

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Малева Т.М., Рагозина Л.Г., Тополева-Солдунова
Е.А., Коваленко Е.А., Гришина Е.Е.**

**СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ
ФОРМ СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ ЛИЦ,
НАХОДЯЩИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ
СИТУАЦИИ, И РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ
ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ**

Москва 2014

Аннотация. Данная работа представляет собой прикладное исследование форм работы с людьми в ТЖС в регионах России, как государственными органами и учреждениями, так и НКО, также было изучено мнение самих представителей социально исключенных групп, оказывающихся в ТЖС. Кроме того, был выполнен анализ федерального и регионального законодательства, в том числе предложены поправки в законопроект «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации».

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2013 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
1 СРАВНЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ ПО ВИДАМ ДЕПРИВАЦИЙ, ГЛУБИНЕ ПОРАЖЕНИЙ ПРОЦЕССОВ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СТЕПЕНИ РАЗРЕШИМОСТИ.....	11
1.1 Изучение общепризнанных подходов и методов оценки трудной жизненной ситуации. классификация трудных жизненных ситуаций по типам, глубине поражений процессов жизнедеятельности и степени разрешимости.....	11
1.2 Проведение серии экспертных обсуждений с целью уточнения выстроенной классификации трудных жизненных ситуаций	16
2 ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО РАЗВИТИЮ	23
2.1 Анализ федерального социального законодательства, касающегося трудной жизненной ситуации, с точки зрения результативности его положений по достижению общей базовой цели - вывода граждан (семьи) из трудной жизненной ситуации.....	23
2.2 Анализ регионального социального законодательства с точки зрения результативности его положений по достижению общей базовой цели - вывода граждан (семьи) из трудной жизненной ситуации	26
2.3 Предложения по изменению и дополнению проекта федерального закона «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации»	32
3 СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОСЗН (В ПИЛОТНЫХ РЕГИОНАХ) В ЧАСТИ ИХ РАБОТЫ С ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИЕЙ У ГРАЖДАН ВЫДЕЛЕННЫХ 4-Х ЦЕЛЕВЫХ ГРУПП	33
3.1 Обоснование выбора 6 пилотных регионов России	33
3.2 Инструментарий социологического исследования	34
3.3 Материалы социологического исследования (экспертные интервью) в органах власти и учреждениях пилотных регионов	35
4 УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ГРАЖДАН - ПОЛУЧАТЕЛЕЙ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ - ФОРМОЙ И ВИДАМИ ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЛЯ ВЫХОДА ИЗ ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ: КАЧЕСТВЕННОЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ.....	41

4.1 Обоснование выборки и описание процедур сбор данных.....	41
4.2 Инструментарий социологического исследования	43
5 ВЫЯВЛЕНИЕ РОССИЙСКИХ «ЛУЧШИХ ПРАКТИК» ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОНКО В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН, ОКАЗАВШИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ (ИЗ ЧИСЛА ВЫДЕЛЕННЫХ 4Х ЦЕЛЕВЫХ ГРУПП), НА МАТЕРИАЛАХ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОНКО, ОСУЩЕСТВЛЕННОГО АСИ В 2011-2012ГГ.	44
5.1 Исследование услуг, оказываемых российскими НКО, детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации - детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.....	45
5.2 Исследование услуг, оказываемых российскими НКО, одиноко проживающим пенсионерам	54
5.3 Исследование услуг, оказываемых российскими НКО, бывшим заключенным	59
5.4 Исследование услуг, оказываемых российскими НКО семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, вызванной нарко- или алкозависимостью одного из ее членов	63
6 АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ.....	66
6.1 Опыт преодоления социальной исключенности лиц с ограничением жизнедеятельности	66
6.2 Опыт преодоления социальной исключенности бывших заключенных.....	68
6.3 Опыт стран Европы по преодолению социальной исключенности пожилых лиц	69
6.4 Зарубежный опыт работы с зависимыми от алкоголя или наркотиков.....	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	75
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	85

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящей работе используются следующие термины с соответствующими определениями:

- Трудная жизненная ситуация - ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротством, безнадзорностью, малообеспеченностью, отсутствием определенного места жительства, конфликты, жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно (Федеральный закон от 10.12.1995 N 195-ФЗ ред. от 23.07.2008)"Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации"
- Трудная жизненная ситуация - обстоятельство (совокупность обстоятельств) объективно нарушающее и (или) способное нарушить жизнедеятельность гражданина (семьи), привести в положение, представляющее опасность для жизни и (или) здоровья, затрудняющее и (или) исключающее возможность реализации гражданином (семьей) прав и законных интересов самостоятельно или с помощью членов семьи (определение Л.Г.Рагозиной)
- Социальная исключенность - комплексный и сложный процесс, включающий в себя недостаток ресурсов, прав, доступа к общественным благам и услугам, неспособность участвовать в нормальных взаимоотношениях и деятельности, доступной большинству людей, в том числе в экономической, культурной, социальной и политической деятельности, что влияет на качество жизни индивидов, на равенство и сплоченность общества в целом (Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. and Patsios, D. (2007) The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion, London).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АА – Анонимные алкоголики

АН – Анонимные наркоманы

КДН – Комиссия по делам несовершеннолетних

КЦСОН – Комплексный центр социального обслуживания населения

ОСЗН – Органы социальной защиты населения

СК – Семейное консультирование

СО НКО – Социально ориентированная некоммерческая организация

СОП – Социально опасное положение

ТЖС – Трудная жизненная ситуация

ТОСЗН (ТУСЗН) – Территориальный отдел (управление) социальной защиты населения

ЦПМСС - Центр психолого-медико-социального сопровождения

ЦСПН – Центр социальной помощи населению

ЦСА – Центр социальной адаптации

ВВЕДЕНИЕ

Мониторинг программ социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, регулярно проводится как федеральным Министерством труда и социальной защиты, так и региональными органами управления. Вместе с тем, данные мониторинги, как правило, не нацелены на выявление лучших практик социальной поддержки, достигших цели реального вывода гражданина (семьи) из трудной жизненной ситуации, и, тем более, не нацелены на выявление мнения получателей помощи о наиболее эффективных, требуемых именно для них, мерах социальной поддержки. В то же время в ряде продвинутых субъектов РФ уже не первый год внедряются инновационные технологии социального сопровождения, позволяющие осуществить комплексные меры социальной поддержки, облегчающие гражданину (семье) выход из трудной жизненной ситуации. Однако данные новации являются для органов социальной защиты, скорее, исключением, чем опытом, который может активно перениматься и тиражироваться. Главным аргументом здесь, по мнению специалистов органов социальной защиты, является множественность подходов и индивидуальность каждой трудной жизненной ситуации, затрудняющие их типизацию и принятие адекватных управленческих мер по их разрешению.

Вместе с тем, развитие социального законодательства, касающегося социального обслуживания, в т.ч. затрагивающего подходы к определению термина «трудная жизненная ситуация», а также видов услуг, которые в той или иной трудной жизненной ситуации предоставляются, требуют более четкого представления об их эффективности и результативности.

Предполагаемая модернизация отрасли социальной защиты, связанная с наметившимся ростом социальных расходов государства, направлена преимущественно на инфраструктурные подвижки, в то же время, ситуация могла бы быть значительно улучшена за счет перераспределения средств на профилактику трудной жизненной ситуации, чем на решение состоявшихся проблем, однако такой подход требует иного взгляда как на саму трудную жизненную ситуацию, так и на меры по выходу и нее. Поэтому отправной точкой настоящего исследования стало понятие «трудной жизненной ситуации». В настоящее время это понятие в

федеральном законодательстве определено широко. В свое время, данный подход оправдывался необходимостью предоставления регионам возможности гибкого формирования собственной социальной политики, однако большая часть регионов пошла по пути сужения круга возможных получателей социальной поддержки до традиционных для российской социальной политики категорий: инвалиды, дети-сироты, одинокие пенсионеры, граждане без определенного места жительства и другие. Такое определение трудной жизненной ситуации отсекает целый ряд случаев, связанных с исключенностью наиболее социально уязвимых групп населения, которые не имеют, к тому же, широкой общественной поддержки. Свидетельством этому являются программы адресной социальной поддержки и программы социального обслуживания, принимаемые в каждом субъекте РФ, которые, в большинстве своем, по-прежнему, не предусматривают в качестве конечного результата деятельности органов социальной защиты - выход граждан из наиболее уязвимых социальных групп из создавшейся трудной жизненной ситуации.

Однако данная тема получила новый импульс развития после обсуждения на заседании Президиума Государственного совета Российской Федерации 25 октября 2010 года новых задач социального обслуживания. По инициативе Президента Российской Федерации Минтруда РФ осуществил подготовку законопроекта «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации».

Необходимость создания нового законопроекта о социальном обслуживании вызвана тем, что действующее законодательство уже не отвечает ни экономическим вызовам, в которых действует государственная система социального обслуживания, ни потребностям и запросам потребителей услуг. Учитывая установленную федеральным законодательством практику разграничения полномочий в сфере социальной защиты, основной целью законопроекта о социальном обслуживании является создание в субъекте РФ возможностей и стимулов для граждан (семей), попавших в трудную жизненную ситуацию, к скорейшему возвращению к самостоятельной жизнедеятельности или, в случае объективной невозможности устранения трудной жизненной ситуации, обеспечение условий проживания гражданина (семьи) не ниже установленных в субъекте РФ стандартов качества жизни. Вместе с тем, среди случаев трудной жизненной ситуации есть особые маргинальные группы, например, лица, освободившиеся из мест заключения, лица без определенного места жительства, для реальной социализации которых требуются

серьезные профессиональные и материальные усилия, а также слаженное межведомственное взаимодействие.

Не менее сложными, с точки зрения понимания особенностей трудной жизненной ситуации, являются следующие социальные группы: выпускники сиротских учреждений, одиноко проживающие пенсионеры, т.е. те, которые являются для органов социальной защиты очень «традиционными», о которых они много «заботятся», но, при этом у самих получателей помощи нет ощущения решения их проблем.

Развитие форм социальной адаптации лиц (семей), попавших в трудную жизненную ситуацию требует комплексного подхода: с одной стороны, - пристального изучения лучшего российского и зарубежного опыта; с другой стороны, - изучение мнения тех, на кого данные усилия могут быть нацелены.

Все эти аспекты указывают на важность дальнейшего изучения темы и поиск новых современных форм социальной адаптации лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию с учетом новых возможностей и опыта органов социальной защиты.

Настоящая работа направлена на изучение и обобщение лучшего зарубежного и российского опыта деятельности в области социальной адаптации и поддержки граждан в трудной жизненной ситуации, а также изучения мнения тех, кто является прямым получателем этой помощи.

В качестве целевых групп выбраны четыре:

две из которых контрольные – «традиционные» для органов социальной защиты России:

- одинокие престарелые граждане,
- дети, находящиеся под опекой;

а две – не являющиеся «традиционными» целевыми группами:

- нарко- и алкоголезависимые,
- освобожденные заключенные.

В ходе реализации работы решались следующие задачи:

- Осуществлены сравнения различных типов трудной жизненной ситуации по видам деприваций, глубине поражений процессов жизнедеятельности, степени разрешимости.

- Осуществлен анализ федерального социального законодательства (в т.ч. государственных социальных программ), касающегося трудной жизненной ситуации.
- Осуществлен анализ действующего регионального законодательства (в т.ч. государственных социальных программ) в 6 субъектах РФ, касающегося трудной жизненной ситуации 4-х целевых групп.
- Осуществлено участие в рабочих группах Минтруда РФ, Общественной палаты РФ и Открытого Правительства РФ с целью обсуждения проекта Федерального закона «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации».
- Осуществлены кабинетные исследования деятельности органов социальной защиты населения (в пилотных регионах), и проведены экспертные интервью с целью анализа их работы с трудной жизненной ситуацией у граждан выделенных 4-х целевых групп .
- Проведено качественное социологическое исследование удовлетворенности граждан формой и видами предоставляемых социальных услуг для выхода из трудной жизненной ситуации с получателями мер социальной поддержки (фокус - группы, биографические интервью) в выделенных 4х целевых группах.
- Выявлены российские «лучшие практики» деятельности социально ориентированных НКО в области социальной поддержки граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (из числа выделенных 4х целевых групп).
- Осуществлен анализ зарубежного лучшего опыта социальной адаптации лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации.
- Подготовлены предложения по изменению федерального законодательства, касающегося изменения подходов работы органов социальной защиты с трудной жизненной ситуацией.

1 СРАВНЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ ПО ВИДАМ ДЕПРИВАЦИЙ, ГЛУБИНЕ ПОРАЖЕНИЙ ПРОЦЕССОВ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СТЕПЕНИ РАЗРЕШИМОСТИ

1.1 Изучение общепризнанных подходов и методов оценки трудной жизненной ситуации. классификация трудных жизненных ситуаций по типам, глубине поражений процессов жизнедеятельности и степени разрешимости

Понятие трудной жизненной ситуации определяется в российском законодательстве как «ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротством, безнадзорностью, малообеспеченностью, отсутствием определенного места жительства, конфликты, жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно»¹. Данное определение позволяет достаточно широко трактовать те ситуации, которые считаются трудными: от плохих материальных условий до проблем социально-психологического характера.

В связи с этим органы законодательной и исполнительной власти стремились сузить круг лиц, попавших в трудные жизненные ситуации, и, соответственно, имеющих право на социальную помощь со стороны государства, выделяя категории граждан по нормативному признаку, как-то инвалиды, дети-сироты, одинокие пенсионеры, граждане без определенного места жительства и другие категории лиц, попавших в трудные жизненные ситуации. Однако такое определение трудной жизненной ситуации отсекает целый ряд проблем, связанных с исключенностью проблемных групп из общественного пространства, экономической, политической и культурной жизни – проблемы социализации, неравного доступа к ресурсам, в т. ч. образованию и здравоохранению, проблемы депривации, развитие человеческого капитала всех без исключения общественных групп и т.д. Все то, что в настоящий

¹ Федеральный закон от 10.12.1995 N 195-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации"

момент составляет основу социальной политики зарубежных стран. Кроме того, сужается возможный спектр методов помощи в рамках помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, так как акцент делается, прежде всего, на предоставлении конкретных благ и услуг, тогда как зарубежный опыт доказывает актуальность и необходимость более комплексного подхода к преодолению трудных жизненных ситуаций. Важными задачами, стоящими перед социальной политикой в современном мире является, в первую очередь, создание условий для преодоления временных затруднений, нежели безусловная поддержка определенных категорий граждан. «Социальная поддержка нуждающихся групп должна выходить за рамки текущей ситуации, открывать перед людьми новые перспективы, игнорировать и подрывать сложившуюся привычку к пассивному принятию лишь денежного довольствия»².

В качестве аналога термина «трудная жизненная ситуация» можно рассматривать используемый в зарубежных научных исследованиях и программных документах концепт «социальной исключенности» («social exclusion»). Теоретические основания концепта «социальной исключенности» могут быть даны посредством теории депривации и теории возможностей, которые рассматривают многогранные проявления бедности. Так, еще А. Смит в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов», касаясь темы бедности, писал, что «...под предметами первой необходимости я понимаю не только товары, которые совершенно необходимы для поддержания жизни, но все, без чего обывач страны считает недостойным обходиться приличному человеку даже самого низкого ранга»³. Позже П. Таунсенд также отмечал, что люди бедны тогда, «когда им не хватает ресурсов, чтобы получить тот тип питания, заниматься такими вещами, иметь такие жизненные условия и удобства, каковые являются общепринятыми или, по крайней мере, широко поощряются или одобряются в обществах, к которым они принадлежат»⁴. Таким образом, в рамках теории деприваций бедность стала определяться как несоответствие жизни человека принятой в обществе системе минимальных стандартов. Примером деприваций могут быть недоедание, нехватка

² Рогозин Д.М. Либерализация социальной политики или трудные жизненные ситуации в представлениях старшего поколения, 2013г.

³ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Издательство социально-экономической литературы, 1962

⁴ Townsend, P. 1979. Poverty in the United Kingdom. Harmondsworth: Penguin

жизненно важных лекарств и медицинских услуг, некачественные жилищные условия. Близкой к деривационной теории является теория возможностей, разработанная А. Сенном. В 1987 году в работе "Уровень жизни"⁵ А. Сен постулировал, что уровень жизни, или благосостояние, определяется возможностью человека делать выбор в пользу более продолжительной жизни, здоровья, образования, хорошего питания и др. Следовательно, бедность — это фактически отсутствие возможностей для достойной жизни. Согласно теории, выдвинутой А. Сенном, недостаток возможностей зависит не только от дохода, и может существенно отличаться в различных сообществах и у различных индивидуумов. Таким образом, в современных зарубежных исследованиях бедность рассматривается в контексте проблем деприваций и социальной исключенности⁶. Бедным считается тот, кто не обладает достаточным объемом ресурсов для нормальной жизни в обществе, для участия в экономической, политической и культурной жизни общества. Стоит подчеркнуть, что речь идет как о материальных ресурсах, так и нематериальных: образование, здоровье, жилищные условия, доступ к системе здравоохранения, рынку труда.

Проблема социальной исключенности на сегодняшний день является одной из актуальных в западной литературе. При анализе социальной исключенности рассматриваются различные ее виды: экономическая, социальная, индивидуальная, пространственная и другие, а также конкретные условия и факторы, влияющие на нее⁷. Концепция социальной исключенности объединяет целый ряд научных исследований, объектом которых является внешняя социальная среда и социальная политика, направленная на инклюзию проблемных групп⁸.

⁵ Sen, A. 1987. *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press

⁶ Callan, T., Nolan, B., and Whelan, C. T. (1993), 'Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty', *Journal of Social Policy*, vol. 22, no. 2, pp. 141-172; Gordon, D. and P. Townsend, eds. (2001) *Breadline Europe; The Measurement of Poverty*, Policy Press: Bristol; Mack, J. and Lansley, S. (1985), *Poor Britain* Allen and Unwin: London; Nolan B., Whelan C. Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyse Poverty and Social Exclusion in Rich Countries: Lessons from Europe?/ WP09/11. Draft Paper for Joint OECD/University of Maryland International Conference, Paris. March, 2009; Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. and Williams, J. (2000), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Joseph Rowntree Foundation: York

⁷ Peace R. Social exclusion: a concept in need of definition? // *Social Policy Journal of New Zealand*. Issue 16 .July 2001; Percy-Smith, J. (ed.) (2000) *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?* Open University Press, Buckingham, Philadelphia

⁸ Например, Oliver, M. *Disabled people and social policy: From exclusion to inclusion*. Essex, UK: Addison-Wesley Pub., 1998; Twenge, J.M., Catanese, K.R., Baumeister, R.F. *Social exclusion and the*

Тема социальной исключенности поднимается не только в научных исследованиях, но и в важнейших стратегических и программных документах зарубежных стран. Так, например, борьба с бедностью и социальной исключенностью является одной из основных целей Стратегии Развития Европы до 2020 года. Целевой интегральный индикатор риска бедности или социальной инклюзии ЕС включает в себя следующие показатели⁹:

- показатель относительной бедности;
- показатель, отражающий интенсивность использования трудового потенциала домохозяйств;
- показатель уровня материальной депривации, включающий невозможность домохозяйства осуществлять по крайней мере четыре из указанных действий: оплачивать жилищно-коммунальные услуги, поддерживать в доме тепло, оплачивать непредвиденные расходы, есть мясо, рыбу, другую эквивалентную по содержанию протеина пищу раз в два дня, отдыхать раз в неделю вне дома, иметь автомобиль, стиральную машину, цветной телевизор или телефон.

В настоящей работе под социальной исключенностью понимается: «комплексный и сложный процесс, включающий в себя недостаток ресурсов, прав, доступа к общественным благам и услугам, неспособность участвовать в нормальных взаимоотношениях и деятельности, доступной большинству людей, в том числе в экономической, культурной, социальной и политической деятельности, что влияет на качество жизни индивидов, на равенство и сплоченность общества в целом»¹⁰.

В рамках проекта «Бедность и социальная исключенность в Великобритании» финансируемого Советом по экономическим и социальным исследованиям Великобритании была разработана Бристольская матрица социальной

deconstructed state: Time perception, meaninglessness, lethargy, lack of emotion, and self-awareness // Journal of Personality and Social Psychology. 2003. Vol. 85. No. 3. P. 409-423; Burden, T. Poverty // Ed. by J. Percy-Smith. Berkshire, UK: Open University Press, 2004. P. 43-58; Levitas, R. The inclusive society? Social exclusion and new labour. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005; Lin, K., Xu, Y., Huang, T., et al. Social exclusion and its causes in East Asian societies: Evidences from SQSQ survey data // Social Indicators Research. 2013. Vol. 112. No. 3. P. 641-660

⁹ Social Protection Committee, EU social indicators - Europe 2020 poverty and social exclusion target, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>

¹⁰ Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. and Patsios, D. (2007) The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion, London

исключенности («Bristol Social Exclusion Matrix»), позволяющая проводить более глубокий анализ факторов и рисков социальной исключенности на различных этапах жизненного цикла индивидуума с целью повышения качества государственных услуг по преодолению социальной исключенности (см. Таблицу 1).

Таблица 1 - Бристольская матрица социальной исключенности

Ресурсы:	Материальные / экономические ресурсы
	Доступ к государственным и частным услугам
	Социальные ресурсы
Участие:	Участие в экономической деятельности
	Участие в социальной деятельности
	Культура, образование и навыки
	Политическое и гражданское участие
Качество жизни:	Здоровье и благополучие
	Среда обитания
	Преступность, причинение вреда и криминализация

В исследовании Р. Левитас и др. «Многомерный анализ социальной исключенности»¹¹ отмечается, что факторами риска социальной исключенности являются: пол, этническая принадлежность, социальный класс, владение жильем, состав домохозяйства, семейное положение, религиозная принадлежность, здоровье, а также критические жизненные ситуации, такие как смерть, развод, прекращение сожительства, выход на пенсию, институционализация, появление нового члена семьи, рождение ребенка, беременность и другие.

Под глубокой социальной исключенностью следует понимать социальную исключенность по нескольким направлениям, приводящую к ухудшению качества жизни, благосостояния и будущих жизненных шансов индивидуума¹². Многомерность понятия социальной исключенности позволяет вводить различные

¹¹ Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. and Patsios, D. (2007) The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion, London

¹² Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. and Patsios, D. (2007) The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion, London

степени глубины социальной исключенности, определяемые как факт наличия социальной исключенности по определенному количеству направлений.

1.2 Проведение серии экспертных обсуждений с целью уточнения выстроенной классификации трудных жизненных ситуаций

В рамках подготовки законопроекта «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации», с подачи заместителя Председателя Правительства РФ О.Ю.Голодец, экспертами, включенными в рабочую группу по подготовке законопроекта, обсуждались разные подходы к определению оснований для предоставления социальных услуг, в том числе, была осуществлена попытка к выстраиванию градации трудной жизненной ситуации по степени ее тяжести.

В первоначальном варианте законопроекта предполагалось дать исчерпывающий и закрытый перечень типов трудной жизненной ситуации с целью сделать более определенным объем социальных гарантий, следующих за ее признанием. Однако данный подход вызвал возражения в тех регионах, которые гибко подходят к оказанию срочной социальной помощи, прямо связанной с определением тяжести жизненной ситуации. После ряда экспертных обсуждений в рамках рабочей группы по подготовке законопроекта, было решено ввести расширение перечня в виде добавления «и другие». Это, в свою очередь, вызвало критику со стороны федеральных министерств.

В рамках заседаний рабочих групп, а также на Комиссии Общественной Палаты РФ по социальной политике трудовым отношениям и качеству жизни граждан экспертами были предложены следующие подходы к определению «трудная жизненная ситуация» и тяжести ее разрешения для включения в концепцию законопроекта «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации»:

«трудная жизненная ситуация» определяется как обстоятельство (совокупность обстоятельств) объективно нарушающее и (или) способное нарушить жизнедеятельность гражданина (семьи), привести в положение, представляющее опасность для жизни и (или) здоровья, затрудняющее и (или) исключающее возможность реализации гражданином (семьей) прав и законных интересов самостоятельно или с помощью членов семьи.

При этом типизацию случаев ТСЖ предлагалось осуществить с выделением «общераспространенных случаев» («типичных») и специфических (уникальных, нетипичных).

Были предложены и другие подходы к ее определению, например (Таблица 2):

Таблица 2 – Подходы к определению трудной жизненной ситуации

Трудная жизненная ситуация (ТЖС)	Трудная жизненная ситуация определяется комплексом социальных трудностей человека (семьи), большая часть которых связана с отношенческими и средовыми препятствиями на пути максимально «полного и эффективного участия в жизни общества наравне с другими" (М.Соколова)
	Трудная жизненная ситуация – обстоятельство (совокупность обстоятельств), объективно нарушающее или способные нарушить жизнедеятельность гражданина (семьи), привести в положение, представляющее опасность для жизни и (или) здоровья и последствия которого он (семья) не может преодолеть самостоятельно. (Овчарова Л.Н.)
	трудная жизненная ситуация – обстоятельство (совокупность обстоятельств), признанное по основаниям, определенным настоящим Федеральным законом, как объективно нарушающее или способное нарушить жизнедеятельность гражданина (семьи), привести в положение, представляющее опасность для жизни и (или) здоровья, затрудняющее или исключающее возможность реализации прав и законных интересов гражданином (Е.Заблоцкис)
	ТЖС - временные или постоянные ограничения жизнедеятельности и (или) ограничения в социальной жизни в связи с действием негативных природных и (или) социальных факторов, в том числе:

	<p>а) катастроф, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;</p> <p>б) нарушения прав и законных интересов граждан со стороны членов их семьи или иных граждан;</p> <p>в) социально опасное положение семьи;</p> <p>г) социально опасное положение, безнадзорности, беспризорности, сиротства несовершеннолетних граждан, создания родителями или лицами их заменяющими условий, препятствующих нормальному воспитанию и развитию несовершеннолетних, отсутствия попечения родителей, наличия статуса лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;</p> <p>д) наличие у гражданина инвалидности</p> <p>е) наличие в семье инвалидов и (или) детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детей-инвалидов;</p> <p>ж) наличие алкогольной или наркотической зависимости и (или) членов семьи с алкогольной или наркотической зависимостью;</p> <p>и) отсутствие места жительства и определенных занятий;</p> <p>к) освобождение из мест лишения свободы,</p> <p>л) иные факторы. (из предложений Комиссии по социальной политике Общественной Палаты РФ)</p>
--	---

Были предложены подходы к определению категорий «сложности» трудной жизненной ситуации, например, Л.Г.Рагозиной:

«Типы ТЖС можно разделить на 3 категории сложности.

3 и 2 – наиболее сложные случаи, требующие комиссионного решения и подключения разных акторов для их разрешения.

1 категория - простые «универсальные» случаи, которые не требуют комиссионного решения.

Принципом разделения, может быть, примерный перечень видов услуг (максимально) необходимый для вывода семьи из ТЖС.

например:

1 категория:

- граждане старше 65 лет, которым требуются социальные услуги по выравниванию их доступности к жизнеобеспечивающим услугам (питанию, лекарственному обеспечению, медицинским услугам, информационно-коммуникативным услугам). Услуги культуры я бы уже не относил к жизнеобеспечивающим, хотя, они могут быть рассмотрены в ряду коммуникативных, и т.д.

2 категория:

- малообеспеченная семья с несовершеннолетними детьми

и т.д.

3 категория ТЖС:

- семья с несовершеннолетними детьми, один из членов которой страдает зависимостью (алкоголизмом, наркоманией, игровой и т.п.)

- семья с ребенком инвалидом

и т.д.»

и Л.Н.Овчаровой: «Группы ТЖС можно выделить по содержанию, а сложность ситуации может оцениваться концентрацией обстоятельств из разных групп:

1. – сложности социализации поведения (алкоголизм, наркомания, девиантное поведение и пр.)

2. – бедность (безработица, отсутствие жилья, отсутствие имущества, низкая заработная плата, отсутствие источников доходов)

3. сложные семейные обстоятельства (отсутствие кормильцев, многодетность, одинокие матери, отсутствие одного из родителей и пр.)

4. ограниченные возможности здоровья (инвалиды и пожилые)»

Рассматривались также виды услуг для «покрытия ТЖС»:

Для выхода из ТЖС человеку (семье) попавшей в нее, нужно предоставлять не покрывающие возможности человека услуги (вместо него), а услуги для запуска адаптационных механизмов выхода из ТЖС, преодоления ТЖС, или адаптации к ТЖС

1) услуги в целях поддержания или обеспечения привычной социальной среды;

2) услуги в целях поддержания и улучшения состояния здоровья, не предполагающие медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение;

3) услуги в целях содействия в улучшении психического состояния, восстановления способности к адаптации в социальной среде;

4) услуги в целях организации досуга, содействия в семейном воспитании детей, решении образовательных и педагогических проблем;

5) услуги в целях защиты законных прав и интересов, содействия в решении правовых проблем;

6) услуги в целях поддержки и улучшения уровня жизни путем оказания материальной помощи, помощи в решении других социально-экономических проблем;

7) услуги в целях содействия инвалидам и лицам с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детям-инвалидам, в проведении реабилитационных мероприятий;

8) услуги по персональному сопровождению (курированию) в целях повышения реабилитационного, интеграционного и коммуникативного потенциала получателей социальных услуг со значительными выраженными ограничениями жизнедеятельности, в том числе детям-инвалидам, или в целях выхода гражданина (члена семьи) из трудной жизненной ситуации;

9) срочные социальные услуги в целях неотложной помощи разового характера гражданам в трудной жизненной ситуации.

В свою очередь, эксперты предложили включить в законопроект понятие «социальное сопровождение» (таблица 3)

Таблица 3 – Определение понятия «социальное сопровождение» и его сути

Социальное сопровождение	<p>социальное сопровождение – деятельность по социальной поддержке граждан, семьи, которые вследствие трудной жизненной ситуации не способны самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности, реализовывать свои права и законные интересы, осуществляемая в целях нормализации их жизнедеятельности, повышения степени самостоятельного удовлетворения своих основных жизненных потребностей, реализации прав и законных интересов, преодоления трудной жизненной ситуации и включающая:</p> <ol style="list-style-type: none">1) установление обстоятельств и условий, препятствующих самостоятельному удовлетворению основных жизненных потребностей, реализации прав и законных интересов;2) оценка индивидуальной нуждаемости в помощи, в том числе в социальных услугах, для достижения целей социального сопровождения с учетом
--------------------------	--

	<p>возможностей гражданина, семьи в преодолении трудной жизненной ситуации и (или) ее последствий собственными силами;</p> <p>3) оказание социальных услуг в соответствии с настоящим Федеральным законом и (или) содействие в получении помощи, предусмотренной законодательством РФ и не относящейся к социальным услугам, в соответствии с индивидуальной нуждаемостью в социальных услугах и иной помощи для достижения целей социального сопровождения;</p> <p>4) мониторинг жизнедеятельности гражданина, семьи, которым предоставляется помощь, мониторинг эффективности предоставляемой помощи для достижения целей социального сопровождения.</p> <p>(Е.Заблоцкис)</p>
Социальные услуги	действие (действия) по оказанию постоянной либо разовой помощи гражданину, семье для достижения целей социального сопровождения (Е.Заблоцкис)
Индивидуальная программа социального сопровождения	Индивидуальная программа социального сопровождения клиента (семьи), находящегося в трудной жизненной ситуации – документ, определяющий условия, виды, объемы, сроки и ожидаемые результаты предоставления гарантированных бесплатных социальных услуг, платных услуг, а также услуг по социальному сопровождению на внебюджетные средства третьих лиц и организаций с привлечением труда добровольцев. (М.Соколова)
Социальная служба	Сфера общественно-полезной деятельности государства и общественных институтов, направленная на предупреждение и преодоление трудной жизненной

	<p>ситуации, в которой оказался гражданин (семья), а также на выравнивание условий жизнеобеспечения для граждан, чьи ментальные и физиологические возможности не обеспечивают им качество жизни, установленное в субъекте РФ.</p>
--	---

2 ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО РАЗВИТИЮ

2.1 Анализ федерального социального законодательства, касающегося трудной жизненной ситуации, с точки зрения результативности его положений по достижению общей базовой цели - вывода граждан (семьи) из трудной жизненной ситуации

В соответствии с федеральным законодательством в области социальной защиты основными формами помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, являются: социальное обслуживание и социальная поддержка, которые в свою очередь подразделяются на стационарные и нестационарные, социально-бытовые, социально-медицинские, социально-реабилитационные, социально-психологические (экстренная психологическая помощь) и социально-педагогические услуги. Концептуально, социальная защита должна иметь цель - помощь людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, поощрить и поддержать их социальную инициативу и активность, их стремление самостоятельно разрешать возникшие проблемы. Однако по итогам, данные меры достаточно ограничены и не соотносены с потребностями конкретного гражданина, а представляют собой стандартный набор услуг (жилье, питание, материальная помощь), т.е. больше направлены на улучшение материального положения человека, нежели, например, решают проблемы социально-психологического характера. Последнее подтверждает тот факт, что услуги, обозначенные как мероприятия и меры по преодолению трудных жизненных ситуаций, оказываются только на основе предоставления заявления и соответствующих документов. Тогда как западный опыт показывает, что трудная жизненная ситуация это - не столько отсутствие средств или возможности

заработать, сколько социальная исключенность из общественного пространства, культурной и политической жизни общества.

Лица, претендующие на данную помощь, выделяются в основном по таким принципам, как размер совокупного семейного или среднедушевого дохода – отсутствие средств к существованию, одиночество и неспособность к самообслуживанию, материальный ущерб или физические повреждения (вследствие стихийных бедствий, катастроф, в результате исполнения служебных обязанностей и др.), а потому основная целевая аудитория – дети-сироты, пожилые люди, инвалиды, малоимущие. Помимо этого, критерием эффективности деятельности социальных служб являются количественные показатели охвата населения предоставленными услугами.

Нормативные правовые акты, в рамках которых проводится работа по преодолению трудной жизненной ситуации у рассматриваемых целевых групп включают:

–Федеральный закон от 10.12.1995 N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации".

Закон предусматривает оказание материальной помощи, социальной помощи на дому, социального обслуживания в стационарных учреждениях, консультации по вопросам социально-бытового и социально-медицинского обеспечения жизнедеятельности, психолого-педагогической помощи, социально-правовой защиты, реабилитационные услуги. Вместе с тем, в перечне оснований признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании отсутствуют такие факторы, как «семейное неблагополучие», «социально опасное положение» (конфликты в семье, жестокое обращение, асоциальное поведение детей и (или) родителей, отсутствие одного или обоих родителей). Например, в Законе N 195-ФЗ лишь указывается на конфликты и жестокое обращение в семье как признаки трудной жизненной ситуации, более подробное регулирование отсутствует; наличие ВИЧ-инфицированных, алкогольно- (нарко-) зависимых членов семьи так же не является основанием для признания трудной жизненной ситуации, а значит, и получения социальной помощи, что может повлечь (но не обязательно повлечет) отказ в предоставлении социального обслуживания.

–Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" – связан с иными федеральными законами¹³, регулирующие предоставление государственных гарантий так называемым «категориальным льготникам»: ветеранам труда, участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, блокадникам, чернобыльцам и другим приравненным к данным категориям лицам, - мерами государственной социальной поддержки, которые нельзя отнести к мерам поддержки в трудной жизненной ситуации. Тем не менее, развивая социальное законодательство, данный закон вводит понятия: «социального контракта», «социальная адаптация лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию».

Приведенные ниже федеральные законы и подзаконные акты, регламентируют отдельные аспекты трудной жизненной ситуации, но, они не связаны с законом, дающим базовое ее определение, например:

– Федеральные законы от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; Постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.1995 № 676 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»; Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2000 № 896 «Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних,

¹³ Федеральный закон от 12 января 1995 г. N 5-ФЗ «О ветеранах», регламентирует предоставление мер социальной поддержки гражданам, имеющим определенный социальный статус – «ветерана», но не регулирует оказание помощи гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне». Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. N 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении „Маяк“ и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»

нуждающихся в социальной реабилитации», -регулируют меры защиты и поддержки, оказываемые детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в том числе социальным сиротам. Сиротство, в том числе социальное, безнадзорность и беспризорность - один из аспектов трудной жизненной ситуации; Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.11.2008 №347 «Об утверждении Административного регламента Министерства образования и науки Российской Федерации по исполнению государственной функции федерального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и выдачи предварительных разрешений на усыновление детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»;

– Федеральные законы от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», от 2 августа 1995 г. N 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»; Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 04.08.2008 г. № 379-н «Об утверждении форм индивидуальной программы реабилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, порядка их разработки и реализации» (зарегистрирован в Минюсте Российской Федерации 27.08.2008 г. № 12189); Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 25.12.2006 г. № 874 «Об утверждении формы направления на медико-социальную экспертизу, выдаваемого органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, или органом социальной защиты населения», - рассматривают меры поддержки инвалидов, в том числе детей-инвалидов.

2.2 Анализ регионального социального законодательства с точки зрения результативности его положений по достижению общей базовой цели - вывода граждан (семьи) из трудной жизненной ситуации

Региональное законодательство в большинстве своем повторяет те тенденции, которые были отмечены на федеральном уровне. Если проанализировать региональное законодательство 6 пилотных регионов (Республика Татарстан, Пермский край, Псковская, Тверская, Томская, Челябинская области) на тему

решения трудных жизненных ситуаций и вывода граждан (семей) из нее, то можно заметить ряд особенностей:

Во-первых, в качестве основной целевой аудиторией подобных программ являются социальные группы выделенные по возрастному и гендерному признаку: пожилые люди, дети (в т.ч. оставшиеся без попечения родителей), женщины, а также по признаку материальной обеспеченности - малоимущие граждане. Лишь в Пермской крае предусмотрено оказание помощи для выхода из трудной ситуации иным группам риска – освободившимся заключенным и алко-, нарко-зависимым. В остальных регионах такие программы отсутствуют. В региональном законодательстве распространено понимание трудной жизненной ситуации, как ситуации безденежья и отсутствия жилья.

Во-вторых, основными методами решения проблем являются: предоставление денежных выплат (субсидии, материальная помощь, разовые выплаты, помощь в ипотеке), оказание натуральных услуг (ремонт помещения, предоставление жилья, приюта), услуги социально-психологического характера (консультации психолога, программы адаптации, социализации, проведение мероприятий и праздников). Данные услуги предоставляются преимущественно на категориальной основе, при предоставлении соответствующих документов и данных. Социально-психологические услуги описываются в законодательстве исследуемых регионов крайне размыто и концентрируются на предоставлении консультаций юриста или психолога, недостаточно внимания уделяется таким вещам как социализация, адаптация проблемных групп населения.

В-третьих, результативность таких методов оценивается количественными параметрами (объем оказанных услуг, численность обратившихся, в т.ч. и повторно, бюджет организации, число проведенных мероприятий), а не изменением социальной обстановки в обществе.

В-четвертых, несмотря на то, что декларируется оказание адресной помощи населению, в практике законодатель исходит не из индивидуального подхода, а выбирая относительно определенный стандартный набор услуг для всех четырех обозначенных категорий граждан.

В-пятых, в основе большинства законодательных актов для получения помощи предполагается наличие заявления от лица, попавшего в трудную

жизненную ситуацию, а так же иных дополнительных сведений – справки о доходах, справке об инвалидности, семейном положении и т.д.

Пермский край

В Пермском крае достаточно развитое законодательство по мерам поддержки отдельных категорий граждан в трудной жизненной ситуации. Для одиноких пенсионеров предполагается ежемесячная денежная компенсация на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (ЕДК), субсидия на оплату ЖКУ, стационарное обслуживание в государственных учреждениях, надомное обслуживание. Дети-сироты получают вознаграждения, денежные выплаты, оплату ЖКУ и инвентаря, помощь в получении образования, жилья, а так же «психолого-педагогические и медико-социальные услуги по сопровождению замещающих семей». Граждане, освободившиеся из мест лишения свободы, имеют право на участие в индивидуально разработанных программах реабилитации в рамках программы - «Профилактика повторной преступности», которая включает в себя помощь в оформлении документов, удостоверяющих личность; документов, необходимых для получения мер социальной помощи и поддержки, пенсий, алиментов, страхового медицинского полиса и др.; консультирование по социально-правовым вопросам; социально-психологические услуги включают в себя социально-психологическую диагностику; психологическое консультирование. Семьи, в составе которых есть нарко-/алкозависимые, состоящие на учете в ОСЗН, получают помощь в рамках соответствующих программ – с больными проводится работа по восстановлению трудовых навыков, обучению профессиональным, бытовым и социальным навыкам, содействию в организации обучающих тренингов, постановке на учет в центре занятости, поиске работы, создании рабочих мест, оказываются правовые услуги, консультирование, проводится уличная социальная работа в местах привычного пребывания потребителей наркотиков и т.д. Надо отметить, что наличие специального законодательства, посвященного работе с наркозависимыми и с освобожденными заключенными отличает Пермский край от других пилотных регионов.

Исходя из анализа вышеизложенных документов, можно сказать, что данный регион достаточно сильно продвинулся в формировании пакета комплексных услуг по выводу из трудной жизненной ситуации граждан исследуемых целевых групп.

Челябинская область

Из региональных нормативных правовых актов и муниципальной программы, можно выделить услуги, которые предоставляются исследуемым целевым группам, например:

одиноким пенсионеры получают материальную помощь в виде денежных выплат, натуральные услуги, услуги «Социального такси», право участвовать в различных мероприятиях, услуги по оздоровлению (ограничивается охватом города Челябинск);

дети-сироты имеют право на приобретение жилья, денежное пособие, получение образования;

граждане, освободившиеся из мест лишения свободы - услуги по организации питания и досуга, помощь в получении работы, правовые услуги.

Отдельных мер по преодолению трудной жизненной ситуации для наркозависимых в законодательстве не предусмотрено.

В целом можно констатировать, но в Челябинской области объем мер социальной поддержки выделенных целевых групп ограничивается перечнем, определенным федеральным законодательством

Тверская область

Анализ регионального законодательства показал, что социальная политика в регионе является достаточно разработанной лишь для двух перечисленных категорий – престарелые граждане и дети, оказавшиеся без попечения родителей и семьи с детьми, оставляя без внимания наркозависимых и лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Но даже в отношении одиноких пожилых людей и детей-сирот программа ограничивается решением материальных проблем, как то: организация питания, жилье, образование, оплата ЖКУ, выплата пособий. Хотя, в отношении детей ситуация в последнее время стала меняться, и в рамках модернизации существующей системы социального обслуживания были предложены иные меры помощи – подготовка квалифицированных социальных работников, обучающие семинары для семьи и т.д.

Томская область

Анализ социального законодательства Томской области позволяет сделать вывод, что социальная политика в сфере преодоления трудных жизненных ситуаций в области характеризуется преобладанием мер поддержки и услуг, предоставляемым основным целевым аудиториям - детям-сиротам и пожилым людям. Основные характеристики мер социальной поддержки, регулируемых законами Томской области по структуре потребителей, выглядят следующим образом: граждане пенсионного возраста – 60 % получателей и 65 % денежных средств; граждане трудоспособного возраста – 30 % получателей и 28 % денежных средств; дети – 10 % получателей и 7 % денежных средств. Основные характеристики мер социальной поддержки по объемам направляемых средств: меры социальной поддержки при оплате ЖКУ – 65 %; денежные выплаты (ежемесячные, ежегодные, разовые) – 35 %.

В последнее время законодательство наполнилось дополнительными мерами в области поддержки детей-сирот. К примеру, в специализированных учреждениях для несовершеннолетних введены специалисты-кураторы «случая» (2009 г. – 115 ставок, 2012 год – 72,4 ставки), которые налаживают контакт с семьей, разрабатывают План реабилитации семьи и ребенка и координируют его исполнение, отслеживают динамику ситуации в семье, а также методисты-супервизоры, которые осуществляют методическое сопровождение специалистов в рамках реализации технологии. С 2009 года при содействии Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, такие специалисты в составе служб помощи семье и детям начали работать с семьями по месту их жительства на базе всех социально-реабилитационных центров во всех муниципальных образованиях области. Две другие целевые группы – освободившиеся из мест заключения нарко и алкоголезависимые не рассматриваются в аспекте трудной жизненной ситуации.

Псковская область

Как и в Томской области, в законодательстве Псковской области в достаточном объеме предусмотрена помощь для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также для пожилых людей, для малоимущих и граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации по причине безработицы, отсутствия жилья, произошедших природных катаклизмов, катастроф. Иные целевые группы, рассматриваемые в данном исследовании (например, наркозависимые, освободившиеся из мест лишения свободы) в качестве благополучателей не

рассматриваются. Помощь в преодолении трудных жизненных ситуаций, как правило, представляет собой непосредственно материальные выплаты на жилье, питание, обучение, субсидии и пособия. В 2013 году внесены ряд поправок относительно социального контракта, который предполагает помощь в оказании социальной адаптации лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, однако конкретные мероприятия в данной сфере не прописаны.

Республика Татарстан

Помимо базовых законов, которые регламентируют выплаты пособий, материальной помощи, субсидий, обеспечение путевок пожилым людям и детям-сиротам, в Республике существует программа модернизации и развития системы социального обслуживания (Закон от 3 июля 2006 г. N 335), которая в том числе предполагает меры по предупреждению иждивенчества лиц без определенного места жительства и занятий, включая лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Однако данные меры носят скорее запретительный и ограничивающий характер, нежели направлены на адаптацию и помощь данной категории граждан.

Иной характер носят мероприятия по социальной адаптации пожилых людей – развитие медицинской помощи, разработка системы взаимопомощи граждан пожилого возраста путем создания банка данных граждан пожилого возраста, способных помочь другим престарелым, и банка потребностей, предоставление услуг социального обслуживания на основе оценки индивидуальной нуждаемости по балльной системе (родственники, материальное положение, здоровье), оказание услуг при помощи волонтеров, для семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации – обеспечение доступности базовой потребительской корзины. По сути, эти мероприятия, хоть и являются более усовершенствованными по сравнению с базовым набором мер, предлагаемыми в других регионах, остаются в рамках тех тенденций, которые были озвучены в начале.

Однако, на стадии апробации и научных исследований находятся такие новые технологии, как: «Социально-психологическая диспансеризация лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации» - ориентирована на мониторинг социально-психологического статуса населения «группы риска» и их социальную адаптацию (молодые инвалиды, лица предпенсионного и пенсионного возраста); «Социально-трудовой кейс» - предполагает создание новой стратегии безбарьерного включения

лиц без определенного места жительства в конкурентно-рыночную среду. Целью данной технологии является адаптация и социальная интеграция маргинальных групп населения из числа несовершеннолетних воспитанников приютов, трудовых мигрантов и бывших военнослужащих, бывших заключенных - лиц, без определенного места жительства. Она позволит нивелировать комплекс иждивенчества и инфантильность мышления у данных категорий лиц за счет обучения их навыкам предпринимательского мышления, ликвидации первичной и вторичной экономической безграмотности.

В целом в Татарстане можно отметить достаточно развитую систему социальной защиты и поддержки граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, но даже здесь на уровне республиканского законодательства отсутствует социальная поддержка таких категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, как семьи с нарко-, алкозависимыми, и лишь частично затрагиваются лица, освободившиеся из мест лишения свободы.

2.3 Предложения по изменению и дополнению проекта федерального закона «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации»

Проект Федерального закона «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» после прохождения процедур общественного обсуждения был направлен Правительством РФ в Государственную Думу Российской Федерации. Обсужденный законопроект включил в себя ряд важных новаций, предлагавшихся общественностью и экспертами в ходе общественных обсуждений, в том числе: процедуры профилактики трудной жизненной ситуации, межведомственное взаимодействие с целью разрешения трудной жизненной ситуации, принятие индивидуальной программы социального обслуживания, подходы к введению технологии социального сопровождения трудной жизненной ситуации.

Вместе с тем, многие новации без логичного замыкания в единый технологический процесс социального обслуживания могут остаться не востребуемыми, декларативными. Это касается, в том числе, таких важных новаций, как профилактика трудной жизненной ситуации или институт социального

сопровождения. Обсуждение законопроекта прошло несколько этапов экспертного обсуждения в рамках Общественной палаты РФ и Открытого Правительства РФ. Экспертами были предложены не только новые подходы к определению понятия «трудная жизненная ситуация», в том числе, рассмотренные в разделе 1.2 настоящего отчета, но и ряд принципиальных технических предложений по развитию положений закона, касающихся профилактики трудной жизненной ситуации через концепцию социального сопровождения. Данные предложения представлены в тексте основного отчета в таблице 3. Вместе с тем, Минтруда РФ вновь изменило концепцию законопроекта, исключив из него вообще упоминание трудной жизненной ситуации, и таким образом, предложения экспертов остались неучтенными.

3 СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОСЗН (В ПИЛОТНЫХ РЕГИОНАХ) В ЧАСТИ ИХ РАБОТЫ С ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИЕЙ У ГРАЖДАН ВЫДЕЛЕННЫХ 4-Х ЦЕЛЕВЫХ ГРУПП

3.1 Обоснование выбора 6 пилотных регионов России

Изучение такого социального феномена, как трудная жизненная ситуация, требует качественного социологического исследования. Формирование выборки пилотных субъектов РФ для него осуществлялось по субъективным критериям. В первую очередь принималось во внимание географическое положение субъектов РФ, во вторую – их социально-экономическое положение. Были выбраны по одному субъекту РФ из СЗФО, ЦФО, УФО и СФО и два субъекта РФ - из ПФО. Последнее исключение (выбор двух субъектов РФ в ПФО) сделано в пользу Пермского края и Республики Татарстан, которые, при наличии хороших ресурсных возможностей, отличаются сильной социальной политикой, обеспеченной внедрением передовых социальных технологий, в том числе, и в работе с гражданами, находящимися в трудной жизненной ситуации. Для настоящего исследования данный кейс будет интересен тем, что позволит оценить: насколько такая социальная политика результативна с точки зрения проблем исследуемых целевых групп.

3.2 Инструментарий социологического исследования

3.2.1 Информационный запрос

В пилотные регионы заранее был направлен информационный запрос, включавший следующие составляющие:

- Перечислить меры социальной защиты и поддержки, предоставляемые перечисленным целевым группам в рамках всех социальных программ;

- Представить данные по численности указанных целевых групп за 3 года в городе - центре субъекта РФ (в случае отсутствия данных, представить данные в целом по категории «граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации»);

- Перечислить структурные подразделения ОСЗН города - центра субъекта РФ и их подведомственные учреждения, работающие с перечисленными целевыми группами.

- Указать среднегодовое число сотрудников указанных структурных подразделений и подведомственных учреждений (в городе – центре субъекта РФ), предоставляющих меры социальной поддержки.

- Бюджетные расходы структурных подразделений и учреждений ОСЗН, перечисленных в таблице 5 (колонка 2) за последние 3 года в городе – центре субъекта РФ по статьям классификации операций сектора государственного управления).

- Предоставить уставы (положения) структурных подразделений и учреждений, и должностные обязанности специалистов, работающих с целевыми группами.

- Предоставить примеры личных дел (без указания персональной информации (ФИО, адреса)) (в отсканированном виде):

По 2 кейса по каждой целевой группе: (1 кейс – семья состоит на учете менее года; 1 кейс – семья состоит на учете более 3 лет) (всего 10 кейсов):

- 2 семьи с алкозависимым членом
- 2 семьи с наркозависимым членом
- 2 семьи, имеющей детей под опекой
- 2 освободившихся заключенных
- 2 одиноких пенсионера.

Кейс формируется из совокупности дел, открытых на клиента во всех службах социальной защиты, где он получает меры поддержки.

3.2.2 Гайды экспертных интервью

Были разработаны отдельные гайды экспертных интервью для руководителей органов социальной защиты и директоров и сотрудников учреждений, работающих с целевыми группами. Кратко перечислим основные темы, затрагиваемые в ходе интервью.

Экспертные интервью с руководителями органов социальной защиты включали в себя вопросы о представлениях, о ТЖС; о том, как устроена работа органов социальной защиты и учреждений с целевыми группами; об имеющихся данных об этих группах; о внутри и межведомственном взаимодействии; о результатах работы и имеющихся сложностях; о внутренней и внешней системе оценки качества работы; о наличии инновационных технологий работы с целевыми группами; о системе подготовки кадров; о сотрудничестве с НКО.

Интервью с директорами и сотрудниками государственных учреждений сосредотачивались вокруг следующих тем: с чем связаны трудность жизненной ситуации у целевой группы; как происходит выявление граждан (семей) в ТЖС; подробное описание процесса работы с клиентом; наличие ошибок исключения – т.е. представителей групп, которые не могут получить помощь; внутри- и межведомственное взаимодействие; сотрудничество с НКО; повышение квалификации кадров; результативность оказываемой поддержки; готовность к введению технологии социального сопровождения.

3.3 Материалы социологического исследования (экспертные интервью) в органах власти и учреждениях пилотных регионов

В каждом из шести пилотных регионов были проведены экспертные интервью в региональном ведомстве социальной защиты населения, а также в территориальном отделе социальной защиты и ряде учреждений социального обслуживания. В региональных ведомствах были проведены экспертные интервью с

руководителями (в отдельных случаях с заместителями руководителей) всех основных направлений социальной защиты:

- помощь семьям и детям;
- опека и попечительство;
- социальное обслуживание пожилых людей;
- социальные выплаты и пособия.

В регионах посещались следующие типы учреждений:

- Отдел социальных выплат – 4 региона
- Центр социальной адаптации (бездомных и бывших заключенных) – 6 регионов

- Комплексный центр социального обслуживания – 5 регионов
- Центр социальной помощи семье и детям – 4 региона
- Кризисный центр для женщин – 1 регион (Республика Татарстан)
- Центр реабилитации пожилых и инвалидов – 4 региона
- Отделы опеки – 4 региона
- Центр культурно-досуговой для граждан пенсионного возраста – 1 регион

В учреждениях проводились беседы с директорами и сотрудниками. В ходе пилотных обследований был собран обширный материал, который должен лечь в основу рекомендаций по развитию системы социальной поддержки лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию.

По итогам предварительного анализа можно выделить следующие основные аспекты для обсуждения и подготовки итоговых рекомендаций. Денежные пособия – традиционная форма социальной поддержки населения в России не эффективны с точки зрения долгосрочных и стабильных результатов ресоциализации дезадаптивных групп или вывода семей из бедности, так как не могут выполнить задачу активизации личных ресурсов получателей, которым необходимо социальное сопровождение.

За рубежом представители социально незащищенных групп напрямую входят в различные консультативные органы при органах власти высшего уровня, обязательно участвуют в обсуждениях законопроектов и других инициатив, так или иначе затрагивающих интересы данной группы. Это касается именно самых незащищенных, слабых групп, тех, кто в России традиционно не имеет никакого голоса – бездомных, освободившихся заключенных, людей с зависимостью, людей с

ментальными нарушениями и так далее. Никакие решения не принимаются без заключения комиссий с участием потребителей услуг. В России до такого уровня взаимодействия власти и общества еще далеко. Пилотное исследование показало, что даже в продвинутых по части внедрения социальных новаций регионах к перечисленным группам населения неоднозначное отношение, даже социальные работники относятся к ним с позиции: «сами виноваты».

В России только начинают применяться технологии, которые направлены на повышение активности и заинтересованности получателей социальных услуг, например: социальный контракт или различные мониторинги удовлетворенности качеством услуг. Но, следует отметить, что отсутствует важная составляющая успешного вовлечения слабых групп в обсуждение принятия решений – их обучение, выявление лидеров и оказание им методической поддержки. Кроме того, в условиях России необходимо сначала преодолеть еще один этап – обучение представителей власти тому, что такой диалог возможен и необходим, а уж затем – распространение технологий диалога власти с представителями потребителей из слабых маргинальных групп.

Работа с семьями СОП

В регионах в последние несколько лет фокус внимания постепенно перемещается в сторону работы с кровной семьей ребенка в случае возникновения в семье социально опасного положения. Однако действенных инструментов у специалистов, фактически, нет. В крупных городах к работе с семьей могут подключаться психологи и наставники, в отдаленных сельских районах, наиболее социально неблагополучных в современной России, для такой работы полностью отсутствуют квалифицированные кадры.

В Пермском крае отработана технология сопровождения семей в СОП, включающая в себя 3 режима сопровождения:

- стабильное (посещение семьи раз в 3-6 месяцев)
- активное (посещение семьи раз в месяц)
- кризисное (посещение по необходимости до нескольких раз в неделю)

Во всех регионах при сопровождении создается индивидуальный план социальной реабилитации для семьи. Схемы создания индивидуального плана различны, где-то его прописывает только специалист по социальной работе, где-то

он обсуждается коллегиально внутри социального учреждения, где-то - выносится на межведомственную комиссию.

Технология сопровождения семей в СОП в Перми отрабатывается с начала 2000х годов, она доказала свою эффективность, но все же специалисты в Перми отметили, что активная работа с семьями СОП, внимание которое им оказывается всеми службами, порой вызывает у семьи иждивенческие настроения.

Участковые службы социальных работников

Активно работает технология социального патронажа семей СОП участковые службы социальных работников. Эта технология хорошо зарекомендовала себя в сельских территориях в Республике Татарстан и Псковской области. Внедрение данной технологии в Псковской области потребовало от региональных органов социальной защиты определенных материальных и методических усилий направленных на оборудование рабочих мест социальных участковых в районах, а также - на их профессиональную подготовку. Однако затраченные усилия принесли определенные социальные результаты.

В зависимости от региона участковые могут заниматься всеми семьями и любыми социальными вопросами в целом, либо специализироваться только, например, на семьях с детьми. В регионах положительно оценивают работу участковых служб в сельской местности, однако для всех остается вопрос, как организовать работу участковых в городских условиях.

В Твери начинают внедрять также технологию наставников для семей СОП - социальных участковых (у одного наставника до 8 подопечных семей), но данная технология в регионе находится пока в стадии становления.

Постинтернат

В регионах постепенно развивается технология социального сопровождения выпускников детских интернатных учреждений наставниками. Проблема в том, что сопровождение более всего требуется самым сложным детям, которые не хотят идти на контакт с представителями государственной системы. Здесь нужно искать новые технологии работы.

Приемная семья для пожилых

В Пермском крае в настоящее время - порядка 1000 приемных семей для пожилых. Технология считается успешной. В других регионах работа по данной технологии не носит масштабного характера – 8 семей в Тверской области, 2 семьи в Татарстане. Причем, в Татарстане отметили, что из бюджета не были выделены средства на данную технологию, так как у неё нет правовых оснований в федеральном законодательстве. Среди других препятствий в регионах назывались – отсутствие желающих принимать пожилых в свою семью, разрушенные дома у пожилых, что препятствует переселению принимающей семьи в жильё пожилого человека.

Работа с освободившимися заключенными

Во всех регионах есть Центры социальной адаптации (ЦСА), куда могут обратиться освободившиеся из заключения люди, не имеющие жилья и регистрации по месту жительства. Только в Тверской области в ЦСА действует отдельное отделение социальной реабилитации именно данной категории. Причем, воспользоваться услугами отделения (в частности, консультациями) могут не только проживающие в Центре бездомные, но и «домашние» освободившиеся из заключения.

Опыт реализации технологии социального сопровождения освободившихся заключенных среди 6 пилотных регионов есть только в Пермском крае. Там действует служба сопровождения, сотрудники которой сами выходят по адресам, где живут освободившиеся, рассказывают о своих услугах и в случае интереса предлагают заключить договор на сопровождение. Опыт показывает, что отказывается от взаимодействия со службой небольшой процент целевой аудитории. В других регионах могут предложить только традиционные методы работы – в случае личного обращения предложить материальную помощь (например, в Псковской области материальная помощь освободившимся заключенным составляет всего 100 рублей). При этом известно, что представители этой группы редко сами обращаются в государственные структуры. В регионах отмечают, что ресурсов для полноценного сопровождения ни материальных, ни кадровых у них нет. Самые уязвимые – одинокие, которые только освободились. Им, как правило, региональные социальные службы не могут обеспечить необходимую поддержку – только небольшую единовременную материальную помощь и продуктовые наборы.

Мобильные бригады

Мобильные бригады, как правило, действуют в сельских территориях, периодически объезжая отдаленные деревни. Набор специалистов, которые участвуют в выезде, зависит от потребностей жителей (может выехать психолог, парикмахер, обувной мастер, врач и т.д.). Потребности узнают социальные работники (участковые или надомные).

В городских условиях мобильная бригада может выезжать в квартиру к пожилому человеку, чтобы, например, выполнить генеральную уборку и оказать еще какие-то услуги (т.е. выезжает несколько соцработников сразу) – за дополнительную плату.

Надомное обслуживание

Сложная плохо оплачиваемая работа – необходимость общаться с пожилыми людьми, у многих из которых – психические нарушения и проблемы из-за недостатка общения. У органов социальной защиты нет реабилитологов, нет сиделок, которые очень востребованы. Даже организовать досуг (вывезти на экскурсию, например) – сложная задача, т.к. пожилые клиенты, как правило, вообще не выходят из дома, поэтому и пользуются услугами социального работника.

В Тверской области в качестве услуг прописаны «подбадривания», беседы. В других регионах таких услуг нет, считают, что это само собой разумеющееся поведение социального работника.

В Татарстане есть технология – «санаторий на дому», но она требует дополнительного изучения.

Социальный контракт

Эта технология в Пермском крае действует уже давно. Специалисты отмечают, что эффективность ее в целом низкая, так как нет устойчивых результатов. Как правило, семья выполняет свои обязательства в период действия социального контракта, но после его завершения не выходит на самообеспечение, а возвращается к первоначальной ситуации. Например, если на средства программы покупается скот, то через год его уже не на что кормить и семья его просто съедает. В других регионах только начинают внедрять данную технологию, и возникает

много вопросов. Например, как органы социальной защиты могут повлиять на трудоустройство человека? Во многих случаях всё ограничивается походом и постановкой на учет в службе занятости, но не постоянным трудоустройством. Другой важный аспект – содействие семье в устройстве ребенка в детский сад - специалисты социальной защиты также не могут повлиять на очередь в детский сад. В Татарстане, например, очередь абсолютно прозрачная и электронная, заключение с семьей социального контракта не может продвинуть семью по очереди. Значит, мать ребенка не может трудоустроиться, следовательно, социальный контракт приобретает просто формальный характер.

Размеры выделяемой в рамках социального контракта помощи, как правило, не высоки (например, 20-30 тыс. рублей). Кроме того, например, в Псковской области данная сумма будет выплачиваться не единовременно, а постепенно, что снижает возможности семьи использовать выделенные средства не на «еду», а на развитие семьи.

4 УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ГРАЖДАН - ПОЛУЧАТЕЛЕЙ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ - ФОРМОЙ И ВИДАМИ ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЛЯ ВЫХОДА ИЗ ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ: КАЧЕСТВЕННОЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

4.1 Обоснование выборки и описание процедур сбор данных

Важно, чтобы голос людей, оказывающихся в трудных ситуациях, был услышан при разработке социальной политики. Недостаточно защищать их права «сверху», они могут и должны быть равноправными участниками системы. Ведь только у них есть уникальный опыт жизни в трудной ситуации, только они знают, какие у них на самом деле потребности и с какими препятствиями и сложностями они сталкиваются, в том числе при обращении за помощью к органам власти и учреждениям. Представители четырех целевых групп, которым посвящено данное исследование, выступили экспертами и информантами, поучаствовав в фокус-группах и интервью. В ходе исследования были проведены 12 фокус-групповых дискуссий в 6 регионах Российской Федерации и 60 глубинных интервью в 4

регионах Российской Федерации. Фокус-групповые дискуссии проводились региональными социологическими службами в 6 регионах Российской Федерации: Псковской (Северо-Западный федеральный округ), Пермской (Приволжский федеральный округ), Тверской (Центральный федеральный округ), Томской (Сибирский федеральный округ), Челябинской областях (Уральский федеральный округ), а также в Татарстане (Приволжский федеральный округ). В каждом из регионов было проведено по 2 фокус-группы: 1) с одиноко проживающими пенсионерами, 2) с членами семей, имеющих детей, оставшихся без попечения родителей. Число участников фокус-групп составило 8-10 человек. Все фокус-группы были записаны на диктофон и расшифрованы. Средняя продолжительность одной фокус-группы составила 60 минут.

Во все регионы исследования было направлено письмо поддержки от Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации за подписью заместителя министра А.В. Вовченко. Однако, несмотря на письмо, региональные министерства социальной защиты отнеслись к исследованию очень настороженно. В Тверской области о предстоящей фокус-группе модератору сообщили за полчаса до начала, при этом на самой фокус-группе присутствовало 4 человека от Министерства социальной защиты Тверской области. Практически все Министерства в обязательном порядке запрашивали гайд заранее.

Наиболее сложной группой респондентов с точки зрения рекрутинга оказались члены семей с детьми, оставшимися без попечения родителей. Министерства социальной защиты отказывались давать контакты семей с детьми, оставшимися без попечения родителей, отказывались и сами узнавать у семей о желании поучаствовать в данной фокус-группе.

Глубинные интервью были проведены в 4 регионах Российской Федерации: Псковской (Северо-Западный федеральный округ), Тверской (Центральный федеральный округ), Томской (Сибирский федеральный округ), а также в Татарстане (Приволжский федеральный округ). В каждой из областей было проведено по 15 глубинных интервью: 1) с одиноко проживающими пенсионерами, 2) с детьми, оставшимися без попечения родителей, 3) с членами семей алко - и наркозависимых, 4) с освобожденными из мест заключения. Причем, в последнем случае учитывается срок освобождения: недавно освободившиеся (менее 2 месяцев), освободившиеся 3-6 месяцев назад, освободившиеся 1-2 года назад, что позволяет оценить глубину

деприваций на разных этапах возвращения граждан к нормальной жизнедеятельности. Наиболее сложной для рекрутирования группой респондентов оказались освобожденные из мест заключения, в силу закрытости этой группы, а также высокой степени недоверия и настороженности. В данной ситуации эффективной тактикой оказался метод снежного кома.

Все глубинные интервью были записаны на диктофон и расшифрованы. Средняя продолжительность интервью составила 30-40 минут.

4.2 Инструментарий социологического исследования

Инструментарий социологического исследования составили гайды для проведения фокус-групп и индивидуальных интервью. Гайды были адаптированы для каждой конкретной целевой группы и включали в себя следующие основные темы:

- фокус-группы с одинокими пенсионерами: социальный портрет участников; жизненная ситуация; опыт обращения за социальной поддержкой и социальным обслуживанием; опыт обращения к услугам НКО, Церкви; социальные связи; ошибки исключения в оказании помощи; тенденции развития системы социальной защиты;

- фокус-группы с опекунами семьями: социальный портрет участников; жизненная ситуация; процесс оформления опекуна; взаимодействие с органами опеки; опыт обращения за помощью к специалистам; опыт обращения за социальной поддержкой; опыт обращения к услугам НКО, Церкви; социальные связи; тенденции развития социальной сферы;

- индивидуальные интервью с освободившимися из мест заключения: биографические сведения; сегодняшняя ситуация после освобождения – сложности, поиск работы, жилье, опыт восстановления документов, отношения с родственниками, оценка своего здоровья; опыт обращения за помощью к органам социальной защиты; субъективная оценка благополучия; тенденции развития социальной сферы;

- индивидуальные интервью с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей 16-19 лет (выпускники детдомов; выросшие в опекунах семьях): биографические сведения; сегодняшняя ситуация после окончания школы –

сложности, поиск работы, жилье, взаимодействие с органами опеки; опыт обращения за помощью к органам социальной защиты; субъективная оценка благополучия; тенденции развития социальной сферы;

- индивидуальные интервью с одинокими пенсионерами: биографические сведения; сегодняшняя ситуация – сложности, отношения с родственниками, работа, жилищные условия, мобильность, оценка своего здоровья; опыт обращения за помощью к органам социальной защиты и социального обслуживания; опыт обращения к НКО, церкви; субъективная оценка благополучия; тенденции развития социальной сферы;

- индивидуальные интервью с семьями с алко- либо наркозависимыми членами: биографические сведения, возникновение проблемы зависимости; сегодняшняя ситуация – сложности, отношения с родственниками, работа, жилищные условия, оценка здоровья членов семьи; опыт обращения за медицинской помощью; опыт взаимодействия с органами опеки; опыт обращения за помощью к органам социальной защиты; опыт обращения к НКО, церкви; субъективная оценка благополучия; тенденции развития социальной сферы.

Собран обширный материал, который будет детально проанализирован на следующем этапе работы над темой.

5 ВЫЯВЛЕНИЕ РОССИЙСКИХ «ЛУЧШИХ ПРАКТИК» ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОНКО В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН, ОКАЗАВШИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ (ИЗ ЧИСЛА ВЫДЕЛЕННЫХ 4Х ЦЕЛЕВЫХ ГРУПП), НА МАТЕРИАЛАХ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОНКО, ОСУЩЕСТВЛЕННОГО АСИ В 2011-2012ГГ.

В рамках проекта «Мониторинг современных форм социальной адаптации лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и предложения по развитию этих форм», осуществляемом совместно с РАНХиГС, в сентябре-октябре 2013 года Агентство социальной информации провело исследование:

- 17 российских НКО, оказывающих помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей;

- 12 российских НКО, оказывающих помощь одиноко проживающим пенсионерам;

- 11 российских НКО, оказывающих помощь бывшим заключенным;

- 9 российских НКО, оказывающих помощь семьям, находящимся в тяжелой жизненной ситуации, вызванной алко- или наркозависимостью кого-либо из ее членов.

Целью исследования было выявление ряда лучших практик НКО, направленных на помощь указанным целевым группам, а также сравнение деятельности НКО и государственных социальных служб в данном направлении.

Задачи исследования:

- Выяснить, что конкретно делают организации для данной целевой группы для выхода из ТЖС.
- Уточнить статистику по реализуемым программам/проектам.
- Узнать, на какой - платной или бесплатной - основе оказывается помощь; если на бесплатной – узнать подробнее об источниках финансирования деятельности организаций.
- Выяснить, в чем отличие помощи, оказываемой организацией целевой группе, от помощи органов соцзащиты?
- Узнать мнение руководства организаций о возможности оформления оказываемых ими услуг через госзаказ и о том, какие барьеры могут возникнуть, если включить эти услуги в перечень государственных услуг.

5.1 Исследование услуг, оказываемых российскими НКО, детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации - детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей

Большинство опрошенных организаций были рекомендованы экспертами в области СО-НКО (АСИ, САФ), а также были опрошены, исходя из того, что их деятельность представлена в списке лучших практик НКО на сайте «НКО: законы развития».

Многие опрошенные НКО (например, БФ «Байкальское солнышко», БФ «Волонтеры в помощь детям-сиротам», Негосударственный центр поддержки семей и детей «Вместе» и др.) стремятся не допустить возникновения самой проблемы детского сиротства, проводя работу с соответствующими группами риска по следующим направлениям:

- проведение профилактических мероприятий (психологическая помощь) с потенциальными матерями-отказницами;
- оказание посильной материальной и социальной помощи потенциальным матерям-отказницам;
- поиск родственников детей, которых хотят оставить в родильном доме.
- работа с семьями, которые добровольно временно размещают детей в интернатных учреждениях из-за трудной жизненной ситуации, направленная на возвращение детей в семьи;
- помощь семьям с маленькими детьми в трудной жизненной ситуации;
- работа с группами риска, когда дети могут остаться без попечения родителей, например, с разведенными родителями, вдовами, супругами заключенных, семьями условно осужденных, женщинами, находящимися в местах лишения свободы, матерями детей-инвалидов, семьями, попавшими в неожиданную трудную ситуацию из-за смерти, потери работы и т.п.;
- работа с такой группой риска, как беременные выпускницы детских домов, представленный, например, такими проектами, как «Детская комната», где молодые мамы-выпускницы детдомов получают профессию «повар», а сотрудники благотворительного фонда присматривают за их детьми;
- «Социальная гостиница», где проходят комплексные занятия с беременными выпускницами.

При этом необходимо отметить, что специалисты НКО содействуют в сохранении ребенком кровной семьи только в тех случаях, когда нахождение в ней не опасно для ребенка.

Другое важное направление деятельности НКО (в частности, БФ «Дорога к дому», Благотворительный фонд помощи детям-сиротам «Здесь и сейчас», БФ «Родительский мост» и др.) – содействие семейному устройству детей и работа с приемными, замещающими и опекунами семьями, в первую очередь - профилактика вторичного сиротства.

Детям, все-таки оказавшимся в детских домах и интернатах, НКО помогают следующим образом:

- осуществляют программу, направленную на индивидуализацию внешней среды ребенка согласно его потребностям, формирование понимания у ребенка «свое/чужое» и подготовку ребенка к жизни вне стен сиротского учреждения (как в

случае перехода в семью, так и в случае выпуска из детского учреждения) (Фонд «Детские домики»);

- сопровождают детей из домов ребенка в больницы для проведения операций (сопровождающие няни постоянно находятся с ребенком). Также НКО стараются обеспечить нормальные условия пребывания детей в больницах (мебель, средства гигиены, одежда, игрушки и др.) и привлечь специалистов для проведения с детьми в условиях госпитализации развивающих занятий, праздничных мероприятий (БФ «Солнечный город», БФ «Байкальское солнышко» и др.);
- создают инфраструктуры для приемных семей и организуют проживание детей в условиях, максимально приближенных к семейным – например, в детской деревне «Виктория» и детских деревнях SOS, где созданы все условия для успешной социализации детей;
- развивают программы наставничества для воспитанников детских домов («Старшие Братья Старшие Сестры», Фонд «Детские домики»);
- осуществляют проект «Семья выходного дня» (гостевой режим, наставничество, на каникулы в семью) - форма помощи ребенку, без оформления его постоянного проживания в семье. В выходные дни или каникулы ребенок, на правах гостя, посещает и кратковременно проживает в семье наставника (Фонд «Детские домики»);
- организуют учебные центры и мастер-классы для детей из детдомов, где ребята могут попробовать себя в различных профессиях, а также встретиться с профессионалами своего дела («Волонтеры в помощь детям-сиротам», «Карельский союз защиты детей», «Пристань»);
- привлекают к работе в детских государственных учреждениях специалистов по отдельным направлениям для проведения развивающих занятий (по хореографии, музыке, иностранному языку и другим дисциплинам) на постоянной основе, проводят различные конкурсы для выявления и развития талантов детей (например, «БФ «Солнечный город»);
- осуществляют индивидуальную оплату лечения (например, БФ «Здесь и сейчас»);
- оказывают материальную помощь детским домам и интернатам, передают им собранные вещи, ремонтируют здания; также оказывают адресную помощь

детям в детских домах с учетом их индивидуальных потребностей: одеждой, обувью, игрушками, подарками к праздникам и на день рождения;

- проводят праздничные развивающие мероприятия в учреждениях для детей-сирот, а также организуют различные поездки (в зоопарк, в театр, прогулки на теплоходе, отдых на море и др.).

НКО (например, БФ «Дети России – будущее мира», Центр равных возможностей «Вверх») уделяют особое внимание выпускникам детских домов как одной из наиболее уязвимых категорий населения. Их успешной социализации и интеграции в жизнь за пределами детского дома способствуют следующие направления деятельности НКО:

- организация проживания выпускников в Домах молодежи, где педагоги-наставники помогают им в вопросах учебы, устройстве на работу, оформлении различных документов, в том числе на жилье. Для подростков это возможность начать самостоятельную жизнь в благоприятных условиях (например, «Детские деревни SOS»);
- реализация жилой программы по квартирному типу и программы полунезависимого проживания (ПНП): после окончания профессионального образования, ребята могут плавно перестроиться на полностью самостоятельную жизнь. Молодые люди переезжают на постоянное место жительства на собственную или муниципальную жилую площадь, либо снимают жилье, получая частичную финансовую поддержку (например, «Детские деревни SOS», «Пристань»);
- помощь детям-сиротам в получении высшего образования;
- социально-бытовое сопровождение выпускников детдомов (за каждым закреплен куратор, помогает во всем, кроме юридической помощи, в том числе в оформлении пособий), а также психологическое, юридическое консультирование, сопровождение в судах;
- сопровождение выпускников в местах локального проживания;
- социальное сопровождение выпускников детдомов, которые имеют инвалидность;
- помощь в ремонте социальных квартир для выпускников детей-сирот;
- обучение различным профессиям;

- сотрудничество с колледжами – оплата получения образования выпускниками;
- школа выпускников – работает с выпускниками детдомов, которые учатся в училищах;
- помощь воспитанникам взрослых ПНИ и выпускникам коррекционных интернатов в обучении (общая образовательная программа, помощь с отдельными предметами), а также помощь в подготовке к прохождению комиссии, которая дает разрешение таким людям покинуть интернат и вести самостоятельную жизнь (тем, кто к этому стремится);
- организация участия выпускников в футбольной команде, театральной студии, школе ремесел, литературном клубе, киноклубе, летнем лагере и т.п.

Ряд организаций (например, «Центр социальных и образовательных инициатив», «Карельский Союз защиты детей») предоставляет психологическую и юридическую помощь для различных категорий детей-сирот по следующим направлениям:

- психологическое консультирование;
- общественная правовая приемная, постоянные клиенты которой - дети-сироты, выпускники детдомов;
- работа «горячей» телефонной линии по вопросам нарушения прав и обеспечения гарантий социальной поддержки детей-сирот и лиц из их числа, семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- социальная скорая помощь – экстренные выезды (по вызовам тех, кто узнал о нарушении прав ребенка);
- работа Интернет-приемных психолога, юриста, детского правозащитника;
- программы «Детский адвокат на службе постинтерната»: бесплатная юридическая помощь детям и их представителям по решению проблем в судебном и внесудебном порядке и «Ребенок и право»: правовое просвещение детей и взрослых (конференции, семинары, тренинги, информационные материалы, касающиеся прав детей);
- индивидуальное консультирование и сопровождение детей и родителей по вопросам соблюдения, защиты и обеспечения прав ребенка.

Все опрошенные НКО оказывают услуги на безвозмездной основе, при этом Благотворительный фонд профилактики социального сиротства отметил, что

проводимые им программы обучения могут быть платными, если на них поступает заказ на региональном уровне.

Источником финансирования опрошенных НКО являются (перечислено по убыванию):

- частные и корпоративные пожертвования;
- российские гранты и субсидии, в том числе муниципальные и региональные, а также гранты Общественной палаты РФ, субсидии Минэкономразвития, «президентские» гранты, помощь благотворительных фондов и учредителей (например, Фонда поддержки детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации ОАО «Северсталь», Банка Уралсиб др.);
- зарубежные гранты (например, гранты Министерства иностранных дел королевства Нидерландов, финского отделения общественной организации «Спасайте детей» и др.).

Некоторые НКО отметили сложности, возникающие при попытке выиграть российские гранты, в частности, так называемый «президентский» грант: они считают, что процедуру отбора победителей нужно сделать более прозрачной. В то же время ряд опрошенных организаций выиграл конкурс на данный грант. При этом руководители нескольких НКО заявили, что они принципиально не пытаются получить зарубежные гранты, т.к. считают, что проблемы российских детей-сирот должно решать наше государство.

На вопрос «Оказывают ли такие же услуги государственные соцслужбы? В чем отличия помощи, оказываемой организацией, от помощи органов соцзащиты?» НКО ответили следующим образом:

- по своему должностному регламенту они должны это делать, но в силу своей некомпетенции они этого не делают;
- система оказания услуг соцслужбами устарела: устарели ее механизмы, сама идеологическая основа;
- такие услуги государственные соцслужбы не оказывают (в ряде случаев они подписывают с НКО соответствующий договор на выполнение данных услуг);
- государство сейчас разрабатывает такие же проекты в нескольких регионах, но на данный момент аналогичного проекта у государства нет;

- госорганы в первую очередь уделяют внимание отчетности, бумажкам, они не клиентоориентированные, Центр же старается в первую очередь уделять внимание клиенту, устанавливает с ним доверительные отношения + в нем постоянный состав специалистов, в отличие от гос. соцслужб. В Центре – неравнодушное, слегка альтруистическое отношение. В госслужбах – равнодушное, люди не заинтересованы + маленькая зарплата. Сотрудники центра работают практически круглосуточно (принимают звонки, например, об отказе, и выезжают на место), госслужбы – от звонка до звонка;
- у города нет достаточных средств, чтобы обеспечивать работу таких служб; НКО не дублирует услуги, оказываемые соцслужбами, а расширяет их спектр - в частности, потому что в нем работают квалифицированные специалисты, у которых есть возможность работать по эффективной технологии «ведения случая», уделить достаточное время клиентам (на одного специалиста – до 15 клиентов, что меньше, чем в соцслужбах). При этом все проекты НКО реализуются на базе соцучреждений, в сотрудничестве с мэрией города, и через проведение конкурсов проектов, т.е. это взаимовыгодное партнерство;
- НКО работает «в связке» с соцслужбами. Соцслужбы не занимаются соцсопровождением, обучением выпускников и молодых мам;
- НКО закрывает «брешь» в получении профессии выпускниками детдомов, которая образовалась из-за того, что, например, в Новосибирске профтехобразование было передано из Министерства образования в Министерство труда и занятости населения, которое не очень понимает, что делает. Сейчас государство оплачивает получение профессионально-технического образования, но при этом сильно сократило список профессий, которые можно получить в колледжах – например, девушки в колледжах, где есть общежитие, бесплатно могут получить только профессию электросварщика;
- в государственных соцслужбах практически нет юристов, которые могут квалифицированно решить проблемы бывших воспитанников детдомов – НКО приходится готовить их самим;
- проблема госучреждений – персонал, абсолютно неподготовленный к работе с детьми с искореженными судьбами, а также низкий уровень оплаты труда.

Сейчас подняли зарплату в детских садах – и самые лучшие сотрудники детдомов уходят туда;

- отличия услуг, оказываемых НКО, от услуг, предоставляемых государственными соцслужбами:
 - оказывают услуги, которые те не оказывают;
 - более комплексный, не фрагментарный подход;
 - больше возможностей подстроиться под клиента: могут подключить другую НКО или, увидев, что появилось много клиентов определенного типа, внедрить новую услугу – государство так действовать не может;
- государство тоже проводят какое-то обучение, но сотрудники госорганов признавались, что не видели ничего лучше программ Фонда: они всегда интерактивны, в них используются ролевые игры, представлены различные кейсы. На государственных курсах же часто только лекции. Также эти лекции проводятся часто в одном регионе, т.е. люди варятся в собственном соку, и ничего нового им преподаватели не могут дать;
- по сравнению с соцслужбами у БФ – принципиально иная модель работы. Помимо медицинского персонала, они нанимают нянь детям-отказникам в больницах. Это очень редко встречается в больницах, или же нянь очень мало;
- реализуя программу «Социальный склад», различные компании и люди приносят продукты, вещи, обувь – нуждающиеся люди выбирают, что им нужно; государственные соцслужбы выдают уже готовые пакеты – нет возможности выбирать;
- в соцслужбах социальные пакеты не ориентированы на помощь клиенту, и они не предполагают глубокой психотерапевтической помощи, а предполагают оказание социально-психологической поддержки;
- психотерапевтическая помощь НКО клиентам более целевая и долгосрочная, т.е. это глубокое консультирование с долгосрочным сопровождением, т.е. это системный подход вплоть до завершения кризиса в семье (например, в случае угрозы вторичного отказа), также в НКО тот специалист, который принял клиента на приеме, сопровождает его на всех дальнейших этапах, а в госслужбах клиентов сопровождают разные специалисты на разных этапах;

- работу, аналогичную той, которую ведут НКО (гуманитарная, материальная, социальная помощь) – государство выполняет. Отличие нашей работы в адресности, оперативности и соблюдении потребностей и пожеланий благополучателей, также в работу активно вовлекается общественность;
- профилактику кризисной ситуации государство не делает: оно подключается на стадии, когда ребенка надо уже изымать из семьи. БФ старается найти кризисную семью и помочь ей, не доводить до этого.
- школы приемных родителей есть и государственные. Но у БФ они разделяются на школы для усыновителей и школы для приемных родителей. БФ уделяет гораздо большее внимание психологическому консультированию, что очень важно. У государства возможности в этом ограничены; у государства также нет пока эффективных технологий сопровождения приемных семей;
- в связи с переходом на подушевое финансирование похожим обучением – выпускников ПНИ - занимаются в обычных колледжах. Много ребят уходит туда (там легче), а там нет индивидуального подхода, и вся работа Центра сводится на нет.

По мнению ряда НКО, общественным организациям, которые занимаются проблемами детей, невозможно работать без взаимодействия с властью. Однако органы власти часто не хотят с ними сотрудничать.

12 из 17 опрошенных НКО выразили желание оформить оказываемые ими услуги через госзаказ, а 3 из них (Негосударственный центр поддержки семей и детей «Вместе», БФ «Дети России – будущее мира», Детский благотворительный фонд «Солнечный город») уже работают таким образом. По мнению наших респондентов, процедура оформления услуг, оказываемых данными НКО, через госзаказ, требует существенной доработки.

5.2 Исследование услуг, оказываемых российскими НКО, одиноко проживающим пенсионерам

При отборе НКО для участия в нашем исследовании мы использовали рекомендации экспертов-геронтологов (в частности, Эдуарда Карюхина – врача-геронтолога, руководителя Регионального общественного фонда помощи престарелым «Доброе дело»), базу данных НКО «Так просто!», а также раздел «Лучшие практики» на одном из сайтов АСИ «НКО: законы развития».

Необходимо отметить, что организации, работающие с пенсионерами, не всегда выделяют одиноко проживающих пенсионеров в отдельную категорию и часто не имеют проектов/услуг, предназначенных исключительно для таких людей. Среди опрошенных нами НКО – организации, которые помогают преимущественно одиноко проживающим пенсионерам, а также те, которые определяют эту группу населения как одну из своих целевых групп.

Одиноко проживающие пенсионеры – очень уязвимая в правовом отношении категория граждан. Поэтому оказание юридических услуг является одним из основных направлений деятельности опрошенных нами НКО. Такие услуги включают в себя:

- проведение бесплатных юридических и социальных консультаций (например, по жилищному законодательству и по изменениям в пенсионном законодательстве);
- организация информационных семинаров по актуальным «жизненным» вопросам, а также практических семинаров, например, на тему «Как пенсионеру обратиться в орган власти правильно, чтобы получить эффективный ответ»;
- распространение среди пенсионеров методических сборников, таких, как, например, «Секреты письменных обращений. Как общаться с чиновниками» (сборник советов и рекомендаций для повышения эффективности взаимодействия пожилых людей с органами власти) и «Интернет – это просто» (сборник советов пожилым людям по использованию различных Интернет-сервисов);
- организация консультационных выездов в населенные пункты;

- подготовка ответов на обращения пенсионеров, которые аккумулируются, в частности, в районных советах ветеранов (по вопросам ЖКХ, предоставления льгот и субсидий, потребительским спорам и т.п.). По вопросам, поднятым в обращениях, направляются запросы в предприятия жилищно-коммунального обслуживания, ресурсоснабжающие организации, администрации соответствующих городов и районов, Государственную жилищную инспекцию и другие органы государственной власти по поводу нарушения прав граждан;
- составление исков, представление в суде;
- организация «Центров поддержки гражданской активности и социальной информированности людей «третьего возраста»: партнерство НКО и муниципальных библиотек».

Другим важнейшим направлением в деятельности опрошенных НКО является помощь одиноким престарелым на дому. Несколько организаций разработали различные модели помощи одиноким пожилым, в основу которых входит именно оказание таких услуг. Кроме осуществления ухода за одинокими пенсионерами на дому НКО оказывает патронажные услуги по уходу за одинокими пожилыми в больницах: так, сестры милосердия и добровольцы из православной службы помощи "Милосердие" с 1991 года ухаживают за лежачими больными в ГКБ № 1 им. Н.И. Пирогова: они кормят больных, сопровождают на прогулках, лежачих больных переворачивают, обрабатывают пролежни и т.д. Сотрудниками «Милосердия» и врачами больницы было замечено, что в отделениях, где работают сестры, смертность значительно снижается. Также НКО помогают одиноким пенсионерам получить медицинскую помощь по месту жительства, доставляя их (в том числе инвалидов-колясочников) до поликлиник.

НКО также оказывает образовательные услуги для одиноких пенсионеров, издают специальную литературу, а также организуют их досуг, способствуя преодолению ими социальной изоляции и, соответственно, существенному поднятию жизненного тонуса.

Некоторые НКО, используя технологии местных сообществ, стараются привлечь общество к решению проблем пожилых. Так, Региональный благотворительный фонд «Самарская губерния» поддерживает соответствующие инициативы НКО и проводит мероприятия, где они получают необходимую

информацию. Например, реализуемый фондом проект «Альянс НКО «Серебряный возраст» направлен на то, чтобы самые разные организации, государственные и негосударственные, использовали как можно более эффективные технологии для работы с пожилыми людьми, которые позволяют им самореализоваться и социализироваться (образование, творчество и т.п.).

Из 12 опрошенных НКО 11 оказывают услуги на безвозмездной основе. Автономная некоммерческая организация «Центр защиты прав человека «Равноправие» оказывает платные консультации (кроме консультаций по военным вкладам участников ВОВ), однако их стоимость - 200 рублей, что более чем вдвое дешевле, чем в остальных юридических центрах города. Также из 10 программ, реализуемых Межрегиональным Ресурсным Центром "Серебряный возраст" 4 являются платными – например, продвинутый уровень обучения на компьютере.

Источником финансирования опрошенных НКО являются (перечислено по убыванию):

- российские гранты и субсидии (федеральные, муниципальные и региональные, в частности субсидии Минэкономразвития, грант Правительства Москвы на рекламную кампанию по привлечению корпоративных благотворителей в помощь пожилым людям, а также средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 8 мая 2010 года №300-рп.);
- частные и корпоративные пожертвования;
- зарубежные гранты и членские взносы (небольшие, например, 250 рублей в год).

Руководители многих опрошенных НКО отметили, что очень большой объем в их организациях осуществляется на волонтерских началах. Также некоторые из них испытывали сложность в получении региональных грантов, т.к., по их мнению, распределение такой помощи не всегда является «прозрачным». В то же время другие организации, наоборот, регулярно получают поддержку со стороны местных органов власти.

На вопрос «Оказывают ли такие же услуги государственные соцслужбы? В чем отличия помощи, оказываемой организацией, от помощи органов соцзащиты?» НКО ответили следующим образом:

- центры соцобслуживания пожилых граждан и инвалидов в области очень хорошо работают с пожилыми людьми. Но таких услуг, как, например, посещение одиноких пенсионеров и помощь им в общении по скайпу, скорее всего, они не оказывают, т.к. для этого нужно дополнительное финансирование и добровольцы. Также часть услуг, оказываемых соцслужбами (например, принести продукты), – бесплатна, а часть – помыть окна или помыть пенсионера – платно. У НКО это бесплатно;
- государственные службы предлагают воспользоваться своими услугами определенным категориям граждан и по тем услугам, на которые выделяется финансирование. То есть соцзащита не выполняет закрытие всех социальных проблем пожилых – это и пытаются отчасти «закрыть» с помощью соответствующих проектов НКО;
- проекты службы «Милосердие» не имеют точных аналогов среди государственных соцучреждений. Для многих людей, обращающихся в службу, это - последний шанс быть услышанным и получить помощь. Патронажным уходом в больницах и на дому занимаются сестры милосердия - в этом уже уникальность, т.к. сестры милосердия - это не социальные работники и не просто медицинские сестры. В больницах сейчас достаточно медсестер для того, чтобы делать процедуры, ставить капельницы, менять судна больным. Но, их недостаточно для того, чтобы пообщаться с больным, оказать духовную поддержку (сестер милосердия специально учат основам милосердия - чего, конечно, нет в обычных медучилищах). С уходом за одинокими людьми на дому такая же история: действительно, есть социальные работники от департамента соцзащиты, но у них - довольно ограниченный функционал: принести лекарства из поликлиники, принести продукты, убраться, если нужно. Медсестры от поликлиники приходят, если врачом назначены процедуры. С патронажным уходом сестер милосердия ситуация более гибкая: в зависимости от конкретного случая, сестры милосердия дежурят у больного круглосуточно или, например, посещают 1-2 раза в неделю;
- социальные службы выдают продуктовые наборы 1 раз в год, а НКО выдает их 1 раз в месяц. При этом они заранее спрашивают, что хотят люди: например, курицу, а не консервы;

- литературное объединение пенсионеров – уникальное явление, его нет у соцслужб;
- деятельность НКО дополняет работу соцслужбы. Соцслужба может помочь, если, например, у малообеспеченных людей испортился холодильник – дают новый, и то не всегда. Т.е. оказывают помощь в виде нужных предметов бытовой техники в случае крайней необходимости. НКО оказывает материальную помощь по заявкам пенсионеров (микроволновки, мультиварки);
- НКО довольно тесно сотрудничает с районным центром соцобслуживания: вместе организуют вечера, с помощью соцработников иногда адресно раздают пенсионерам материальную/продуктовую помощь и подарки. Также иногда обращаются в соцслужбы по всему городу, и практически всегда встречают понимание. Соцслужбы равнодушны, но их работу сдерживают большое количество инструкций, но, возможно, это нужно для предотвращения воровства;
- отличие работы НКО от услуг соцслужб в том, что «Доброе дело» создало свою собственную модель ухода за одинокими пожилыми людьми: Это - помощь престарелым на дому: (консультации врачей, медсестер, специалиста по лечебной физкультуре) и социальная (патронаж). Это генеральное направление в мировой геронтологии – долговременный вид ухода. Он - наиболее экономичен, при этом он - очень эффективен и значительно повышает качество жизни одиноких пожилых;
- существует закон об оказании юридической помощи, согласно которому не всем категориям населения оказывается бесплатная юридическая помощь. Например, при обращении в Адвокатскую палату, необходимо собрать очень большой пакет документов, доказывающий, что ты малоимущий, и т.п. НКО оказывает юридические услуги за умеренную плату, которая под силу пенсионерам;
- органы соцзащиты не моют окна у одиноких пенсионеров. Это не предусмотрено договором, т.е. эту услугу исключили из договора (в связи с необходимостью обеспечения безопасности сотрудникам). Можно договориться с сотрудником соцзащиты, и он помоеет окна платно. Также соцслужбы не оказывают мелкий бытовой ремонт (нужно обращаться в

управляющую компанию, где не всегда есть электрики). Поэтому АНО и выбрало 2 направления, потому что они очень нужны, а обратиться пенсионерам некуда;

- пенсионеры обращаются либо в Центр, либо в соцслужбы в зависимости от того, что они хотят: если хотят только пройти компьютерные курсы, то в соцслужбу, если готовы принять участие в мероприятиях, организуемых Центром – то туда;
- в некоторых соцслужбах есть компьютерные курсы на базе библиотек. Но в Ассоциацию чаще обращаются, т.к. они работают со всеми районами города, в отличие от соцслужбы.

Опрос показал, что НКО считают необходимым тщательно проработать соответствующее техзадание и процедуру участия в конкурсе на государственное задание, сделать ее более прозрачной, однако стандартизация некоторых оказываемых ими услуг представляется участникам опроса проблематичной или невозможной.

5.3 Исследование услуг, оказываемых российскими НКО, бывшим заключенным

При отборе НКО для участия в нашем исследовании мы использовали ресурсы Агентства социальной информации: базу данных НКО «Так просто!», а также раздел «Лучшие практики» на одном из сайтов АСИ «НКО: законы развития».

Многие организации начинают работать с целевой группой еще во время отбывания ими тюремного срока, а затем помогают уже бывшим заключенным. Некоторые НКО организуют в местах заключения специальные школы освобождающихся.

Только что вышедшие из тюрем граждане отличаются повышенной социальной уязвимостью, часто не имеют жилья, документов и даже возможности переодеться в гражданскую одежду (в связи с ее отсутствием). Недавно освободившимся из мест заключения гражданам НКО оказывает следующие виды помощи:

- предоставление одежды для только что освободившихся из тюрьмы или СИЗО;
- покупка билетов до места проживания;

- помощь в решении проблем с жильем – исковые заявления в суд, поиск жилья и т.п. (часто НКО начинают помогать в этом вопросе еще за 3-6 месяцев до освобождения);

- предоставление бесплатного жилья: временное проживание в реабилитационном центре или других местах;

- различная материальная помощь: продуктовые сертификаты, лекарства, канцелярские принадлежности, предметы гигиены;

- помощь в восстановлении документов (временных удостоверений, паспортов, ИНН, медицинских полисов и т.п.); здесь хотелось бы отдельно упомянуть опыт Межрегиональной общественной организации «Матери в защиту прав задержанных, подследственных и осужденных». Эта НКО сделала для проходящих в ней обучение бывших заключенных (и других граждан) специальное удостоверение вместо паспорта (с указанием телефонов «серьезных» организаций и главы «Мои права во время задержания» – увидев удостоверение, милиция никого не задерживает и не осуществляет противоправных действий (например, таких, как фальсификация уголовных дел);

- помощь в оформлении временной регистрации;

- юридическая и адвокатская помощь; правозащитная деятельность в отношении бывших заключенных, гражданско-правовые вопросы – наследство, семейные вопросы; подготовка и сопровождение документов в Европейский Суд г. Страсбург (Франция); срочное общественное расследование и собирание доказательств.

Руководители опрошенных НКО отмечают важность успешной социальной адаптации бывших заключенных через учебу и/или работу, организацию содержательного досуга, оказание профессиональной психологической и медицинской помощи и налаживание семейных контактов. В этом направлении данной целевой группе предоставляются следующие услуги:

- помощь в восстановлении в учебных заведениях после выхода из колонии;

- оплата обучения на курсах профподготовки (человек сам выбирает курс, они его оплачивают);

- помощь в трудоустройстве (работа с центрами занятости по месту освобождения, трудоустройство на различные предприятия);

- психологическое сопровождение;

- решение проблем с детьми/родителями: помощь в сохранении/восстановлении контакта; поиск детей по детским домам и патронажным семьям;

- социальная и психологическая адаптация бывших заключенных посредством участия в самодеятельности (например, театральная студия «Вольный дебют», организованная Еврейским благотворительным комитетом);

- оплата медицинских услуг.

Некоторые НКО оказывают психологическую и материальную помощь родственникам бывших заключенных (детям, пожилым родителям), а также проводят для них праздники.

5 из 11 НКО имеют собственный реабилитационный центр и соответствующие программы реабилитации, важными элементами которых являются психологическое сопровождение, здоровый образ жизни (запрет на курение и употребление спиртного и наркотических веществ) и трудотерапия. Наличие такого центра считает важным большинство опрошенных организаций. Чаще всего бывшие заключенные живут в центре до того, как получают специальность, найдут работу и/или создадут семью (иногда до 10 лет). В центре запрещается курить, употреблять спиртное и принимать наркотические вещества.

Некоторые руководители НКО изучали опыт работы с заключенными и бывшими заключенными в развитых странах и рекомендуют активно внедрять его в нашей стране. Для этого в местах лишения свободы необходимо проводить подготовку к освобождению, а потом уже общественные организации должны «подхватывать» бывших заключенных и «вести» до тех пор, пока они не «встанут на ноги».

По поводу финансирования услуг все опрошенные НКО заявили, что оказывают услуги на безвозмездной основе. Ряд респондентов рассказал о том, что им никак не удается выиграть конкурсы на государственные гранты и субсидии по непонятным для них причинам (хотя, по их мнению, они предлагают действительно интересные и перспективные проекты). Руководитель одной НКО заявила, что ее организация избегает участия в российских конкурсах на получение денег, т.к. заявки составляются таким образом, что потом НКО можно привлечь за нецелевое использование средств (не указывается запрашиваемая сумма проекта, а также на что можно просить деньги, на что – нет, не закладывается аренда помещения и т.п.).

6 из 11 опрошенных НКО готовы поучаствовать в процедуре получения госзаказа на свои услуги, 4 – не готовы, также руководитель одной НКО считает себя недостаточно компетентным в вопросах получения госзаказа, поэтому затруднился с ответом.

Практически все НКО считают необходимым хотя бы частичное государственное финансирование своей деятельности, однако основной проблемой при проведении аукциона на получение госзаказа считают его непрозрачность. Также, по мнению респондентов, необходимо тщательно проработать форму заявки для организаций для участия в данном конкурсе/аукционе, чтобы по ней нельзя было привлечь организацию за нецелевое использование выделенных средств.

Опрошенные НКО считают, что основными отличиями помощи, оказываемой ими бывшим заключенным, от помощи госструктур, являются равнодушное отношение, отсутствие бюрократии, а также наличие услуг, которых нет в государственных центрах.

По мнению опрошенных НКО, проблема реабилитации бывших заключенных имеет очень большое значение для нашего общества, т.к. уголовно-исполнительная система призвана защищать граждан, а вместо этого она ожесточает тех, кто попадает в исправительные заведения, и в результате примерно 70% из них опять совершают преступления. Необходимо изменить ту ситуацию, которая существует сейчас, а именно, когда люди выходят из тюрем и часто оказываются никому не нужны. Этому должна способствовать специальная государственная программа для бывших заключенных, основными элементами которой должны стать:

- комплексная помощь тем из них, которые столкнулись с множеством проблем после освобождения: с отсутствием жилья, документов, работы, семьи, какой-либо поддержки;

- преодоление основных проблем бывших заключенных – их полной консервации, потери социальных навыков и неконкурентоспособности – этому, в частности, способствует трудотерапия и профессиональная психологическая помощь.

НКО и государство должны вместе реализовывать основную задачу при реабилитации бывших заключенных - учить их решать свои проблемы самостоятельно, а не за счет других граждан, что поможет им начать новую жизнь и стать полноценными членами общества.

5.4 Исследование услуг, оказываемых российскими НКО семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, вызванной нарко- или алкозависимостью одного из ее членов

При отборе НКО для участия в нашем исследовании мы использовали ресурсы Агентства социальной информации: базу данных НКО «Так просто!», а также раздел «Лучшие практики» на одном из сайтов АСИ («НКО: законы развития»).

Многие респонденты рассматривают помощь со-зависимым как часть программы, направленной на самих алко- и наркозависимых. По мнению респондентов, необходимо не только освободить наркозависимых от тяги к употреблению наркотиков, но и вернуть их в общество, ресоциализировать. Общество для таких людей – это прежде всего их семьи, членов которых нужно готовить к общению с прошедшими лечение родственниками. В некоторых организациях после прохождения реабилитационной программы заключается договор об уважительных отношениях в семье, заботе о близких, т.к. то, что для обычных людей является естественным, для бывших нарко- и алкозависимых желательно закреплять на бумаге.

Опрошенные нами организации работают с семьями в целом или специализируются на помощи конкретным ее членам: супругам, детям, родителям. Иногда помощь носит и опосредованный характер: например, удается помочь детям, т.е. создать для них безопасные условия существования, через работу с их родителями.

Основной услугой, оказываемой целевой группе, является психологическая помощь, которую опрошенные нами НКО оказывают следующим образом:

- проводят консультации психологов;
- направляют на консультацию психотерапевта в партнерские организации;
- проводят тренинги, семинары, занятия арттерапией;
- организуют группы поддержки, субботние школы (на них приходят родственники алко- и наркозависимых и общаются как между собой, так и с ведущими группу психологами или социальными педагогами);

- посещают семьи алко- и наркозависимых, проводят с ними беседы о том, как себя вести с прошедшими реабилитацию родственниками.
- НКО также оказывают представителям целевой группы другие виды помощи, в частности:
 - оформляют документы (паспорт, медицинский полис, регистрацию по месту жительства);
 - оказывают информационную помощь – например, дают информацию о реабилитационных центрах;
 - предоставляют временное жилье – в реабилитационном или в кризисном центре;
 - размещают детей в приюте на время реабилитации родителей, сопровождение их в школу;
 - оказывают юридические услуги (консультации, помощь в отстаивании родительских прав в случае угрозы их лишения);
 - предоставляют медицинские услуги (например, сопровождают беременных женщин в больницы или направляют детей к педиатрам);
 - оказывают материальную помощь, например, обеспечивают продуктами и гигиеническими наборами;
 - организуют праздники и экскурсии для детей.

НКО отметили сложность ведения статистики устойчивых положительных результатов в случае работы с со-зависимыми. Некоторые из них стараются отслеживать будущее семей как с положительным (достаточно длительная ремиссия), так и с отрицательным результатом. Однако такую статистику сложно вести, т.к., как считают врачи из одной из опрошенных НКО, наркомания как любое хроническое заболевание неизлечимо и нельзя предугадать, столкнется ли вскоре бывший со-зависимый с рецидивом своего родственника или нет.

В результате опроса НКО можно получить представление о количестве со-зависимых, с которыми работают организации, а также о достигнутых ими результатах: так, например, на социальном сопровождении у них на момент опроса находилось более 3000 тысяч семей (по всем опрошенным НКО в совокупности).

Все опрошенные нами организации оказывают услуги бесплатно. Источники финансирования респондентов распределились следующим образом (в порядке убывания):

- финансовая помощь от гос-ва (федеральные и муниципальные субсидии, гранты);

- частные и корпоративные пожертвования (иногда это - финансовая помощь бывших подопечных НКО, часто – довольно существенная);

- зарубежные гранты;

- финансовая помощь от учредителей.

Одна НКО использует доходы от трудотерапии своих клиентов (алко- и наркозависимых). Также многие НКО активно используют труд волонтеров, в том числе - своих бывших подопечных.

Большинство опрошенных НКО сотрудничают с наркодиспансерами, а также органами, контролирующими оборот наркотиков. Они утверждают, что у нас в стране «бывших наркозависимых, выходящих из диспансеров, никто не ждет, а им как раз нужна социальная и психологическая поддержка. Надо, чтобы медицина передавала их «тепленькими» в руки социальных и психологических служб (помощь в поисках работы, психологическая помощь)». Ситуация с оказанием помощи государственными органами нарко- и алкозависимым оказывает влияние и на состояние членов их семей – со-зависимых. Респонденты выделили несколько отличий оказываемой ими помощи от услуг, предоставляемых целевой группе государственными органами, а именно:

- государство на бумаге такие услуги оказывает, но там, как правило, работают психологи общего профиля, у них нет специальной подготовки для работы именно с этой целевой группой;

- госструктуры требуют наличие регистрации именно у них в районе или вообще в городе (населенном пункте), для НКО это - неважно;

- высокая текучесть кадров в госструктурах – это отражается на качестве оказываемых услуг;

- более формальное отношение к своей работе;

- принадлежность госструктур различным ведомствам и, соответственно, работа в своем узком направлении. НКО же отталкивается от интересов клиентов, а не от ведомственных интересов.

Одна из опрошенных НКО уже имеет опыт оформления услуг через госзаказ, еще 5 организаций выразили желание участвовать в этой процедуре. Опрошенные нами НКО в целом поддерживают идею оформления предоставляемых ими услуг

через госзаказ, в первую очередь потому что они, как правило, нуждаются в дополнительном финансировании. В заключение хотелось бы отметить, что большинство наших респондентов характеризует самоотверженное отношение к своему делу. Как сказал один из опрошенных руководителей, «если нам предложат – будем участвовать в аукционе по госзаказу, если нет – все равно будем помогать этим людям, которые очень нуждаются в поддержке».

6 АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ

6.1 Опыт преодоления социальной исключенности лиц с ограничением жизнедеятельности

Рассмотрим опыт преодоления социальной исключенности лиц с ограничением жизнедеятельности в Великобритании, районе Лондонский Сити. Все жители района Сити в Лондоне имеют право на получение социальной помощи в виде информации и консультации. В то же время лица, имеющие «критический» или «существенный» уровень потребностей имеют право на получение социальной помощи в виде предоставления «Индивидуального бюджета». При оценке права на предоставление социальной помощи определяются потребности индивидуума, а также то, в какой степени нарушается его независимость в случае не предоставления ему социальной помощи. Для определения права на получение социальной помощи выделяются четыре уровня потребностей индивидуумов во внешней помощи (низкий, умеренный, существенный, критический).

Технология «Индивидуального бюджета» позволяет нуждающимся лицам, имеющим «критичный» или «существенный» уровень потребностей выбирать услуги, которые могли бы помочь улучшить их здоровье и благополучие и оставаться как можно более независимыми. Финансирование предоставляется как из муниципального бюджета, так от различных благотворителей, а также от средств, полученных от получателей услуг. Объем «Индивидуального бюджета» определяется на основе потребностей нуждающегося лица и его доходов. После утверждения размера Индивидуального бюджета индивидуумом совместно с социальным работником составляется План поддержки, в котором описываются потребности индивидуума и его пожелания относительно изменений в его жизни,

которые должны быть достигнуты при помощи средств «Индивидуального бюджета». При заполнении Плана поддержки индивидуум должен ответить на следующие вопросы: что для него важно, что он хочет изменить, как должна происходить его поддержка, как он потратит средства «Индивидуального бюджета», как он будет управлять предоставляемой ему поддержкой, как будет осуществляться контроль и какие дальнейшие шаги он предпримет. План поддержки утверждается после его оценки на предмет его эффективности, безопасности и направленности на улучшение качества жизни индивидуума.

В качестве возможных направлений расходования средств «Индивидуального бюджета» рассматриваются, в том числе, следующие направления: оплата услуг персонального помощника или сиделки, оплата образовательных услуг и профессиональных курсов, расходы, затрачиваемые на социализацию, посещение библиотек, клубов и др., помощь в занятиях спортом и физической активностью, помощь в посещении культурно-массовых мероприятий и объектов культурного наследия. Из средств «Индивидуального бюджета» не могут быть оплачены следующие виды расходов: азартные игры, оплата долгов, продукты питания (при этом могут оплачиваться услуги по оказанию помощи в принятии пищи), напитки и алкоголь, табачные изделия и наркотики, оплата услуг, предоставляемых индивидууму членами домохозяйства, одежда и медицинские услуги. Лица, осуществляющие уход за индивидуумами, нуждающимися в социальных услугах и прошедшие необходимую оценку могут претендовать на получение «Индивидуального бюджета по уходу». Под категорию лиц, осуществляющих уход, попадают лица, осуществляющие неоплачиваемый уход за супругом, партнером, родителями, родственниками, друзьями или соседями. Человек, за которым указанные лица осуществляют уход не может управлять всеми аспектами повседневной жизни в связи с особенностями состояния своего физического или психического здоровья, или же в связи с неспособностью к обучению, а также алко- или наркозависимостью. Размер «Индивидуального бюджета по уходу» зависит от уровня потребностей подопечного и составляет 3000 фунтов стерлингов в год для лиц, осуществляющих уход за индивидуумами, имеющими «критичный» уровень потребностей, 750 фунтов стерлингов в год для лиц, осуществляющих уход за индивидуумами, имеющими «существенный» уровень потребностей, 150 фунтов стерлингов в год для лиц, осуществляющих уход за индивидуумами, имеющими

«умеренный» уровень потребностей, и консультации для лиц, осуществляющих уход за индивидуумами, имеющими низкий уровень потребностей.

6.2 Опыт преодоления социальной исключенности бывших заключенных

В качестве примера помощи в преодолении социальной исключенности бывших заключенных в Венгрии, Будапеште можно рассмотреть программу „Changing programme”, которая является программой, реализуемой НКО «The Change Lanes Foundation» и направлена на преодоление социальной исключенности, интеграцию в общество, вовлечение на рынок труда и профилактику повторной преступности бывших молодых заключенных в возрасте от 16 до 35 лет¹⁴. Работа НКО «The Change Lanes Foundation» направлена на оказание помощи в заключенным в учреждениях исправительной системы, а также после освобождения их из данных учреждений. В частности, в исправительных учреждениях заключенным предоставляются консультации по различным вопросам, оказывается помощь в сборе необходимых документов (паспорта, полиса медицинского страхования и других документов), организуются и проводятся специальные программы обучения, тренинги по поиску работы, языковые курсы. С заключенными проводится специальный тренинг по подготовке выхода из мест заключения «Focusing on Freedom», направленный в том числе на развитие познавательных навыков, осознание личных ценностей, трудовых, общественных и гражданских навыков. Курс „Youth Work” направлен на развитие способностей, когнитивных навыков, выявление и определение целевых ориентиров будущей жизни заключенных после их освобождения, усиление их учебной мотивации, изучение рынка труда. Кроме того, для заключенных проводится тренинг «I will learn to learn!», направленный на развитие познавательных способностей, аналитического мышления, навыков сбора информации, коммуникации и других навыков, необходимых для продолжения обучения после освобождения из мест заключения. По выходу из исправительных учреждений молодым бывшим заключенным обеспечивается долгосрочная поддержка и сопровождение. Им

¹⁴ "The development of ex-prisoners' integration into the labour market - DEPILM" project partners, 2010-2012; Csonka P., Best practices in the reintegration of former prisoners in Hungary, 2009

оказывается помощь в решении жилищных проблем и трудоустройства, помощь в обучении, решении социально-психологических проблем. Организуется и поддерживается работа специальных групп поддержки для решения различных вопросов с целью преодоления социальной исключенности бывших заключенных. Обеспечивается поддержка семьи бывших заключенных. В рамках подпрограммы «Job Coaching» происходит привлечение наставников для отслеживания развития карьеры бывшего заключенного. Во время регулярных встреч наставника с бывшим заключенным наставник анализирует и оценивает текущую ситуацию с развитием карьеры подопечного, обеспечивает ему информационную поддержку. Кроме того, наставник участвует в разрешении проблем, в случае если они возникают у подопечного на новом месте работы.

6.3 Опыт стран Европы по преодолению социальной исключенности пожилых лиц

В работе «Преодоление бедности и социальной исключенности – опыт Европы» А. Хоффа¹⁵ отмечается, что одним из наиболее популярных методов преодоления социальной исключенности пожилых лиц в странах Европы является создание своеобразных «детских садов» / «досуговых центров» для пожилых. Например, как «neighbourhood centres» в Германии и «service houses» в скандинавских странах. Задачей данных центров является информирование пожилых людей о своих правах, предоставление им отдельных видов медицинской и социальной помощи, возможности для общения. Примеры таких центров есть в Австрии, Кипре, Чешской Республике, Финляндии, Германии, Греции, Литве, Мальте, Словакии и Словении. Другим примером лучшей практики по преодолению проблем социальной исключенности пожилых является создание различных институтов, направленных на лоббирование интересов пожилых. Примерами указанных институтов могут служить «Парламент пожилого человека» («Older Person's Parliaments») на Кипре и в Ирландии, а также «Национальный совет пожилых лиц» («National Councils of Older People») в Ирландии и Мальте.

Следующей эффективной технологией, направленной на преодоление социальной исключенности пожилых лиц является технология создания «приемной

¹⁵ Hoff A., Tackling Poverty and Social Exclusion of Older People – Lessons from Europe, Oxford Institute of Ageing Working Papers, Working paper 308, 2008

семьи для пожилых». Примерами использования указанной технологии могут служить «Adopt an older person» в Австрии, «Adopt a grandmother!» в Польше и «A family can adopt an elderly» в Испании. Программа «Adopt an older person» в Австрии предназначена для преодоления социальной исключенности пожилых лиц, проживающих в отдаленных горных сельских районах. В качестве приемной семьи в данной программе выступает семья фермера, которая получает вознаграждение за уход за пожилым лицом. Таким образом, лицо, нуждающееся в уходе получает возможность оставаться в привычных условиях проживания, а приемная семья, оказывающая уход данному пожилому лицу, получает дополнительный источник дохода. Программа «Adopt a grandmother!» в Польше связывает две уязвимые группы: одиноких матерей и пожилых лиц, проживающих в институциональных учреждениях. Одинокие матери с детьми регулярно посещают и общаются с указанными пожилыми лицами, способствуя их социализации. При этом часть одиноких матерей находит работу в данных институциональных учреждениях. Программа «A family can adopt an elderly» в Испании аналогична программе в Австрии и направлена для преодоления социальной исключенности пожилых лиц, проживающих в отдаленных горных сельских районах. Приемная семья, которая заботится о пожилым лице получает в виде вознаграждения часть пенсии указанного лица.

6.4 Зарубежный опыт работы с зависимыми от алкоголя или наркотиков

Зарубежный опыт работы с алко и наркозависимыми людьми. Предотвращение употребления алкоголя или наркотиков основывается на знании семейной динамики, чтобы разобраться с личными и социальными проблемами членов семьи, которые могут привести к злоупотреблению каких-то веществ¹⁶. Семейные факторы, которые могут привести или усилить употребление алкоголя или наркотиков: длительное или травматичное отсутствие родителей, строгая дисциплина, коммуникативные проблемы на эмоциональном уровне, хаотичное поведение родителей или их употребление психоактивных веществ, создающих негативную модель поведения для детей. Те, кто уже употребляет алкоголь или

¹⁶ The social impact of drug abuse / http://www.unodc.org/pdf/technical_series_1995-03-01_1.pdf

наркотики, могут иметь психиатрические симптомы депрессии. Злоупотребление веществами может маскировать эмоциональное заболевание. Клинические исследования показывают, что зависимые люди, как правило, носители нескольких диагнозов. Множественные семейные проблемы также, как правило, сопутствуют употреблению алкоголя или наркотиков.

Поддержка – основа выздоровления. Существует несколько технологий реабилитации, но при любой из них необходима поддержка со стороны других людей, так как в одиночку очень просто сорваться и решиться «на еще одну последнюю» рюмку, укол и т.д. Поддержка может исходить от: членов семьи, близких друзей, психотерапевта или консультанта, других борющихся с зависимостью, врачей, религиозного сообщества.

Виды реабилитационных программ¹⁷:

- а) Реабилитационный центр (или лечебное учреждение) – проживание в центре и прохождение интенсивной терапии в течение дня. Как правило, курс длится от 30 до 90 дней.
- б) Дневной стационар – для тех, кому необходим мониторинг со стороны врачей, но кто имеет стабильную жизненную ситуацию и может жить дома. Как правило, встречи проходят в больницах 3-5 раз в неделю по 4-6 часов.
- в) Интенсивная амбулаторная программа (Intensive outpatient program, IOP) – встречи проходят как минимум 3 раза в неделю по 2-4 часа. Основной фокус - недопущение срывов, рецидивов. Такие программы обычно подстраиваются под график учебы или работы.
- г) Консультирование (индивидуальное, групповое, семейное) – дает наилучшие результаты при совмещении с другими методами лечения или как последующая поддержка после интенсивной терапии. Помогает определить причины употребления наркотиков (алкоголя), восстановить отношения, научиться здоровым способам справляться со сложностями.
- д) Проживание в трезвом окружении – как правило, следует за интенсивной терапией, например, после проживания в реабилитационном центре. Выздоровливающие живут вместе в обстановке поддержки и сопровождения.

¹⁷ http://www.helpguide.org/mental/support_groups_drug.htm

Программы особенно полезны для тех, кому негде жить и тех, кто боится сорваться при слишком скором возвращении домой в привычную среду.

- е) Краткосрочное вмешательство – подходит только для тех, у кого большой риск алкогольной или наркотической зависимости, но не для тех, у кого уже сформировалась серьезная проблема. Состоит из нескольких визитов к наркологу и обсуждения негативных эффектов зависимости и стратегий сокращения употребления веществ.

Анонимные наркоманы (анонимные алкоголики) – группы самоподдержки для бывших потребителей наркотиков (алкоголя). В группах используются технологии наставничества и программа 12 шагов, чтобы помочь членам группы достичь и поддерживать трезвый образ жизни. Наставник – бывший потребитель наркотиков (алкоголя) с большим опытом трезвой жизни, который может поддержать человека в случаях, когда ему хочется сорваться, объясняет смысл прохождения шагов. Группы встречаются регулярно, организуются самими бывшими потребителями в разное время и в разных местах. Члены АН (АА) могут посещать встречи разных групп.

Программа 12 шагов обязательно включает:

- а) Признание, что ты бессилён контролировать зависимость
- б) Определение «высшей силы, как ты её понимаешь», которая может дать силы
- в) Разбор вместе с наставником ошибок, сделанных в прошлом
- г) Исправление ошибок
- д) Обучение новой жизни, свободной от нездоровых привычек и поведения
- е) Помощь другим зависимым

Существуют также и другие группы самоподдержки. Например, группы для зависимых, имеющих также ментальные проблемы – работают с обеими проблемами, а не только с зависимостью от алкоголя (наркотиков). Светские организации за трезвость (Secular Organizations for Sobriety, SOS) – международная организация, использующая научно обоснованный подход к самостоятельному воздержанию и преодолению зависимости:

- ж) Сеть независимых встреч с альтернативным методом выздоровления
- з) Продвигает трезвый образ жизни и предоставляет поддержку тем, кто борется с зависимостью

и) Развивает подходы самостоятельного преодоления зависимости для тех, кому не нравится духовное содержание АА (АН)

к) Придерживается мнения, что трезвость не связана с религиозными или духовными убеждениями

л) Хвалят членов за достижение и сохранение личной трезвости самостоятельно, не полагаясь на некую высшую силу

Умное выздоровление (SMART Recovery - Self-Management And Recovery Training) – программа, направленная на преодоление зависимости на основе повышения личного потенциала и изменений, достигнутых самостоятельно. Основывается на принципах когнитивно-поведенческой психотерапии, позитивном мышлении. Использует специальные техники в рамках 4 аспектов программы: развитие и поддержание мотивации на трезвость; преодоление желания выпить (принять наркотик); решение проблем (управление мыслями, чувствами и поведением); сбалансированный образ жизни (балансировка мгновенного и долгосрочного типов удовлетворения). Также проводится работа с телом – техники релаксации, медитации, диеты, физическая нагрузка.

Помощь зависимым и их семьям со стороны социальных работников может заключаться в консультировании¹⁸. Задавая ключевые вопросы, соцработник выясняет точную причину и масштаб проблемы. Далее он выступает посредником, содействуя обращению человека к специалистам нужной программы и типа реабилитации (реабилитационный центр, дневной стационар, амбулаторные программы, группы самоподдержки и т.д.). Социальный работник проводит разъяснительную работу о том, какое влияние оказывает зависимость на здоровье, работу, бюджет, семейную жизнь. Часто также соцработники продолжают сопровождение человека после прохождения курса реабилитации.

Важная часть любой реабилитационной программы – работа с другими членами семьи, семейное консультирование (СК). СК помогает членам семьи понять цикл зависимости и избежать участия в нем. Членам семьи рекомендуется эмоционально разъединиться с зависимым, так как зависимый должен сам признать проблему и взять ответственность за выздоровление.

¹⁸<http://www.helpstartshere.org/mind-spirit/addictions/addictions-how-social-workers-help-families-of-addicts.html>

Ценностью зарубежного опыта является то, что за рубежом организации и общественные движения объединяются в различные коалиции, партнерства, сети. Цель коалиций - участие и влияние на политику и практику работы с людьми, имеющими множественные проблемы, а потому наиболее социально исключенными. Например, коалиция Making Every Adult Matter (MEAM). Партнерство Recovery Partnership – добивается того, чтобы взгляды и проблемы потребителей наркотиков (алкоголя) были представлены Правительству (например, подготавливают и презентуют доклады на межминистерской рабочей группе по наркотической политике о различных аспектах социального включения, таких как жилищные вопросы и трудоустройство). Лондонская сеть (the London Drug and Alcohol Network), объединяющая проекты и программы для зависимых, совместно с сетью организаций, предоставляющих услуги для бездомных реализует совместные программы для того, чтобы улучшить доступ бездомных людей к реабилитационным услугам. Также эта сеть реализует проекты поиска и поддержки лучших практик трудоустройства тех, кто получает услуги по избавлению от алкогольной или наркотической зависимости.

Кроме того, в Европе существует Центр мониторинга программ для алко и наркозависимых, на сайте которого размещены примеры лучших практик работы с данной целевой аудиторией, национальные европейские стандарты работы, методики и методические рекомендации по мониторингу и оценке результативности программ и проектов¹⁹.

¹⁹ <http://www.emcdda.europa.eu/themes/best-practice/examples>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ российской практики преодоления трудной жизненной ситуации посредством предлагаемых государством мер показывает, что в мерах социальной поддержки пилотных регионов и в России в целом акцент делается, прежде всего, на предоставлении конкретных благ и услуг, тогда как зарубежный опыт доказывает актуальность и необходимость более комплексного подхода к преодолению социальной исключенности.

Так, например, в региональном законодательстве выбранных пилотных регионов распространено понимание трудной жизненной ситуации, как ситуации малообеспеченности, отсутствия жилья, инвалидности. Несмотря на то, что декларируется оказание адресной помощи населению, в практике законодатели исходят не из индивидуального подхода, а выбирают относительно определенный стандартный набор услуг для всех четырех обозначенных целевых групп граждан. Основными методами решения проблем являются: предоставление денежных выплат (субсидии, материальная помощь, разовые выплаты, помощь в ипотеке), оказание натуральных услуг (ремонт помещения, предоставление жилья, приюта), услуги социально-психологического характера (консультации психолога, программы адаптации, социализации, проведение мероприятий и праздников). Причем, *основными целевыми группами*, на которые направлены основные усилия государства, даже в сфере преодоления трудной жизненной ситуации, практически, у всех пилотных регионов являются дети-сироты и пожилые люди.

Лишь Пермской край достаточно сильно продвинулся в формировании пакета комплексных услуг по выводу из трудной жизненной ситуации граждан из исследуемых целевых групп. Здесь предусмотрено оказание помощи выхода из трудной ситуации «нетрадиционным» для социальной защиты группам риска – освободившимся заключенным и алко-, нарко-зависимым. Например: граждане, освободившиеся из мест лишения свободы, имеют право на участие в индивидуально разработанных программах реабилитации в рамках региональной программы - «Профилактика повторной преступности». Семьи, в составе которых есть нарко-/алкозависимые, состоящие на учете в ОСЗН, получают помощь в рамках соответствующих программ – с больными проводится работа по восстановлению трудовых навыков, обучению профессиональным, бытовым и социальным навыкам,

содействию в организации обучающих тренингов, постановке на учет в центре занятости, поиске работы, создании рабочих мест, оказываются правовые услуги, консультирование, проводится уличная социальная работа в местах привычного пребывания потребителей наркотиков и т.д.

В Татарстане также можно отметить достаточно развитую систему социальной защиты и поддержки граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, но даже здесь на уровне республиканского законодательства отсутствует социальная поддержка таких категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, как семьи с нарко-, алкозависимыми, и лишь частично затрагиваются лица, освобожденные из мест лишения свободы. В остальных регионах такие программы вообще отсутствуют.

В целом, экспертный опрос специалистов органов социальной защиты пилотных регионов подтверждает выводы правового анализа: даже в наиболее продвинутых, с точки зрения внедрения передовых моделей социальной поддержки населения, регионах превалирует концепция социальной защиты населения с ее главными целевыми группами, сформировавшаяся двадцать лет назад. Вместе с тем, у общества появляются иные запросы на государственную социальную политику, требующие усиления внимания к иным социально исключенным группам. Однако такой подход потребует не номинального, а реального пересмотра принципов оказания социальной поддержки и, соответственно, пересмотр принципов квалификации трудной жизненной ситуации.

Ресурсы для развития системы мер, направленных на поддержку наиболее социально исключенных групп населения, выявленные из экспертных опросов органов социальной защиты пилотных регионов и социально ориентированных НКО:

Выбранные пилотные регионы в некоторых инновационных технологиях социальной работы близко соприкасаются с зарубежными практиками. Например, Псковская область входит в число достаточно продвинутых субъектов РФ, в части внедрения таких технологий, как социальное сопровождение семей с детьми-инвалидами и стационаро-замещающие технологии (сопровожаемое проживание). Республика Татарстан - один из первых регионов России, где была в пилотном режиме реализована технология внедрения системы социального контракта и социального сопровождения. В столице Татарстана - г. Казани - Постановлением руководителя Исполнительного комитета города с 2006 г. было введено пособие по

нуждаемости, которое предоставлялось на условиях подписания договора о социальной адаптации. Были разработаны и использовались формы договора социальной адаптации, расширенного заявления с включением в него всей необходимой информации для разработки программы социальной адаптации и сама программа. Пермский край, как и Республика Татарстан, также относится к первым регионам России, где была реализована технология внедрения системы социального контракта, заключенного между гражданином и уполномоченным органом, с целью повышения среднедушевых доходов домашних хозяйств и выхода их на самообеспечение. В рамках технологии «Самообеспечение» малоимущие семьи с несовершеннолетними детьми получают материальную помощь на развитие личного подсобного хозяйства и частного предпринимательства. В рамках технологии «Семья для пожилого» дееспособные граждане оформляют попечительство в форме патронажа над одиноким гражданином пожилого возраста или инвалидом, утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянной посторонней помощи. Реализация данной технологии способствует решению проблем одиночества пожилых людей.

Активно работает технология социального патронажа семей СОП участковыми службами социальных работников. Эта технология хорошо зарекомендовала себя в сельских территориях в Республике Татарстан и Псковской области. В зависимости от региона участковые могут заниматься всеми семьями и любыми социальными вопросами в целом, либо специализироваться только, например, на семьях с детьми. Но проблема не столько в том, чтобы выявить неблагополучие в семьях, а в том, что у органов социальной защиты нет квалифицированных кадров и технологий результативной работы с выявленными в семьях проблемами. Не хватает квалифицированных психологов. Органы социальной защиты вынуждены принимать на работу студентов педагогических ВУЗов, в надежде их последующего закрепления, но, как правило, при наработке стажа психологи уходят из органов социальной защиты из-за высокой эмоционально-психологической нагрузки. Высокая текучесть кадров, отсутствие квалифицированных специалистов, - в целом, как проблему отмечали во всех регионах. Осложнили ситуацию и Указы Президента РФ о повышении заработной платы социальным и медицинским работникам. В результате их реализации отсутствие упоминания о специалистах по социальной работе и социальных

педагогов в перечне тех, кому повышается заработная плата, привело к тому, что происходит отток кадров социальной защиты в другие сферы (в частности, в сферу образования).

Есть серьезные проблемы *с межведомственным взаимодействием*.

Сегодня инициаторами различных соглашений и порядков межведомственного взаимодействия выступают органы социальной защиты населения, так как они вынуждены выполнять роль посредника и координатора в общении человека и других органов и учреждений, которые должны быть задействованы в решении той или иной проблемы. При этом для остальных органов и учреждений участие в различных комиссиях, оперативное реагирование на запросы со стороны органов социальной защиты в связи с реализацией индивидуального плана реабилитации клиента – дополнительная нагрузка, не закрепленная в нормативных документах, непосредственно регламентирующих их деятельность. Пока это не изменится на уровне федеральных нормативных правовых актов - любые попытки наладить межведомственное взаимодействие на уровне региона или муниципального образования будут наталкиваться на этот барьер, который существенно снижает эффективность всех усилий специалистов социальной защиты.

Есть и другая сторона проблемы межведомственного взаимодействия, касающаяся разного уровня компетенции органов и учреждений и, соответственно, возникающая в связи с этим проблема допуска социальных служб, не являющихся органами власти, к закрытой персональной информации, необходимой им для работы с клиентом. Например, у Комплексных центров социального обслуживания населения (КЦСОНов), как у учреждений, а не органов власти, нет официального доступа к базам данных пенсионного фонда, информации о социальных выплатах. Учреждения не имеют права делать запросы об информации, включающей персональные данные, которая необходима, например, для назначения срочной помощи. Уполномоченные органы часто не дают им ответы. С этой проблемой сталкиваются и учреждения для бездомных, когда пытаются содействовать в восстановлении документов своим подопечным. Аналогичная проблема возникает при работе с нарко и алкозависимыми. Официальный диагноз – тайна пациента, поэтому медицинские учреждения не сообщают об этом органам и учреждениям социальной защиты. Даже если социальные работники видят проблему в семье, они

могут только пометить в личном деле «для себя», но официальные данные по числу зависимых среди получателей услуг дать не могут.

Кроме того, всем ясно, что распространенность алкоголизма на определенных территориях связана с длительным отсутствием рабочих мест и общей депрессивной ситуации на территории. В этих условиях никакие психологи и социальные работники ничего не могут сделать. Ресурсов, чтобы профессионально оказывать помощь алко и наркозависимым в таких условиях, у социальной защиты нет, социальные работники в основном видят свою роль – в контроле за ситуацией, в том, чтобы сигнализировать об ухудшении или возникновении опасности для членов семьи или окружающих.

Большая, не решаемая силами органов социальной защиты, проблема – накопление долгов за ЖКУ в семьях в социально опасном положении (СОП). Где-то удается долги списать хотя бы в случаях, когда квартира переходит к выросшему ребенку после выпуска из детского дома или приемной семьи, а где-то нет. Сами семьи не могут долги погасить, поэтому сталкиваются с невозможностью получать субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг.

В последние годы в ряде регионов были выделены средства на предоставление жилья детям сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, не имеющим жилья и очереди сократились. Однако полностью проблема нигде не решена. Кроме того, даже при выделении средств не везде они полностью осваиваются, так как необходимо строительство нового жилья, которое на депрессивных территориях не ведется.

Все перечисленные проблемы, относятся к теме комплексного разрешения трудной жизненной ситуации, которая может быть осуществлена только в рамках иных принципов межведомственного взаимодействия.

Межсекторное взаимодействие

Возможное развитие данного направления (в части повышения эффективности работы с социально уязвимыми маргинальными группами населения) видится во взаимодействии органов социальной защиты с работающими с этими группами социально ориентированными НКО (обществами анонимных алкоголиков и наркозависимых, неформальными объединениями граждан, вышедших из заключения, нацеленными на ресоциализацию и т.п.).

Однако опрошенные специалисты органов социальной защиты во всех пилотных регионах заявляли о том, что сектор социально ориентированных НКО у них развит слабо. Представители государственных органов отмечают, что в заявках на гранты НКО не предлагают для реализации какие-то интересные технологии, а в основном запрашивают средства для прямой помощи благополучателям. Кроме того, сам размер грантов, как правило, очень невелик, что не позволяет реализовать крупные значимые проекты. Другая сложность – недоверие со стороны государственных органов новым НКО, с которыми нет истории взаимной работы, легче и спокойнее поддержать традиционных партнеров, таких как организации инвалидов по зрению или слуху.

В свою очередь, у представителей социально ориентированных НКО сложилось свое мнение о социальных службах и возможности взаимодействия с ними, причем, в опрос попали НКО, которые работают с четырьмя исследуемыми в рамках проекта социально уязвимыми группами, поэтому данное мнение можно с полным основанием отнести только к этой части работы органов социальной защиты.

Так, по мнению экспертов от НКО:

- система оказания услуг социальными службами устарела, устарели ее механизмы, сама идеологическая основа;
- такие услуги, как НКО, государственные социальные службы не оказывают (в ряде случаев они подписывают с НКО соответствующий договор на выполнение данных услуг);
- государственные органы, в первую очередь, уделяют внимание отчетности, «бумажкам», они не клиентоориентированные²⁰, НКО же старается в первую очередь уделять внимание клиенту, устанавливать с ним доверительные отношения,
- у НКО больше возможностей подстроиться под клиента: могут подключить другую НКО или, увидев, что появилось много клиентов определенного типа, внедрить новую услугу – государство не может быть таким гибким;

²⁰ Проблему роста бумагооборота и отчетности в ущерб основной работе отмечали и сами эксперты от органов социальной защиты

- в сильных НКО - постоянный состав специалистов, в отличие от государственных социальных служб. В НКО – равнодушное, слегка альтруистическое отношение к работе. В государственных службах – равнодушное, люди не заинтересованы, плюс, маленькая зарплата. Сотрудники НКО работают практически круглосуточно (принимают звонки, например, об угрозе отказа от детей и сразу выезжают на место), государственные службы работают от звонка до звонка;
- в социальных службах социальные пакеты ориентированы на оказание социально-психологической поддержки, они не предполагают глубокой психотерапевтической помощи, в то время как психотерапевтическая помощь НКО клиентам - более целевая и долгосрочная, включающая глубокое консультирование с долгосрочным сопровождением, вплоть до завершения кризиса в семье, т.е. это - системный подход. Также в НКО тот специалист, который принял клиента на приеме, сопровождает его на всех дальнейших этапах, а в государственных службах клиентов сопровождают разные специалисты на разных этапах.

Барьеры для вовлечения НКО в систему работы с социально уязвимыми группами населения

В целом можно отметить, что активность взаимодействия НКО с государственными социальными службами увеличилась. Чаще НКО участвуют в конкурсах и аукционах на государственный заказ или закупку услуг. Однако, по-прежнему, остаются барьеры взаимодействия:

- основной проблемой при проведении аукционов на получение госзаказа НКО считают его непрозрачность. Также, по мнению респондентов, необходимо тщательно проработать форму заявки для организаций для участия в данном конкурсе/аукционе, чтобы по ней нельзя было привлечь организацию за нецелевое использование выделенных средств. Другой проблемой заказа государственных услуг у НКО является основной критерий аукциона – самая низкая цена, а это часто не позволяет привлечь высококлассных специалистов. Лишь в конкурсе или гранте критерием является «качество услуги»;
- российские НКО, работающие с исследуемыми социальными группами (кроме НКО, работающих с детьми - сиротами) в большинстве своем не

готовы выходить на стандартизацию услуг, добровольную сертификацию, контроль качества со стороны государства. В этом их институциональная слабость.

Практически все НКО, работающие с бывшими заключенными, нарко и алкоголезависимыми считают необходимым хотя бы частичное государственное финансирование своей деятельности, например, у НКО должна быть господдержка на зарплату бухгалтера, аренду помещений, оплату телефонов, т.к. общество пока не готово осуществлять спонсорскую поддержку социальной адаптации данных маргинальных групп.

Предложения по развитию российского законодательства в области социальной поддержки социально уязвимых групп населения

Изучение общепризнанных подходов и методов оценки трудной жизненной ситуации показывает:

принятое в Российской Федерации определение трудной жизненной ситуации отсекает целый ряд случаев, связанных с исключенностью проблемных групп из поля зрения государственных социальных органов, что ограничивает их доступ к экономической, политической и культурной жизни. В то время как основой социальной политики зарубежных стран в настоящий момент является решение проблем депривации всех без исключения общественных групп.

За рубежом представители социально незащищенных групп напрямую входят в различные консультативные органы при органах власти высшего уровня, обязательно участвуют в обсуждениях законопроектов и других инициатив, так или иначе затрагивающих интересы данной группы. В России до такого уровня взаимодействия власти и общества еще далеко. Пилотное исследование показало, что даже в продвинутых по части внедрения социальных новаций регионах к перечисленным группам населения неоднозначное отношение, даже социальные работники относятся к ним с позиции: «сами виноваты».

Важная составляющая успешного вовлечения слабых групп в обсуждение принятия решений – их обучение, выявление лидеров и оказание им методической поддержки. Кроме того, в условиях России необходимо сначала преодолеть еще один этап – обучение представителей власти тому, что такой диалог возможен и необходим, а уж затем - распространение технологий диалога власти с представителями потребителей из слабых маргинальных групп.

Учитывая, что итоговый вариант законопроекта «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» исключил из оснований предоставления услуг социального обслуживания, норму, определяющую термин «трудная жизненная ситуация», в нормативное поле социальной поддержки и социального обслуживания целесообразно ввести широко применяющиеся в данном контексте за рубежом термины «социальная исключенность» («social exclusion») и «депривация», перенеся их с темы бедности на иные формы социально-психологических ограничений.

Задачи модернизации социальной сферы и повышения эффективности бюджетных расходов, требуют более жесткой нацеленности государства на достижение поставленных результатов. Социальное обслуживание, как вид деятельности, не всегда решает проблему преодоления гражданами (семьями) трудной жизненной ситуации, т.к. ориентировано на дискретные услуги, каждая из которых работает на свой, а не на конечный результат. В большинстве случаев необходим комплекс межведомственных мер. Кроме того, социальное обслуживание осуществляется по заявительному принципу, т.е. после наступления трудной жизненной ситуации, поэтому профилактические возможности социального обслуживания ограничены.

Россия, как социальное государство, гарантирующее своим гражданам поддержку в случае попадания в трудную жизненную ситуацию, и с целью ее преодоления, должна изменить в целом концепцию своей социальной политики, изменив ее вектор. Требуется полное изменение парадигмы социальной работы в России. Гражданин больше не должен рассматриваться как пассивный получатель различного вида социальной помощи (в т.ч. услуг), назрела необходимость в структуру социальной поддержки в форме услуг ввести понятие «социальное сопровождение». В данном случае система социального обслуживания в традиционном ее понимании будет лишь частью услуг в комплексе мер социального сопровождения. Поэтому проект Федерального закона «О социальном обслуживании в Российской Федерации» требует полного пересмотра»²¹. Учитывая данное мнение, прозвучавшее на заседании Комиссии Общественной палаты РФ по

²¹ Резолюция заседания Комиссии Общественной палаты РФ по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни от 04.06.2012г., в подготовке которой принимали участие специалисты Института социального анализа и прогнозирования

социальной политике, необходимо не только менять парадигму отношения к трудной жизненной ситуации, как условию предоставления мер социальной поддержки, но и вернуть в него идею профилактической направленности социальных услуг, которая может быть реализована через развитие института социального сопровождения (в т.ч.: социально-психологического, социально-педагогического, социально-бытового и т.п.), а также за счет расширения и уточнения инструментов вовлечения в процесс социального сопровождения негосударственных поставщиков социальных услуг.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Burden, T. *Poverty* // Ed. by J. Percy-Smith. Berkshire, UK: Open University Press, 2004. P. 43-58
- 2 Callan, T., Nolan, B., and Whelan, C. T. (1993), 'Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty', *Journal of Social Policy*, vol. 22, no. 2, pp. 141-172
- 3 Csonka P., *Best practices in the reintegration of former prisoners in Hungary*, 2009
- 4 Hoff A., *Tackling Poverty and Social Exclusion of Older People – Lessons from Europe*, Oxford Institute of Ageing Working Papers, Working paper 308, 2008
- 5 Gordon, D. and P. Townsend, eds. (2001) *Breadline Europe; The Measurement of Poverty*, Policy Press: Bristol
- 6 Mack, J. and Lansley, S. (1985), *Poor Britain* Allen and Unwin: London
- 7 Levitas, R. *The inclusive society? Social exclusion and new labour*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005
- 8 Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. and Patsios, D. (2007) *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*, London
- 9 Lin, K., Xu, Y., Huang, T., et al. *Social exclusion and its causes in East Asian societies: Evidences from SQSQ survey data* // *Social Indicators Research*. 2013. Vol. 112. No. 3. P. 641-660
- 10 Nolan B., Whelan C. *Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyse Poverty and Social Exclusion in Rich Countries: Lessons from Europe?* / WP09/11. Draft Paper for Joint OECD/University of Maryland International Conference, Paris. March, 2009
- 11 Oliver, M. *Disabled people and social policy: From exclusion to inclusion*. Essex, UK: Addison-Wesley Pub., 1998
- 12 OECD (2003), *OECD Territorial Reviews: Mexico 2003*, OECD Publishing
- 13 Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. and Williams, J. (2000), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Joseph Rowntree Foundation: York
- 14 Peace R. *Social exclusion: a concept in need of definition?* // *Social Policy Journal of New Zealand*. Issue 16 .July 2001
- 15 Percy-Smith, J. (ed.) (2000) *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?* Open University Press, Buckingham, Philadelphia

- 16 Sen, A. 1987. The Standard of Living. Cambridge: Cambridge University Press
- 17 Skaggs, B.G., Barron, C.R. Searching for meaning in negative events: Concept analysis // Journal of Advanced Nursing. 2006. Vol. 53. No. 5. P. 559-570
- 18 Social Protection Committee, EU social indicators - Europe 2020 poverty and social exclusion target, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>
- 19 Townsend, P. 1979. Poverty in the United Kingdom. Harmondsworth: Penguin
- 20 Twenge, J.M., Catanese, K.R., Baumeister, R.F. Social exclusion and the deconstructed state: Time perception, meaninglessness, lethargy, lack of emotion, and self-awareness // Journal of Personality and Social Psychology. 2003. Vol. 85. No. 3. P. 409-423
- 21 "The development of ex-prisoners' integration into the labour market - DEPILM" project partners, 2010-2012
- 22 The social impact of drug abuse / UNDCP, 1995
- 23 Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Издательство социально-экономической литературы, 1962
- 24 Рогозин Д.М. Либерализация социальной политики или трудные жизненные ситуации в представлениях старшего поколения, 2013г.