таджикистане и обеспечения законодательной основы для социальной реформы и созданию современного механизма предоставления социальных услуг. Закон РТ «О социальном обслуживании» устанавливает правовую основу для всей деятельности в сфере предоставления социальных услуг и регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления права на социальные услуги в стране. Закон определяет основные организационные и юридические принципы в предоставлении социальных услуг людям, которые находятся в трудной жизненной ситуации и нуждаются в посторонней помощи.

Хотелось бы отметить, что Закон был составлен в соответствии со многими демократическими принципами и хорошими правовыми моделями, доказавшими действенность и результативность в других странах. Законодатель заслуживает похвалы за принятие в Законе определенных принципов, которые соответствуют передовой международной правовой практике, например, такие как:

- правом на получение социального обслуживания пользуются все граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Таджикистан
- перечень трудных жизненных ситуаций, дающих право на получение социальных услуг не ограничивается ныне- существующими категориями уязвимых бенефициаров, а позволяет в будущем включить другие категории уязвимых групп, имеющих право на получение социальных услуг, без внесения поправок к Закону
- поставщики услуг независимо от форм собственности, в равной степени имеют право на предоставлении услуг, в отличие от предыдущей системы, в которой только государственные службы социального обеспечения имели право на предоставление услуг (статьи 2,5,20)
- право клиентов соглашаться с получением социального обслуживания, включая право отказа от социального обслуживания, а именно помещение в учреждениях социального обслуживания, которое невозможно оформить без письменного заявления (за исключением особых случаев предусмотренных законом, в целях защиты интересов клиентов), (статьи 4,5,7,8,10)
- право клиента выбирать поставщика услуг и формы социального обслуживания (статья 5)
- право клиента получить информацию о возможностях, видах, порядке и условиях социального обслуживания (статья 6)
- создание пакета прав для клиентов, пребывающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, включая запрет на применение изоляции в качестве наказания, право на свободное посещение посетителями, право на вероисповедание, право на получение образования, право на работу и т.д. (статья 10)
- важность профилактики трудных жизненных ситуаций и повышение осведомленности описаны в статье 3
- предусмотрена возможность предоставления платных социальных услуг (статья 18)

Степень фактической имплементации, достаточного понимания и осведомленности относительно вышеупомянутых условий является другой проблемой. Рекомендуется провести информационные кампании для разработки и распространения информационных материалов, чтобы условия данного Закона стали известны и понятны всем заинтересованным участникам, включая государственные учреждения, НПО, клиентов и общество в целом. Данные усилия должны сопутствовать конечной инициативе, которая, на наш взгляд, необходима с целью усовершенствования закона в качестве основы для предоставления качественных социальных услуг всем нуждающимся в стране.

Пересмотр Закона РТ «О социальном обслуживании» выявил необходимость во внесении поправок к Закону, хотя не такие явные, как потребность в развитии механизмов имплементации и повышения уровня осведомленности о законе, как среди работающих в системе, так и среди клиентов. В то время как структурные изменения и терминологическая систематизация в Законе, согласно мнению консультантов, будет способствовать улучшению, пониманию и выполнению закона, то разработка проекта нормативно-правовых актов и их принятие является безотлагательным вопросом.

1. **Роль и ответственность государственных структур**, вовлеченных в социальную сферу на уровне принятия решений и предоставления социальных услуг описаны, тем не менее, их нужно прояснить. Закон, особо должен упомянуть центральную роль МТСЗН, как основного ведомства, определяющего политику в области социальных услуг. Структуры местных органов исполнительной власти играют ключевую роль, выступая в качестве органа, имплементирующего социальную политику, поставщиков услуг и органа, осуществляющего контроль, что должно быть ясно изложено в Законе. Рекомендуется, по возможности иметь четкие разграничения, во избежание путаницы в функциях и обязанностях, слияния политики, предоставления услуг и контроля функций в лице одного и того же учреждения. Что соответствует действительности, учитывая тот факт, что некоторые функции, предписанные государственной власти, остаются только на бумаге.

2. С учетом реализации стратегических решений, изложенных в Правительственных Документах, Закон также должен обеспечить более конкретную основу для продолжающегося процесса **децентрализации** предоставления социальных услуг и **вовлечения структур местного органа государственной власти** в данный процесс. Данный шаг особенно важен для развития услуг на базе сообщества: чтобы проводить оценку потребности и предоставлять социальные услуги, местный орган государственной власти был бы наиболее приемлемым местом. Как будет далее отмечено в анализе, потенциал местных органов исполнительной власти в выявлении потребностей в социальных услугах, их практическом предоставлении, и рациональной координации бюджета, планировании и предоставлении услуг- огромный, но до сих пор хорошо не изучен и не используется в Таджикистане. Данный подход наиболее верный для потенциальных функций в процессе закупки социальных услуг, в большинстве стран, где данный механизм работает, местная власть является основным заказчиком социальных услуг. Будучи ближе к клиенту и лучше зная их потребности, местный орган государственной власти мог бы предложить наиболее приемлемое и дешевое решение для предоставления социальных услуг, хотя на настоящий момент он законодательно и финансово ограничен в осуществлении этих действий.

3. **Координация ролей структур местного органа исполнительной власти** не достаточно определена и подчеркнута; распространение информации об уже предоставляемых социальных услугах на данной территориальной единице помогло бы усовершенствовать и содействовать в создании и развитии «местного» рынка для предоставления социальных услуг при участии поставщиков из разных секторов, а также усовершенствованию планирования услуг и финансовых ресурсов со стороны местных структур. Данный подход стал бы намного эффективнее в сочетании с предыдущим

комментарием. Роль местной власти в предоставлении социальных услуг могла бы быть поддержана координацией со стороны структур местного органа исполнительной власти.

4. Закон, недостаточно однозначен в распределении **обязанностей для разработки и принятия реализуемого законодательства**. За исключением статьи 19.2 дополнительный перечень бесплатных социальных услуг может быть установлен органом государственной власти, а все нормативно-правовые акты устанавливаются Правительством Таджикистана. В то же время, статья 22 конкретно упоминает «уполномоченный орган государственной власти» выполняющий функции по разработке и реализации государственной политики, принятию нормативных правовых актов в сфере социального обслуживания, находящейся в государственной собственности. Такой подход к распределению существенных обязанностей является общим и фактически приводит к неисполнению. В качестве одного из вероятных доводов может быть назван еще неразработанный механизм имплементации, предусмотренный Законом. Проблема может быть решена либо путем внесения поправок к Закону, либо в постановке задачи перед конкретным государственным органом (МТСЗН) Постановлением Правительства (или другим актом) назначающим Министерство ТСЗН ответственным за выполнение задач.

5. **Основное понятие «социальное обеспечение»** в статье 2 («комплекс социальных услуг») перечисляет некоторые основные виды деятельности (социально – медицинская, социально – правовая, психолого-педагогическая и т.д.), которая также включает «материальную помощь». Статья 17 повторяет перечень деятельности, классифицированных по характеру, и приводит два примера комплексных социальных услуг: социальное сопровождение (патронаж) и социальная адаптация и реабилитация. Данные условия должны быть прояснены, а определения и классификация детально изложены таким образом, чтобы не ограничивать типы предоставляемых социальных услуг и их возможное комбинирование. Перечень типов социальных услуг должен оставаться открытым, для того чтобы вновь появившаяся новая услуга не оказалась за пределами Закона, а автоматически стала одним из условий выполнения Закона. В настоящий момент, существуют некоторые сомнения и путаница, от чего представители компетентных государственных структур отказываются предоставлять новые типы социальных услуг вновь появившимся категориям клиентов, просто потому, что данные типы услуг не перечислены Законом. Данную ситуацию можно избежать, оставив открытым перечень предоставляемых типов социальных услуг. Рекомендуется концептуально прояснить термин «социальные услуги». Один вероятный подход уже принятый другими странами заключается в определении «социальной защиты» в качестве общей категории, а «социальные услуги» и «социальная (материальная) помощь» в качестве двух ее форм.

6. Закон не предусматривает возможность для **пилотирования и развития инновационных моделей социального обеспечения**, которые могли бы быть гибким способом расширения перечня услуг после их практической «апробации». Такая норма должна сопровождаться ссылкой на механизм имплементации или, по крайней мере, указанием на процесс установления статуса инновационной модели или пилотной территории. Это будет иметь полезный и выгодный фундамент для тестирования новых типов услуг и моделей со стороны международных проектов или местных заинтересованных сторон до принятия законодательной базы для их реализации.

7. Предоставление услуг **в сообществе** подробно не описано в Законе и не существует образца списка возможных форм предоставляемых услуг. Предоставление социальных услуг в 21-ом веке, в большей степени ориентированы на социальную инклюзию и удовлетворение потребностей в предоставлении услуг на базе сообщества для большинства категорий клиентов, наиболее рациональным путем. Хотелось бы отметить, что развитие предоставления услуг на базе сообщества очень сложный процесс, включающий создание законодательной базы, функциональных изменений, повышение потенциала и последнее, но не менее важное, гибкий механизм финансирования.

8. Принцип предоставления социальных услуг по специальной комбинации на основе **индивидуальной оценки потребности** и в соответствии с индивидуальным планом помощи не предусмотрены Законом. В процессе подготовки анализа, консультанты ознакомились с формами индивидуальной оценки потребности и мониторинга индивидуальной помощи, разработанные МТСЗН для частных поставщиков услуг в рамках государственного социального заказа. Будучи хорошим примером развития и использования инновационной модели и практики, данные формы могут стать основой для использования в более широкой системе социального обеспечения, особенно, если это предусматривается Законом.

9. **Статут «социального работника»** не определен; требования для национальной системы аттестации и аккредитации социальных работников и других профессионалов, работающих в системе социального обслуживания, не установлено Законом. Потребность в такой системе и улучшение социального статуса профессионалов, вовлеченных в предоставление социальных услуг, подробно обсуждались во всех отчетах и анализах, пересмотренных консультантами. Здесь, мы только еще раз акцентируем внимание на неотложной потребности в создании более прочной правовой, административной, финансовой и функциональной основы для профессионалов.

10. Законом не предусматривается основа для **сотрудничества между государственным и частным сектором** в процессе предоставления социальных услуг. Данный вопрос, также затронут ниже по тексту, при проведении анализа Закона РТ «О государственном социальном заказе». Потребность и польза от такого сотрудничества выходит за пределы реализации государственного социального заказа. Мы признаем, что на данный момент общественные организации, которые являются наиболее вероятными поставщиками социальных услуг, недостаточно сильны, а их потенциал ограничен, чтобы стать равным партнером государства. Аргумент в пользу необходимости партнерства еще более возрастает, ввиду ограниченности ресурсов всех сторон. Закон может помочь в преодолении части данной проблемы, создавая правовую основу для объединения опыта, финансов, времени, и других ресурсов, включая волонтерский труд, для достижения одних и тех же целей: предоставление большего числа качественных услуг широкому кругу клиентов.

11. Закон, не содержит ссылку на **минимальные требования к поставщикам социальных услуг**. В частности, это имеет место по отношению к частным поставщикам услуг, входящих в рынок (хотя, некоторые функционирующие поставщики услуг, а именно государственные учреждения, также могут не соответствовать данным требованиям). Международный консультант считает, что правовые рамки для механизма, который будет обеспечивать соответствие требованиям со стороны поставщиков услуг, не обязательно должны быть установлены в Законе РТ «О социальном обслуживании». В Таджикистане, механизм государственного социального заказа определяется Законом РТ «О государственном социальном заказе» и Типовым положением о проведении конкурса на исполнение государственного социального заказа (проанализированы ниже). Единственная рекомендация заключается в том, чтобы в Закон РТ «О социальном обслуживании» добавить норму, которая создаст общие требования для всех поставщиков услуг, которым необходимо соответствовать определенному стандарту (касательно финансового положения, материального оборудования, штатных единиц и т.д.).

12. **Механизм контроля** над исполнением Закона и другого релевантного законодательства конкретно не указаны. (Однако, функции контроля в целом возложены на центральный и местный орган государственной власти, статьи 22 и 23).

13. Условия **финансирования** социальных услуг должны быть пересмотрены. Возможность привлечения внешних источников финансирования, даже для

предоставления социальных услуг государственными структурами, должна быть изложена в Законе. Отсутствует механизм планирования финансовых средств, для предоставления социальных услуг исходя из оценки потребностей. Данный механизм может и должен быть установлен другими законами (Закон РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан»). Мы полагаем, что связь между планированием и финансированием основанная на потребности – услуга, а не зарплата – учреждение, должна быть четко определена в данном Законе.

14. Закон не предоставляет возможности для привлечения труда волонтеров в процессе предоставления социальных услуг. Учитывая комментарий, указанный выше о сотрудничестве между государственным и частным сектором, необходимо отметить, что вовлечение волонтеров в предоставление социальных услуг является установившейся практикой во многих европейских странах. В некоторых из стран, даже принят определенный закон о труде волонтеров, льготах для волонтеров, и статистика относительно волонтеров и т.д.

15. Условия о санкциях за **нарушение данного Закона** являются общими, а механизм **апелляции** административных решений в области социального обеспечения не описан. Механизм апелляции бесспорно существует под другим действующим законом в Таджикистане. Данный подход даст возможность прояснить, свободно интерпретировать и реализовать правовые рамки, а также поможет клиентам и другим сторонам быть заинтересованными в правовом процессе.

16. Законом не предусмотрен **механизм проведения мониторинга**.

17. Отсутствует **конечный срок** для разработки нормативно-правовых актов. Это является серьезным упущением данного Закона, и возможно основной причиной, почему нормативно-правовые акты до сих пор не были разработаны. Закон, в котором определены конечные сроки для разработки и принятия нормативно-правовых актов, ускоряет процесс, контроль за не исполнением закона был бы удобным, а санкции мотивировали бы соблюдение закона.

18. Закон не предусматривает **внесения поправок в другое релевантное законодательство**. Как объяснили международному консультанту, в соответствии с законодательным процессом Таджикистана, предыдущий закон противоречащий новому, автоматически не отменяется, а разрабатывается специальный закон, чтобы его отменить. Такая же процедура применяется для внесения поправок в другое релевантное законодательство. Согласно данным международного консультанта, пакет подзаконных актов для Закона РТ «О социальном обслуживании» не разработан и соответственно не принят. Мы рекомендуем, ускорить процесс разработки соответствующего комплекса подзаконных актов, во избежание возможной путаницы, включая параллельно существующие и противоречающие законы, или те законы, которые становятся препятствием для осуществления нового Закона (следует отметить, что правовые эксперты на данном этапе не изучили всю систему таджикского законодательства и в связи с этим, не в состоянии предлагать определенные рекомендации относительно необходимости внесения поправок в другие законы после принятия Закона РТ «О социальном обслуживании»).

Закон РТ «О социальном обслуживании» предусматривает разработку и принятие следующих подзаконных (нормативно-правовых) актов Правительством Таджикистана:

- порядок предоставления социальных услуг по трем основным формам (службам), определенные Законом: на дому, в стационарных учреждениях и в учреждениях временного пребывания и правила их деятельности (ст. 13)
- требования к работникам, предоставляющим услуги в этих трёх службах (ст. 13)

- перечень социальных услуг, оказываемых в этих службах (ст. 13)
- виды и перечень гарантированных государством социальных услуг (ст. 17.3)
- требования к их объёму, качеству и безопасности (ст. 17.3)
- требования к квалификации работников, предоставляющим услуги (ст. 17.3)
- иные требования, определяемые в целях соблюдения прав и свобод граждан (ст. 17.3)
- порядок и объем предоставления бесплатного социального обслуживания в государственных социальных службах (ст. 18.3)
- порядок предоставления платных социальных услуг в государственных социальных службах (ст. 18.4)
- правила и порядок возмещения расходов, связанных с выполнением профессиональных обязанностей, а также гарантии и льготы работникам государственной системы социальных служб (ст. 26).

Перечисленные выше нормативно- правовые (подзаконные) акты до сих пор не приняты. С целью обеспечения устойчивой и более эффективной реализации Закона, рекомендуем пересмотреть перечень подзаконных актов и необходимость в каждом акте, распределить определенные и четкие обязанности за их разработку и принятие, а также установить крайний срок в соответствии с процедурами и порядком, установленными таджикским законодательством.

Правовые эксперты еще раз хотели бы подчеркнуть намеченный огромный прогресс в области предоставления социальных услуг с правовой точки зрения с принятием Закона РТ «О социальном обслуживании» в 2008г. Закон, несомненно, является прочным основанием, на котором мог бы быть выстроен целый правовой, административный и финансовый механизм, а также рекомендуемые изменения, чтобы его усовершенствовать. В тоже время, в ходе последней командировки обнаружилось, что уровень понимания Закона очень низкий, даже среди государственных чиновников. Как часто бывает и в других странах, рекомендуется начать интенсивную кампанию и ознакомить с основными условиями и принципами Закона, тех, кто его имплементируют или, предположительно, извлекают пользу, до рассмотрения любых поправок к Закону.

3.2. Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном заказе»

Закон РТ «О государственном социальном заказе» от 31 декабря 2008 года за № 482 устанавливает правовые основы, принципы, порядок формирования, и реализации государственного социального заказа физическими и юридическими лицами.

- Закон даёт **юридическое определение** государственному социальному заказу¹: экономико-правовая форма реализации социальных программ и проектов, направленных на решение социальных задач, обеспечиваемых за счет средств государственного бюджета.

- **Цель** государственного социального заказа, как обозначено в Законе - это эффективное и целевое обеспечение использования бюджетных и привлекаемых средств, решение проблем социального значения, содействие улучшению уровня жизни.

- Закон, подобно всему законодательству в данной области, **терминологически** не проводит различия между всесторонним процессом закупки социальных услуг и процессом государственного социального заказа. Хотя, под словом «социальный заказ» законодатель

¹ Термины «социальная закупка» и «социальный заказ» используются в идентичном контексте, потому что в Таджикистане используется только один юридический термин: социальный заказ.

имеет в виду весь процесс закупки услуг, включая анализ потребностей, проведение тендера, заключение договора, проведение мониторинга и инспекции. Процесс проведения переговоров, заключения и реализации договора, описан как часть общего процесса закупки услуг.

При использовании термина «социальный заказ» (social order) возникает нюанс административного элемента к процессу и подрывает принцип «равноправия сторон», что является существенным для договора. Однако следует отметить, что в законодательном контексте имея в виду тот факт, что Таджикистан делает свои первые шаги в области заказа социальных услуг, данный подход представляется приемлемым. Более того, подчеркнуто, что государство обязано проводить необходимую оценку потребностей и их анализ, и только на основании этих данных принимать решение о планировании бюджета на государственный социальный заказ. «Социальный заказ» означает, что государство проводит анализ социальных потребностей, планирует бюджет, инициирует и занимается условиями заключения договора с победителями конкурса. Государство заказывает предоставление социальных услуг и платит за это, частично или полностью за счет государственных средств Республики Таджикистан.

- **Закупка товаров и услуг** со стороны государства регулируется в Таджикистане Законом РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг» (2006г.). Действие настоящего Закона распространяется на все государственные закупки, где государство имеет интерес и потребность в организации конкурса и выбирает лучшего поставщика товаров и услуг (ст.1). Поэтому, он имеет статус общего закона, тогда как Закон РТ «О государственном социальном заказе» является специальным законом, по отношению к закупке социальных услуг.

Принцип юридической иерархии и исполнения закона предписывает превалирование специального закона над общим законом в случае противоречий условий. Тем не менее, мы рекомендуем, чтобы взаимоотношения между общим законом и данным специальным Законом РТ «О государственном социальном заказе» были конкретно определены. Разница между предметами двух данных законов является достаточной, чтобы утверждать существование двух отдельных законодательных основ: социальная сфера является специфичной, и поэтому она может и должна управляться специальным законодательством. Наличие того факта, что специальные условия были разработаны в отдельном Законе для социального заказа за рамками государственного заказа указывает на то, что законодатель в Таджикистане также предпочитает данное решение.

Однако, условия государственного социального заказа в основном устанавливаются Типовым положением о проведении конкурса на исполнение государственного социального заказа и в случае, если условия данного Типового положения противоречат процессу описанному в Законе РТ «О государственном социальном заказе», то применяется Закон, а не Типовое положение – но, в соответствии с юридической иерархией требуется применения законов, а не подзаконных актов. Данный потенциальный конфликт, возможно избежать, если четко изложить процедуры социальной закупки в специальном Законе РТ «О государственном социальном заказе» или, по крайней мере, четко изложить, что некоторые его элементы будут регулироваться Типовым положением. Данная мера даст возможность избежать противоречий, правовые пробелы и путаницу. Например, нынешний Закон РТ «О государственном социальном заказе» гласит (ст. 7.3), что условия и порядок проведения конкурса определяются государственным социальным заказчиком и публикуются в средствах массовой информации, тогда как Типовое положение само определяет данные порядки. Статья также определяет обязательный состав «конкурсного жюри». Далее, в Типовом положении говорится о «конкурсной комиссии», где точно определяется категория ее состава. Дополнительная путаница возникает при существовании «отборочной комиссии» под общим Законом, и которую, как проинформировали консультантов, намереваются использовать при проведении

социальных конкурсов запланированных МТСЗН. Следовательно, не ясно является ли оценивающий орган жюри или заказчиком; назначается ли она свободно со стороны заказчика или в соответствии с нормами Типового положения; вправе ли заказчик независимо определять правила для участия в конкурсе в каждом отдельном случае, придерживаясь условий Типового положения или же он выбирает правила, указанные в общем Законе РТ «О государственной закупке товаров, работ и услуг».

Некоторая терминологическая путаница, также возможна по отношению к терминам «заказчик», «уполномоченный государственный орган», «конкурс», «исполнитель государственного социального заказа», «документы, необходимые для участия в конкурсе», которые по-разному определены в двух разных законах. Настоятельно рекомендуем искоренить путаницу в интерпретации и осуществлении разных нормативных актов. Возможно, наилучшим вариантом было бы установить правила и порядки в Законе РТ «О государственном социальном заказе», или тот же Закон будет ссылаться на правила и порядки, указанные в Типовом положении. Необходимо отметить, что в случае, когда часть порядков не регулируется Типовым положением, то будут применяться условия общего закона.

- **Предмет Закона:** перечень конкретных мероприятий, которые могут стать предметом государственного социального заказа, приводится в статье 1 под определением «государственные социальные нужды» и в статье 5.2, хотя, «социальные услуги», как таковые не перечислены ни в одном из двух документов. Предполагается, что они подпадают под категорию «социальная защита», которая указана в перечне, но не является правовой категорией согласно основному Закону РТ «О социальном обслуживании». Рекомендуется прояснить данные понятия во избежание путаницы в интерпретации Закона. Например, указать в Законе, что предмет государственного социального заказа может быть осуществлен в рамках социального заказа в соответствии с Законом РТ «О социальном обслуживании». Это необходимо, как для выявления определенного набора предоставляемых услуг, так и для возможных предметов государственного социального заказа. Данный подход с одной стороны приведет к гармонизации этих законов, а с другой стороны к гармонизации системы предоставления социальных услуг и механизма осуществления государственного социального заказа в целом.

- **Стороны государственного социального заказа (и всего процесса государственного социального заказа):** Закон определяет ключевых деятелей в процессе государственного социального заказа. Государственный социальный заказчик «орган государственной власти и его структуры, на которые возлагается обязанность осуществлять меры по отбору исполнителя, заключению сторонами договора, финансированию и контролю исполнения государственного социального заказа» (ст. 1). Однако, юридическое определение не совсем ясное. Данное определение связано и спутано с определением органов государственной власти, разрабатывающих социальные программы, которое изложено в статье 6 «орган государственной власти и их структурные подразделения, в компетенцию которых входит осуществление государственного социального заказа». Ситуация в которой два органа определены через функции друг друга приводит к отсутствию ясности с правовой точки зрения, особенно в случае, когда может оказаться, что это один и тот же орган. Рекомендуется конкретно определить государственного социального заказчика и четко описать его функции. Логично будет назначить МТСЗН, а именно возложить управление задачей на одну из его структур.

- В рассматриваемом Законе и в Законе РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг» от 3 марта 2006 года № 168 используется различная терминология применительно к исполнителю государственного социального заказа (так в Законе РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг» это «Поставщик», а в Законе РТ «О государственном социальном заказе» это «Исполнитель», а в Законе РТ «О

государственном социальном заказе» это «Заказчик») и государственному социальному заказчику (в Законе РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг» это Закупающая организация). Считаю целесообразным применение единой терминологии, поскольку Закон РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг» устанавливает единые правила и процедуры, связанные с государственными закупками товаров, работ и услуг, осуществляемых полностью или частично за счет государственных средств Республики Таджикистан. Несмотря на вышеизложенные комментарии, относительно юридической иерархии и мнения консультанта о том, что специальный закон и его терминология должны быть обоснованными и превалировать над общим законом, такая унификация терминов сделает взаимоотношения между двумя законами более ясными, а их реализацию проще.

- **Местный орган государственной власти:** анализ законодательства, в целом, также выявил, что местные исполнительные органы напрямую конкретно не наделяются полномочиями заключать договора с поставщиками социальных услуг, организовывать и проводить конкурсы на исполнение государственного социального заказа и т.д. С одной стороны, данный подход более или менее соответствует законодательству и нормам процесса в Таджикистане, когда местный орган государственной власти пока не играет важной роли в предоставлении социальных услуг. У них нет достаточных полномочий, бюджета, прав и обязанностей, в отличие от поставщиков социальных услуг, и поэтому они не определены как потенциальная сторона государственного социального заказа. С другой стороны, данный подход противоречит передовой международной практике, которая характеризует местные власти как основного (если не единственного) поставщика и заказчика социальных услуг, имеющего в распоряжении соответствующий бюджет для осуществления социального заказа. Такой подход не учитывает огромный потенциал местных органов государственной власти во всем цикле государственного социального заказа. В целом, анализ законодательства, также выявил, что местные органы государственной власти напрямую конкретно не наделяются полномочиями заключать договора с поставщиками социальных услуг, организовывать и проводить конкурсы на исполнение государственного социального заказа. Тем не менее, рекомендация о том, чтобы включить местные органы государственной власти в процесс государственного социального заказа и наделить их финансовой независимостью в ближайшем будущем, возможно нереальна для Таджикистана. Рекомендуется заложить основу и обеспечить их участие в процессе. Их знание и понимание местных потребностей, методы решения проблем, роль участников и возможности сотрудничества делают их незаменимыми деятелями в процессе государственного социального заказа.

- **Исполнителем** государственного социального заказа может стать физическое и юридическое лицо, ставшее победителем конкурса и взявшее на себя обязательство по выполнению государственного социального заказа. Разработчики законопроекта должны способствовать установлению права на участие в конкурсе всех частных поставщиков социальных услуг, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм. Условия соответствуют ведущим международным практикам и законодательной модели. В связи с этим, необходимо отметить, что согласно Типовому Положению о проведении конкурса на получение государственного социального заказа допускаются только некоммерческие организации. И, хотя, такой подход по отношению к обладанию правом на участие принят в других странах, в Таджикистане данное решение юридически недействительно, так как оно противоречит Закону. Мы рекомендуем внести поправки к Типовому положению, чтобы оно соответствовало Закону. Внесение поправок относительно некоторых терминологических пояснений также рекомендуются, согласно вышеизложенному комментарию об использовании унифицированной терминологии в общем и в специальном Законе РТ «О государственном социальном заказе».

Разработчики законопроекта также должны содействовать включению условия, обеспечивающего равный доступ всех потенциальных исполнителей государственного

социального заказа к информации относительно конкурса. Тексты обоих документов содержат два важных принципа государственного социального заказа, общепринятые ведущими международными моделями социального заказа: во-первых, равное обладание правом на участие всех частных поставщиков к конкурсу, и, во-вторых, равный доступ к информации.

- **Социальная программа: термин «социальная программа» неоднократно упоминается в Законе.** Социальная программа является формой реализации государственного социального заказа. Однако, в Таджикистане принят и действует Закон «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан», который регулирует вопросы разработки и принятия программ. Не совсем ясно, каким статусом обладает, упоминаемая в рассматриваемом Законе программа, является ли она новым видом программ либо относится, в том числе, к программам, которые являются предметом Закона «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан». С целью гармонизации законодательства, было бы целесообразным дополнить Закон «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан» нормой, согласно которой также предусматривалась бы разработка социальных программ в том понятии и виде, в котором она предусмотрена в Законе РТ «О государственном социальном заказе».

Также не ясно, кто разрабатывает и принимает данные программы. Порядок и механизм разработки государственного социального заказа, описанные в статье 6 Закона РТ «О государственном социальном заказе» приводят в замешательство. К тому же, в Типовом положении «социальные программы и проекты» имеют другое значение (в том смысле, что социальные программы (проекты) разрабатываются и представляются на рассмотрение участниками конкурса). Настоятельно рекомендуется прояснение данного термина, в силу создания взаимосвязи в Законе между «государственным социальным заказом и социальной программой (проектом)». Эти два понятия согласно Закону используются для определения друга друга и имеют тесную связь с процессом бюджетирования в стране. Поэтому, их юридическое значение и взаимосвязь должны быть очень четко определены законом. Нынешнее законодательство выглядит, таким образом, что Типовое положение противоречит Закону, и не должно применяться в части касающейся «социальных программ».

- **Расчет времени:** временной промежуток всего процесса государственного социального заказа неопределенный. Статья 7, Закона гласит, что уполномоченный государственный орган предусматривает финансирование государственного социального заказа после завершения конкурса и заключает договор с победителем конкурса - исполнителем государственного социального заказа. Согласно, полученным отзывам со стороны МТСЗН, бюджет на реализацию государственного социального заказа планируется на последующий год на основе потребностей, а также (если не главным образом!) на основе предложений представленных кандидатами государственному социальному заказчику. Это означает, что на практике процесс государственного социального заказа начинается после планирования бюджета и даже его утверждения. Порядок разработки государственного социального заказа (ст.6) гласит что, социальные программы и проекты разрабатываются ежегодно до разработки и утверждения государственного бюджета на последующий год. Статья 8 Типового положения гласит, что предоставление финансовой поддержки социальным программам (проектам) осуществляется на основе договоров, заключаемых между заказчиком и исполнителем, прошедшим конкурсный отбор.

Условия, не объясняют на каком этапе и какое решение должно идти первым в дополнение к концептуальным и терминологическим замечаниям, упомянутым выше, расчет времени может стать препятствием для рационального осуществления цикла государственного

социального заказа. Мы рекомендуем прояснить расчет времени в процессе осуществления государственного социального заказа, из-за важной взаимосвязи между потребностями и планированием бюджета.

- **Ответственность:** Закон содержит весьма общие нормы об ответственности исполнителей и о последствиях за нецелевое расходование средств, выделенных для реализации государственного социального заказа. Также не описываются правовые последствия нарушения норм данного Закона (такие как расторжение договора, объявление нового конкурса, возмещение убытков и т.д.), и в частности самого процесса реализации заказа. Рассматриваемый Закон, ограничивается тем, что согласно его нормам ответственность исполнителя определяется в Договоре.

Важно, различать административную ответственность, которая определяется законом и договорную ответственность, потому что эти два вида ответственности определяются по-разному и осуществляются разными механизмами.

Также, согласно части 3 статьи 9 данного Закона, исполнитель вправе привлекать к выполнению работ по договору третьих лиц и в этом случае он несет полную ответственность перед государственным социальным заказчиком. В том числе, в рассматриваемом Законе есть общая норма (статья 12) согласно которой за нарушение требований Закона лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

- **Взаимодействие и мониторинг:** рассматриваемый Закон не определяет механизм взаимодействия государства с лицами в части исполнения государственного социального заказа в сфере социального обслуживания (в частности отношения, возникающие при исполнении социальных заказов). Возможность взаимодействия в процессе предоставления социальных услуг является важным аспектом предоставления услуг, и во многих странах разработана юридическая основа и развита хорошая практика для такого взаимодействия. Например, в Болгарии, законодательство предоставляет возможность центральной и местной властям «передавать» государственное или муниципальное имущество (землю, здания) для временного использования исполнителям социального заказа в целях осуществления социального заказа. Совместное предоставление социальных услуг также является юридической возможностью. В Польше, местные власти законодательно обязаны искать возможности партнерства и реализовывать их. Наверное, для Таджикистана еще не настало время, чтобы рассматривать такие передовые формы взаимодействия, учитывая факт, что государственный социальный заказ находится на ранних этапах осуществления. Тем не менее, мы настоятельно рекомендуем разработчикам политики рассмотреть возможность разработки поощряющей юридической основы, которая позволит развивать взаимодействие в области предоставления социальных услуг, в подходящее время. Польза от такого взаимодействия никогда не будет переоценена. Сотрудничество между государственным и частным сектором могло бы стать беспроигрышной ситуацией, когда обе стороны внесут свой вклад, в том числе, финансирование, профессиональный и организационный потенциал, инфраструктуру, опыт и связи. Надлежащее вовлечение обеих сторон, в конечном счете, приведет к более рациональному и высокому качеству предоставляемых услуг, более рациональному использованию имеющихся в наличии финансов, развитию новых типов услуг, прозрачности и отчетности перед обществом, быстрому и более положительному изменению менталитета государственного управления, частных поставщиков и клиентов.

Рассматриваемый Закон не определяет механизм взаимодействия государства с лицами в части исполнения государственного социального заказа в сфере социального обслуживания (в частности отношения, возникающие при исполнении социальных заказов). Отсутствует норма, регулирующая вопросы мониторинга реализации государственного социального заказа, в частности, процесс контроля и оценки,

организуемый государственным органом деятельности поставщика с целью эффективного использования поставщиком выделенных бюджетных средств и повышения качества предоставляемых им услуг. Статья 11 гласит, что контроль выполнения государственного социального заказа осуществляется уполномоченным государственным органом и государственным социальным заказчиком в рамках компетенции. Согласно вышеизложенному комментарию, другое беспокойство возникает по поводу выявления этих двух органов и их функций, относительно государственного социального заказа, которые недостаточно ясно изложены Законом. Далее, статья 9 Типового положения восстанавливает право государственного социального заказчика осуществлять контроль, но ограничивает сферу контроля только «целевым использованием средств». Санкции при установлении факта нецелевого использования средств, выделенных на реализацию социальных программ (проектов), также устанавливаются условиями данной статьи, наряду с обязательством исполнителя представлять регулярные отчеты как согласовано в договоре.

Мы рекомендуем, чтобы Закон включал в себя более определенные условия, касающиеся мониторинга и контроля выполнения договора. Хотя, более детальный механизм проведения мониторинга и контроля может и должен быть согласован в договоре, более конкретная юридическая норма могла бы усилить обязательный характер такого механизма. Договорные отношения предполагают равенство обеих сторон; однако, государственный интерес в социальном заказе очень высок и поэтому, установление обязательства для исполнителя относительно выполнения механизмов контроля, мониторинга и процедур юридически и политически оправданы. Наконец, сфера контроля и мониторинга не должна ограничиваться целевым использованием средств, но также должна соответствовать социальным стандартам на данную услугу и техническому заданию, подготовленному заказчиком.

Содержание Типового положения о проведении конкурса на исполнение государственного социального заказа. Статья 7.4 Закона гласит об утверждении Типового положения о проведении конкурса на получение государственного социального заказа Правительством Республики Таджикистан. Закон не предписывает содержание Типового положения, он только гласит, что документ будет утвержден Правительством. Рекомендуется описать содержание (основные моменты) Типового положения. Это предоставит твердую юридическую основу для использования Типового положения в процессе государственного социального заказа и, в итоге, решит вопрос относительно противоречий в интерпретации и путаницы, в случае, если Типовое положение противоречит другим нормативным актам. В частности, такое решение прояснит подробную процедуру конкурса по проведению государственного социального заказа, основных действующих лиц вовлеченных в процесс, принятые решения и разработанные документы на ранних стадиях, а также в итоге прояснится путаница с общими процедурами государственной закупки, установленные Законом РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг».

- **Жюри:** Закон предусматривает формирование жюри (статья 7), однако, не описывает, в чем заключается роль данного органа. Закон только предусматривает состав жюри, из числа представителей государственных органов и их структур, специалистов, экспертов и представителей негосударственных организаций. Предлагается внести поправки к данным условиям, чтобы искоренить путаницу и противоречия.

Во-первых, функции жюри должны быть четко определены. Логично, что жюри это орган, который будет оценивать заявки на участие и выбирать победителей конкурса, мы рекомендуем, чтобы Закон это конкретно описывал. Во-вторых, в Типовом положении о проведении конкурса на получение государственного социального заказа говорится о «конкурсной комиссии», ее создании, составе, функции и конкретной роли в процессе государственного социального заказа. В Типовом положении также говорится, что

кандидатуры независимых внешних экспертов могут быть представлены неправительственными организациями, в качестве членов конкурсной комиссии. Данная норма выпадает из общего принципа Типового положения, согласно которому, только некоммерческие организации допускаются на получение государственного социального заказа. Выше по тексту мы уже комментировали вопросы, вытекающие из данного подхода. Типовое положение является вторичным нормативным актом и поэтому его условия, которые противоречат условиям Закона, юридически недействительны и не могут быть применены.

Несмотря на вышеизложенные комментарии и рекомендации, мы поощряем законодателей за предоставление возможности вовлечения некоммерческих организаций в процесс формирования конкурсной комиссии. Это очень важный и прогрессивный подход, который соответствует ведущей международной практике. Также, это дает возможность сообществу (через свои организации) иметь право голоса в процессе оценивания и отбора победителей, что обеспечит некоторую форму контроля над беспристрастностью выбора. Наконец, участие внешних экспертов, в данном процессе, повышает шанс профессионального подхода к оцениванию проектных предложений.

Договор: условия статьями 8 и 9 Закона обращаются к договору на выполнение государственного социального заказа. Условия относительно государственного социального заказа довольно общие и очень ограниченные. Закон гласит (ст.8), договор, заключается в соответствии с законодательством Республики Таджикистан, и определяет права, обязательства и ответственность сторон. Далее, к правам и обязанностям заказчика и исполнителя государственного социального заказа конкретно обращено название статьи 9, однако, только некоторые пункты договора перечислены в самой статье 9, такие как, обеспечение исполнителя материальным оборудованием и финансовыми ресурсами, контроль над ходом выполнения государственного социального заказа, и система отчетности. Статьи 8 и 9 до некоторой степени перемешаны, поэтому текст должен быть пересмотрен, так как условия повторяются. Наиболее важным является описание минимального содержания договора – обязательных пунктов, которые должны быть согласованы между сторонами. Такой подход не подорвет принцип свободы заключения контрактов, который является основным принципом договорного права. Имея в виду важность государственного интереса в социальном заказе и защите прав клиентов, допускается определить законом основные пункты договора и обязать стороны согласовать их в договоре (более того, данные пункты не будут установлены законом, а только их включение в договор будет обязательным).

Относительно некоторых определенных пунктов, закон может, установить права и обязанности сторон. Например, государственный социальный заказчик вправе контролировать ход выполнения государственного социального заказа, хотя сторонам необходимо будет согласовать определенную манеру, согласно которой можно осуществить контроль.

В ходе работы, консультанты имели возможность ознакомиться с документами разработанными для ранее проведенного конкурса (тендера) МТСЗН. Данные документы очень важны для спецификации социальных услуг, которые будут закуплены. Они также предоставляют кандидатам подробную информацию об услугах и помогают им подготовить проектные предложения. После заключения договора данные документы, а именно техническое задание, разработанное МТСЗН станут основой для проведения мониторинга, и контроля, наряду со стандартами на каждую услугу. С целью, содействия процессу социальной закупки и прояснения прав и обязанностей сторон, а также ожиданий относительно качества предоставляемых услуг, данные документы могли бы быть приложены к договору. Данные рекомендации опираются на тот факт, что их содержание и техническое задание представляют собой синтезированный анализ потребностей на

данную социальную услугу, и цели, которые нужно достичь путем государственного социального заказа.

- **Критерии:** в Законе отсутствуют хотя бы общие критерии определения победителя конкурса на получение государственного социального заказа. Не смотря на то, что такие критерии определены в Типовом положении о проведении конкурса на исполнение государственного социального заказа, указание их в Законе (статья 7) приветствуется.

- **Типовое положение о проведении конкурса на исполнение государственного социального заказа** утвержденное Постановлением Правительства РТ от 3 мая 2010 года за № 230. Некоторые юридические проблемы Типового положения были обсуждены выше. Здесь, мы бы хотели повторить, что некоторые условия Типового положения противоречат нормам закона: Закон РТ «О государственном социальном заказе» и Закон РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг». Рекомендуется улучшение и более полное соответствие Типового положения Закону, как по существенным вопросам, так и единой терминологии.

Возможность на обжалование: Закон РТ «О государственном социальном заказе» и Типовое положение не предусматривают возможности для обжалования принятых административных решений на этапах конкурса. Статья 7.3. Закона гласит, что победитель конкурса получает статус исполнителя государственного социального заказа и заключает договор с государственным социальным заказчиком (и статья 7 Типового положения). Несмотря на то, что статья 8.2 Закона гласит, что все споры, возникшие между исполнителем социального заказа и государственным социальным заказчиком связанные с договором, рассматриваются в соответствии с законодательством Республики Таджикистан, мы рекомендуем, чтобы Закон установил конкретные процедуры для обжалования решений, принятых в ходе государственного социального заказа. Данная возможность особенно важна, в случае, нарушения установленных процедур. Например, кандидат не был допущен к конкурсу, хотя имел право на участие, или наоборот, неподходящий кандидат был допущен и победил на конкурсе, где отбор производился по сомнительным критериям, а не на основании критерий, установленных законом и т.д.

Ни один документ (Закон или Типовое положение) не регулирует ситуацию, когда по тем или иным причинам победитель конкурса не заключает договор. Таких причин может быть много: победитель обанкротился, стороны не согласились с некоторыми пунктами договора, открылись факты, которые делают победителя неправомочным и т.д. Юридическая основа должна предоставлять решение для таких обстоятельств. Наиболее логичным было бы составить лист кандидатов в убывающем порядке и в случае, если победитель не сможет заключить договор, провести переговоры и заключить договор со следующим в списке. Мы в курсе, что в настоящий момент такой подход может быть не обоснованным для Таджикистана, потому что количество кандидатов немногочисленно и конкурс, в основном, организовывается для закупки из одного источника. Имея в виду будущее развитие государственного социального заказа и повышение потенциала кандидатов в последующие годы, будет целесообразным создать юридическую основу для проведения реального конкурса.

Немного из практики:

Государственный социальный заказ является новым для Таджикистана, он возник только в 2003г. Согласно, собранным отзывам консультантов, Закон РТ «О государственном социальном заказе» уже был осуществлен в Таджикистане и несколько конкурсов по социальным услугам (в области защиты прав ребенка и управлении некоторыми учреждениями) были организованы и заключены договора. На основании полученных отзывов, осуществление Закона было ограниченным и довольно фрагментарным.

Например, консультанты получили информацию, о том, что Комитет по делам женщин и семьи проводил конкурс, следуя определенным процедурам на основе ежегодного бюджета назначенного Правительством, главным образом, вовлекая некоммерческие организации, которые предоставляли разработанные проектные предложения Комитету.

Планы проведения таких конкурсов, несомненно, в процессе подготовки МТСЗН (Государственным агентством социальной защиты, занятости населения и миграции). Бюджет на социальные услуги, который будет предложен через конкурс, составлен на основе калькуляций запланированных услуг со стороны частных поставщиков. Агентство, от имени МТСЗН, имеет дело или вернее намеревается иметь дело со всем процессом государственного социального заказа. Следующий конкурс предположительно запланирован на начало следующего года на основе конкретно запланированного бюджета.

Похвально, что Государственное агентство социальной защиты, занятости населения и миграции намеревается проанализировать результаты мониторинга ранее выполненного государственного социального заказа, чтобы оценить его рациональность, обеспечить прозрачность и усовершенствовать будущее планирование государственного социального заказа. Данный подход указывает на понимание, что планирование должно быть основано на потребности в социальных услугах, которая оценена количеством полученных просьб на такие услуги, и через анализ ситуации данной категории пользователей услугами. Например, в ходе интервью с Директором Агентства, было упомянуто о существовании безотлагательной потребности создания центров дневного пребывания для детей с ограниченными возможностями в Душанбе, из-за высокого процента работающих матерей в столице. Новые типы социальных услуг также могут быть рассмотрены, а именно простые услуги, например, такие как общественные столовые для бедных. Несомненно, необходимо изначально использовать более реалистичный и оптимальный подход для осуществления механизма государственного социального заказа по простым услугам, и позднее рассмотреть его реализацию на более сложных услугах или для новых типов социальных услуг. Таджикистану необходимо больше практики по использованию данного механизма.

Министерство, а в частности, Государственное агентство социальной защиты, занятости населения и миграции, кажется, хорошо осведомлены о важности информационных кампаний на каждом этапе процесса проведения государственного социального заказа. Их усилия должны быть поощрены с одной стороны развитием законодательной основы для общественной информационной кампании, а с другой стороны оказанием поддержки в проведении дополнительных тренингов для сотрудников относительно процесса конкурса, его этапах и документов, а также подготовки конкурсной документации.

3.3. Закон Республики Таджикистан «О государственных социальных стандартах»

Закон РТ «О государственных социальных стандартах» от 19 мая 2009 года за №528 определяет правовые основы установления и применения норм и нормативов (государственные социальные стандарты), обеспечивающих реализацию социальных прав граждан гарантированные Конституцией. Закон только устанавливает минимальные стандарты социального ухода в качестве гарантии реализации минимальных прав клиентов на социальные услуги. В международной ведущей практике, высокие стандарты социального ухода обычно принимаются и соблюдаются поставщиками услуг. Закон также определяет правовые основы применения данных прав, их определение, а также их структуру.

- Закон содержит только общую норму касательно контроля соблюдения государственных социальных стандартов и не предусматривает правовых последствий (ответственности) по их не соблюдению или отсутствию.

- В Законе не определены порядок и условия финансирования (бюджетного) обеспечения реализации государственных социальных стандартов.

- На сегодняшний день, не во всех сферах социальных отношений, регламентированных рассматриваемым Законом, законодательно установлены соответствующие нормы и нормативы.

- в части государственных социальных стандартов в области пенсионного обеспечения и социального страхования, законодательно не установлен порядок индексации пенсий в случае превышения определенного уровня инфляции.
- не нашли на сегодняшний день законодательного закрепления также государственные социальные стандарты в области обеспечения товарами массового спроса.
- применительно к государственным социальным стандартам в области обеспечения населения жильём и коммунально-бытовыми услугами не приняты нормативные правовые акты, определяющие нормативы предоставления населению основных видов коммунальных услуг, максимально допустимые доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг.
- в сфере образования законодательно не закреплены государственные социальные стандарты в части порядка предоставления бесплатного специального образования лицам с ограниченными возможностями; нормы обеспечения детей школьными учебниками и тетрадями; нормы материального, кадрового и технического обеспечения государственных учебных заведений.
- в сфере науки также не нашли законодательного закрепления государственные социальные стандарты в части определения норм материально-технического обеспечения деятельности научных учреждений.
- в сфере здравоохранения законодательно не определен перечень основных лекарственных средств, в отношении которых осуществляется регулирование и фиксация цен, а также категорий населения, которые должны обеспечиваться ими бесплатно или на льготных условиях; нормы и нормативы материально-технического, медикаментозного, кадрового, продовольственного и других материалов в государственных учреждениях здравоохранения различных типов и видов.
- государственные социальные стандарты в области спорта, культуры, объявленные в рассматриваемом Законе, также на сегодняшний день законодательно не утверждены.
- в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения не установлен порядок создания и функционирования внебюджетных социальных фондов; не определена категория граждан, нуждающихся в социальной помощи; не утвержден перечень и нормативы потребления социальных услуг и помощи, предоставляемых социальными службами населению бесплатно или на льготных условиях.
- в области обеспечения экологической безопасности не утверждены государственные социальные стандарты введения производства и потребления экологически чистых продуктов.
- в сфере защиты социальных прав граждан не предусмотрено предоставление гражданам компенсаций причиненного им ущерба в связи с неправомочными действиями учреждений социальной сферы, а также не утвержден порядок финансирования учреждений, предоставляющих юридическую помощь гражданам в области защиты их социальных прав.

К настоящему моменту, социальные стандарты еще не приняты, несмотря на существенный прогресс в области разработки пакета стандартов для разных категорий услуг, а именно для территориальных центров; центров дневного пребывания для пожилых

и престарелых; центров дневного пребывания для детей с ограниченными возможностями; для отделов социальной помощи на дому, а также для стационарных учреждений для людей с ограниченными возможностями. Соответствующая имплементация стандартов, также нуждается в разработке механизма для их мониторинга, контроля, а также санкции за несоответствие стандартам. Важность стандартов не только затрагивает общественные интересы относительно высококачественных услуг, что является главным направлением государственной политики по защите прав клиентов, они также являются гарантией реализации государственного социального заказа в соответствии с договором, проведения честного и прозрачного социального конкурса, а также гарантией объективного выбора наилучшего кандидата. Похвально, что пакет стандартов был разработан местными экспертами в сотрудничестве и при технической помощи донорских проектов, включая проект ЕС – компонент по предоставлению социальных услуг. Процесс разработки стандартов непрерывно сопровождается проведением тренингов для местных заинтересованных сторон (сотрудников Министерства, социальных работников, представителей некоммерческих организаций). Такой подход обеспечит право собственности стандартами местных заинтересованных сторон, и в тоже время гарантирует применимость стандартов в таджикской системе социальных услуг.

3.4. Законопроект Республики Таджикистан «О социальной защите инвалидов» 1995, в редакции от 2008г.

Анализ Законопроекта РТ «О социальной защите инвалидов» призван определять правовые, экономические и организационные основы обеспечения социальной защиты инвалидов и создавать им равные возможности для жизнедеятельности и интеграции в общество.

Проведенный правовой анализ указанного Законопроекта привел к следующим выводам и рекомендациям:

В статье 1. необходимо гармонизировать понятие «медико-социальная экспертиза» с нормами Положения о Государственной службе медико-социальной экспертизы от 2 декабря, 2008 года №601. Понятие «медико-социальная экспертиза», описанное в Положении является более широким, чем понятие, описанное в законопроекте. Понятие, приведенное в законопроекте, необходимо расширить, чтобы оно соответствовало (или гармонизировало) понятию, описанному в Положении.

Рекомендуется дополнить статьи 5, 6, 7, 8, 9 пунктами «другие полномочия в соответствии с законодательством Республики Таджикистан», чтобы не ограничиваться лишь перечисленным в законопроекте.

Согласно статье 6. на уполномоченный государственный орган сферы здравоохранения по социальной защите инвалидов возложено такое полномочие как «определение образца направления для прохождения медико-социальной экспертизы, осмотра (освидетельствования) и лечения инвалидов». Тем временем, согласно Постановлению Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 года №601 создана Государственная служба медико-социальной экспертизы. Все вопросы, связанные с данной процедурой возложены на указанную службу. В связи с этим рекомендуется исключить указанное полномочие из законопроекта, дабы избежать дублирования полномочий.

Нет необходимости в дублировании, потому что это может привести к негативным последствиям, например, таким как, принятие разных решений относительно одного и того же вопроса или человека, одними и теми же органами.

В соответствии с частью 1 статьи 10. законопроекта, определение нуждаемости лиц в социальной защите осуществляется путём проведения медико-социальной экспертизы. Однако согласно Положению о Государственной службе медико-социальной экспертизы от 2 декабря 2008 года №601 медико-социальная экспертиза проводится для других целей.

Согласно части 3 статьи 10, с учётом степени расстройства функций организма и ограничения жизнедеятельности организма для лица, признанного инвалидом, устанавливается группа инвалидности, а для лица до 18 - летнего возраста устанавливается категория «ребёнок-инвалид». Из положений данной нормы вытекает, что ребёнку-инвалиду не присваивается группа инвалидности, что может негативно в будущем влиять на определение льгот, индивидуальной реабилитационной программы и др. для таких категорий инвалидов.

Согласно части 4 статьи 10. законопроекта «медико-социальная экспертиза осуществляется уполномоченным органом в области социальной защиты инвалидов». Однако согласно Постановлению Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 года №601 создана Государственная служба медико-социальной экспертизы, которая призвана осуществлять медико-социальную экспертизу.

Часть 4 статьи 13. рекомендуется дополнить, словами «а также на основании рекомендаций Государственной службы медико-социальной экспертизы». Данная необходимость вытекает из того факта, что выполнение данной задачи является обязательством Государственной службы.

Согласно статье 16. законопроекта инвалидам выдаются путевки для прохождения санаторно-курортного лечения также организациями, выплачивающими им компенсацию ущерба, нанесенного их здоровью.

Однако согласно Закону РТ «Об охране труда» со стороны работодателей в определенных случаях предусматривается возмещение ущерба и выплата пособия, но не обеспечение подобной путевкой.

В статье 20. законопроекта слова «лиц их заменяющих» рекомендуется заменить словами «усыновителей, опекунов и попечителей» либо «иных законных представителей», как рекомендованная терминология, которая используется в других законах.

В статье 26. в качестве одного из мероприятий способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда указывается «создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности инвалидов». Однако, представляется, что данное мероприятие приводится слишком в общем смысле и не может повлечь каких либо конкретных действий со стороны уполномоченных органов.

Часть 4. статьи 26 предоставляет организациям, обеспечивающим трудоустройство инвалидов, льготное налогообложение в соответствии с законодательством Республики Таджикистан. Порядок и условия налогообложения в Республике Таджикистан определяется Налоговым кодексом РТ. Однако какой либо льготы именно для организаций, обеспечивающих трудоустройство инвалидов, Налоговый кодекс РТ не предусматривает.

Статья 28. законопроекта противоречит ст. 83 Жилищного кодекса РТ, согласно которой из служебных жилых помещений без предоставления другого жилого помещения не могут быть выселены инвалиды.

3.5. Другие законы

3.5.1. *Закон Республики Таджикистан «О медико-социальной защите граждан, больных сахарным диабетом»*

Закон от 19 мая 2009г. за № 527 «О медико-социальной защите граждан, больных сахарным диабетом» определяет правовые основы защиты данной категории уязвимых людей. Закон устанавливает правовые и социально - экономические гарантии реализации их конституционных прав и законных интересов. Закон, также регулирует отношения, возникающие в связи с организацией и осуществлением комплекса гарантированных государством мер, на охрану здоровья, больных сахарным диабетом. Таким образом, принципы и цели государственной политики по предоставлению гарантий реализации прав, больных сахарным диабетом, установлены, также как и основные направления деятельности и организационные базы, в случае если эти гарантии реализуются.

3.5.2. *Закон РТ «О прожиточном минимуме» от 18 мая 2009г., за № 638*

Настоящий Закон определяет правовые основы (методы) определения прожиточного минимума, который на момент составления данного анализа не был определен.

4. Вторичное законодательство

Постановление Правительства от 3 мая 2010г. за №230 «Об утверждении Типового положения о проведении конкурса на получение государственного социального заказа». Данный документ был прокомментирован (выше по тексту, в разделе Закон РТ «О государственном социальном заказе»).

Постановление Правительства от 1 августа 2008г. за № 379 (в редакции от 28 мая 2009г., за № 306) «Об усилении социальной помощи малоимущим семьям и гражданам». Постановление было принято, с целью исполнения Концепции социальной защиты населения Республики Таджикистан. Постановление утверждает Правила определения малоимущих семей, назначения и выплаты компенсации за пользование электроэнергией и природным газом.

Постановление Правительства от 2 декабря 2008г. за № 601 «О Государственной службе медико-социальной экспертизы». Данная Государственная служба является исполнительным органом государственной власти и проводит медико-социальную экспертизу людей, с целью определения их трудоспособности, временной или постоянной утраты трудоспособности, выявления группы инвалидности и т.д.

Положение отдела социальной защиты семьи, ребенка и социальной защиты Государственного агентства социальной защиты, занятости населения и миграции Министерства труда и социальной защиты населения РТ, определяет основные функции, задачи и структуру отдела.

III. Выявленные проблемы:

Начальный краткий обзор политических документов и действующего законодательства, с последующим более глубоким обзором и анализом основного законодательства в области предоставления социальных услуг, а также сбор дополнительных отзывов путем проведения интервью с представителями Министерства, экспертами проектов, некоммерческими организациями, выявили пробелы, противоречия и другие проблемы в системе предоставления социальных услуг в Таджикистане.

1. Общие проблемы, затрагивающие социальный сектор:

- **Качество социальных услуг**, остается низким, в основном из-за недостаточного потенциала и количества сотрудников, низкой оплаты, дефицита бюджета, неудовлетворительного контроля, негативных традиций и стереотипов, унаследованных системой, а также ввиду отсутствия и ограничения имплементации стандартов качества для предоставления социальных услуг.
- **Недостаточное финансирование** сферы социальной защиты.
- Проходящая одновременно реформа **пенсионной системы**, значительно снижает, и без того ограниченное финансирование и наличие средств для проведения реформы социальной системы.
- **Система государственной социальной закупки**, недостаточно хорошо используется, применяется только при наличии запланированного финансирования, при этом, методика планирования основана на вкладе, а не на результатах, также отсутствует механизм измерения воздействия (см. выше анализ Закона РТ «О государственном социальном заказе» для более подробной информации).
- Отсутствует **база данных** бенефициариев и людей, нуждающихся в социальных услугах по категориям, в связи с этим, мониторинг невозможно провести, а надлежащее планирование финансов исходя из потребностей блокировано.
- Исходя из предыдущего пункта, **отсутствует механизм проведения мониторинга** социальных услуг, включая мониторинг качества предоставляемых услуг и возможного воздействия или другие результаты в ходе полученных услуг. Настоятельно рекомендуется провести всестороннее комплексное изучение механизмов проведения мониторинга и интенсивных тренингов для государственных служащих, ответственных за проведение мониторинга процесса.
- Уровень **низкой оплаты** в секторе социальных услуг (такая же проблема в данном секторе существует в других странах), к тому же, отсутствие юридического статуса социальных работников, оказывает негативное влияние на компетентность персонала, их навыки и отношение к работе.
- **Некоммерческий сектор недостаточно хорошо развит** и количество ОО, предоставляющих качественные социальные услуги очень ограничено (в основном женские ОО, предоставляющие услуги детям). Усугубляет данную проблему ныне существующий конфликт между некоторыми ОО, вовлеченными в процесс предоставления социальных услуг. Конкуренция за получение государственного социального заказа намного сильнее, чем стимул для сотрудничества между ОО. Партнерство с исполнительными органами государственной власти в процессе государственного социального заказа, их реализации, а также влияние международных доноров могло бы стать хорошей основой для создания и развития единого, сильного и правомочного гражданского общества в Таджикистане.
- Реформы требуют **изменения менталитета**, что само по себе очень медленный процесс (включая уровни принимающих решение, местных органов государственной власти и сообщества). Данный процесс вовлечет внедрение ведущей

международной практики в области предоставления социальных услуг, а именно из стран Центральной Азии, СНГ и Восточной Европы, исследования, подготовку и распределение материалов, проведение серий тренингов, и расширенные кампании по информированности общества.

2. Проблемы с законодательной базой и их осуществлением (кроме перечисленных выше в ходе анализа Закона РТ «О социальном обслуживании»)

- **Проект Стратегии**, которая была подготовлена проектом, финансируемым ЕС в 2006г. официально не была утверждена, поэтому не реализована, а предложенная реформа не интегрирована в Концепции. Документ упустил подходящий момент для начала реализации, потому что стратегия была результатом совместной работы группы заинтересованных сторон из Таджикистана и донорского сообщества.
- **Отсутствует система мониторинга выполнения законов**, которая, во-первых, должна быть разработана и создана законодательством, а далее реализована на практике.
- **Вторичное законодательство** (подзаконные акты) разрабатываются только в том случае, если точно упомянут, и назначен определенный государственный орган, в противном случае закон остаётся декларационным, так как он не поддерживается никаким механизмом реализации.
- **Платные и бесплатные социальные услуги**: подзаконный акт по нормам получателей **бесплатных социальных услуг**, а также категории их получателей не разработан. Мы рекомендуем осуществить это через отдельный акт (Постановление Правительства). Правовая основа для **платных социальных услуг** не создана, отсутствует механизм реализации, хотя такая практика может существовать (например, неясно на каком основании и какая часть пенсии людей, размещенных в стационарных учреждениях, переходит учреждению). Платные услуги являются общепринятой практикой во многих странах, наряду с бесплатными услугами, которые предоставляются определенной категории клиентов. Необходимо отметить, что в какой-то мере, все услуги являются платными: только для некоторых категорий клиентов они оплачиваются за счет государственного бюджета. Создание юридической основы для платных услуг требует предварительно некоторых компонентов, а именно: юридическую основу, которая позволяет предоставление платных услуг; законодательную базу, выявляющую клиентов, имеющих право на получение бесплатных услуг (оплата за счет государственного бюджета); финансовую базу (механизм калькуляции услуг); потенциал (наличие квалифицированного персонала, чтобы предоставлять платные услуги, имея в виду, что предоставление бесплатных услуг всегда будет приоритетом для государства), и наконец, наличие клиентов, которые в состоянии или способны платить за предоставление платных услуг. Если говорить о платных услугах, необходимо отметить, что калькуляция услуг, составленная государством, не может быть автоматически возложена на частных поставщиков: они могут предложить более низкие цены за предоставление некоторых услуг. Но, с другой стороны, когда частный поставщик предоставляет услуги за счет государственного бюджета, т.е. через государственный социальный заказ, тогда определенные обязательства могут и должны быть на него возложены. Например, обязательство предоставлять «бесплатные» услуги (так как государство за них заплатило), исключением отсутствия оплаты будут услуги, финансируемые со стороны государства, а обязательством, не включить прибыль в стоимость услуги и т.д.
- **Планирование бюджета** социальных услуг осуществляется на основе существующих учреждений, предоставляющих услуги и их размера (здание, количество штатных работников), а не на основе потребностей (клиентов и

потребности в определенных услугах) данной территории, что делает распределение финансовых ресурсов нерациональным, а планирование на основании оценки потребностей невозможным.

- **Уровень прожиточного минимума не** определен, что представляет собой препятствие для планирования финансовых ресурсов на социальные льготы и социальные услуги.
- Отсутствие юридической базы для **индивидуальной оценки потребностей** при участии клиентов и индивидуальных планов помощи клиентам, на основе которых, определенный набор индивидуальных услуг должен быть предоставлен клиенту. Однако, во время сбора отзывов, консультанты ознакомились с формами для таких индивидуальных оценок потребностей, как часть документов подготовленных для процесса государственного социального заказа.
- **Законное основание ОО**, их функционирование не является поддерживающим, что приводит к развитию слабого сектора, который еще больше ослабевает из-за отсутствия законодательства (и практики) о сотрудничестве с государственными властями.
- Отсутствие механизма, который обеспечивает соответствие поставщиков социальных услуг минимальным требованиям государства. Однако, внедрение нового механизма **аккредитации/регистрации/лицензирования**, предназначенного исключительно для определения компетенции и создания потенциала среди частных поставщиков услуг, требует тщательного оценивания, при этом не стоит слишком завышать требования для частных поставщиков, тогда как государственные поставщики «за бортом». Необходимо также поднять вопросы относительно внедрения еще одного бюрократического барьера.
- **Количественные стандарты (нормативные или структурные стандарты)** для поставщиков услуг также отсутствуют, что создает дополнительное препятствие для составления надлежащей калькуляции услуг (хотя мы признаем, что такие стандарты были разработаны).
- Некоторые законопроекты, программные документы и структурные изменения были разработаны и внедрены как результат **донорских обязательств** и влияния, при этом без достаточной координации и анализа общей картины системы. Как результат, реформа социальной системы может остаться фрагментарной, механизмы реализации не разработаны, а новые структуры нерациональны или неустойчивы.

3. Рекомендации по вопросам институционального развития и наращивания потенциала

- **Недостаточная координация** всех государственных учреждений вовлеченных в процесс предоставления социальных услуг, принятия решений и реализации, как на центральном, так и на местном уровне.
- **Совпадение функций** схожих структур МТСЗН и Государственного агентства социальной защиты, занятости населения и миграции (которое является структурой Министерства!), в то время, когда некоторые области остаются полностью неохваченными ни одной их структурой. В настоящее время, Министерство является органом, принимающим решение, поставщиком услуг, а также органом, который выполняет функции контроля процесса предоставления социальных услуг.
- В Законе, МТСЗН не указан, как государственный орган, **уполномоченный** разрабатывать политику и законодательство в области социальных услуг, в то время как Министерство является компетентным государственным органом, выполняющим свои функции. В большинстве случаев, установленные законом мероприятия, не выполняются, потому что они конкретно никому не поручены, а крайние сроки не определены .

- В структуре МТСЗН отсутствуют подразделения (или другой механизм), которые занимались бы процессом **сертификации** социальных работников, **регистрацией** частных поставщиков социальных услуг, и проведением **мониторинга** предоставления услуг. В ходе проведенного тренинга со стороны проекта, и дискуссий, было выявлено, что такой механизм регистрации/аккредитации не существует в Таджикистане, а также контроль над осуществлением государственного социального заказа выполняет Государственное агентство по закупке работ, товаров и услуг. Такое решение вряд ли является соответствующим и рациональным, потому что данный государственный орган не имеет экспертов по социальным услугам.
- **Местный орган государственной власти** не в достаточной мере вовлечен в процесс предоставления услуг, что является фактором, снижающим темп процесса де-институционализации и развития услуг на базе сообществ. Параллельное существование местных структур, которым официально предписаны похожие функции, приводит к замешательству в секторе, потому что, с одной стороны, функции совпадают, а с другой стороны, не все эти функции выполняются в реальной жизни.
- **Местный орган самоуправления** вовсе не вовлечен в предоставление социальных услуг, в частности, весь процесс предоставления услуг (полный цикл) остается в рамках центральной и местной структуры МТСЗН.
- Уровень **знания и понимания** правовых норм недостаточный, даже среди тех, кто работает в системе предоставления социальных услуг, местных органов государственной власти, инспекторов, а в целом сообщества.

IV. Общие рекомендации

Большинство рекомендаций остались такими же, как были изложены, в предварительном отчете (от июля 2010г.), с целью его полноты правового анализа. Правовые консультанты, предлагают во время ознакомления с данным отчетом, сосредоточить внимание на разделе, который относится к внесению поправок в законодательство и повышению потенциала, так как первоначальная задача консультантов заключалась в проведении анализа законодательной базы и предложения шагов по усовершенствованию и улучшению процесса реализации.

Практически все рекомендованные изменения и действия продиктованы анализами и отчетами составленными проектом. Большинство из них уже нашли своё отражение в национальных стратегических документах, а именно ССБ 2010-2012гг. Потребность в данных изменениях повторяется в данном анализе, для того, чтобы подчеркнуть их важность, а также предоставить возможность бенефициару согласовать с проектом конкретные цели для технической помощи, которые могут быть представлены правовыми экспертами. Рекомендации предварительно сгруппированы согласно группам выявленных проблем. На данном этапе, целевая заинтересованная сторона по каждой рекомендации не определена. В большинстве случаев, МТСЗН является такой стороной, однако, некоторая предлагаемая деятельность обращена Правительству Республики Таджикистан, другим государственным органам, а также и международному донорскому сообществу.

Необходимо отметить, что все законодательные изменения требуют затрат финансовых и человеческих ресурсов, как подчеркнуто в ССБ. Однако, объём затрат может варьироваться в зависимости от использования методов для более рационального использования ресурсов.

1. Рекомендации относительно реформирования сектора предоставления социальных услуг

- Продолжить направление к процессу **де-институционализации** и созданию услуг на базе сообщества, принимая во внимание тот факт, что закрытие учреждений само по себе не является целью, и учитывая при этом всевозможные последствия, в том числе, негативные, когда предоставление услуг в стационарных учреждениях является лучшим или единственным вариантом; в любом случае, необходимо рассмотреть всевозможные обстоятельства.
- Усилить процесс **децентрализации** предоставления социальных услуг, когда центральная власть, передаёт полномочия местным органам государственной власти и местному органу самоуправления, а МТСЗН сохраняет полномочия по принятию политических решений, проведению мониторинга и контроля.
- **Государственный социальный заказ**: усовершенствовать механизм, с тем, чтобы вовлечь МТСЗН, изучить ведущий передовой международный опыт по проведению государственного социального заказа, в частности опыт стран Восточной Европы и/или стран СНГ.
- Рассмотреть преимущества и риск внедрения механизма аккредитации или **регистрации** всех или частных поставщиков социальных услуг. Сбалансировать потребности с целью установления жестких требований к качеству услуг, предоставляемых новыми (частными) поставщиками, с одной стороны, а, с другой стороны, опасность сохранения коррупции и воздвижения другого административного барьера некоммерческим и коммерческим организациям, изъявляющим желание вхождения на рынок социальных услуг.
- Проводить анализ осуществимости новых и более рациональных **механизмов финансирования** социальных услуг по разработке среднесрочного и долгосрочного планирования бюджета, включая государственное финансирование социальных услуг. Создать цикл, в том числе, тесную связь между муниципальным планированием, основанным на оценке потребностях, возможностью для государственного социального заказа на основе имеющихся финансов, и проведением мониторинга качества на основе стандартов.
- Разработать механизм проведения **мониторинга** предоставляемых социальных услуг, основанный на оценке результатов, а не только проводить инспекцию расходов на зарплату, питание, помещение и оборудование. Проводить информационные кампании о сущности мониторинга, включая сбор данных, периодическое оценивание и адаптацию целей и результатов, в противоположность контролю, который, в итоге, сопровождается санкциями (которые, в настоящее время, являются системой). Это потребует создание конкретного органа, ответственного за проведение мониторинга.
- Разработать и апробировать модели **оценки индивидуальных потребностей** (“социальная анкета”) и индивидуальных планов помощи клиентам при участии клиента.
- Создать и содержать **базу данных** по категориям клиентов, получающим социальные услуги, и использовать базу данных для проведения мониторинга и анализа.
- Исследовать и улучшить возможности для **взаимодействия** между государственным и гражданским секторами в области предоставления социальных услуг

2. Рекомендации, относящиеся к усовершенствованию и будущему развитию законодательной базы и их реализация

- Разработать и принять **Стратегию** (в соответствии с Законом РТ «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан) реформирования системы предоставления социальных услуг, с соответствующим Планом Действий ее реализации и четким распределением обязанностей, а также план проведения мониторинга выполнения, интегрированного в

Стратегию. Дополнить **SWOT- анализом** (достоинства, недостатки, возможности и угрозы) проекта Стратегии.

- Внедрить **систему проведения мониторинга, обновления и контроля** всех стратегических документов с четким распределением обязанностей и крайних сроков.
- Определить **«социальную защиту»** законом, и определить «социальные услуги» как одну из форм социальной защиты (другой формой может быть, по мнению, консультантов, «социальная помощь», включая наличные расчеты).
- Разработать закон и механизмы его выполнения, позволяющим предоставление **новых типов социальных услуг новым уязвимым группам**, таким как жертвы, СПИД, освобожденным из мест заключения, бездомные, посредством принятия межсекторального подхода в предоставлении социальных услуг. Составить открытый список типов услуг, а также создать условия для использования гибкого подхода к предоставлению социальных услуг, основанному, скорее, на оценке индивидуальных потребностей каждого клиента, а не на автоматическом предложении предопределенного пакета услуг для каждой категории клиентов.
- Определить **уровень прожиточного минимума**, согласно Закону.
- Разработать и предложить поправки к **Закону РТ «О государственном социальном заказе»**, а также выбрать наилучшую модель государственного социального заказа для Таджикистана и разработать механизм его **внедрения**.
- Разработать закон, поощряющий **участие частных поставщиков** в предоставлении социальных услуг (юридическое лицо и ООО), включая возможности для вовлечения в такую деятельность: стоимость, налоговые льготы, общественную поддержку частным поставщикам (например, изучить и расширить возможности для учреждений, предоставляющих социальные услуги, разработать свою хозяйственную деятельность и пользоваться налоговыми льготами). Конечной целью является создание современного рынка социальных услуг и проведение честного конкурса среди поставщиков.
- Разработать поправки к **законодательной базе для взаимодействия** между органами государственной власти и гражданским сектором на центральном, и, в частности, на местном уровне.
- Разработать, протестировать и утвердить **методологию для калькуляции** социальных услуг, которая позволит лучше планировать финансирование социальных услуг, для проведения дальнейшего социального заказа.
- Прояснить и определить правовой механизм для предоставления **платных социальных услуг**, как инструмент обеспечения устойчивости поставщиков социальных услуг и новых источников финансирования социальных услуг, через разработку подзаконных актов.

3. Рекомендации по вопросам Институционального развития и повышение потенциала

- Проводить и распространять **исследование о возможностях взаимодействия** между органами государственной власти и гражданским обществом, а также примеры передового опыта в данной области (акцентируя внимание на передовой опыт Центральной и Восточной Европы, СНГ и стран Центральной Азии).
- **Координировать внешнее финансирование**, для обеспечения наиболее рационального использования донорского финансирования, одновременно осуществляя план устойчивого развития новых структур, услуг и механизмов.
- **Координировать** всю деятельность в области социальной защиты, возможно через создание органа похожего на Совет по национальному развитию для мониторинга выполнения НСР при участии представителей гражданского общества в стране (или возможно через более неформальный орган, во избежание дополнительных бюрократических структур, но привлекая гражданский сектор). Такая координация

особенно важна, в связи с разнообразными обязанностями и функциями разных государственных органов, вовлеченных в сферу социальной защиты. Создание межведомственного органа со схожими функциями, также может быть рассмотрена.

- Внести поправки в устав/положение о функциональных обязанностях **Управления** социальной защиты МТСЗН и Государственного агентства социальной защиты, занятости населения и миграции, чтобы иметь четкое и определенное распределение обязанностей; разработать механизм проведения мониторинга выполнения их действий и обеспечить выполнение распределенных функций.
- Связать создание новых структур, не только с четким определением потребностей внутри системы предоставления социальных услуг, но также с четким **распределением компетенций** среди старых и новых структур, для избегания дублирования функций, законодательства и административных пробелов и несоответствующего использования финансирования.
- Разработать законодательную базу для процесса **аттестации и сертификации** социальных работников и всех работников, вовлеченных в предоставление социальных услуг, включая требования по периодическому обновлению аттестации; внедрение многоуровневой системы тренингов и аттестации.
- Рассмотреть и создать систему **«единого окна»** социальных услуг гражданам, через реструктуризацию и перераспределение обязанностей на местном уровне.
- Проводить серию **тренингов и организовать учебную поездку** для экспертов и представителей МТСЗН с целью их ознакомления с эффективными международными моделями предоставления социальных услуг, в частности, с механизмом проведения государственного социального заказа при участии частных поставщиков.
- Рассмотреть, возможность, в сотрудничестве с МТСЗН и/или с другими проектами, подготовки и распределения **информационных брошюр** с основными законами, при этом использовать простой язык, чтобы комментировать, анализировать, вопросы и ответы для брошюры, статьи, или отобранный передовой опыт разных стран. Публикация данных брошюр является относительно дешевым вариантом для расширения знаний о законодательстве в области социальных услуг среди сотрудников, работающих в системе, а также среди клиентов и населения. Местные управления социальной защиты, другие учреждения и поставщики услуг могли бы быть использованы в качестве центров по повышению потенциала.