



Международное
бюро труда



Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы

Субрегиональное Бюро Мот в Москве

Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы

РЕДАКТОРЫ
Илэйн Фулц
МАРТИН ТРЕЙСИ

Международное Бюро Труда

© Международная организация труда, 2008
Первое издание 2008

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrgo.org

ILO Cataloguing in Publication Data
Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы. Москва: МОТ, 2008. 124 с.
ISBN 978-92-2-421860-6 (print)
ISBN 978-92-2-421861-3 (web pdf)

International Labour Office
social service / community care / Albania / Bosnia and Herzegovina / Bulgaria / Croatia / Macedonia, former Yugoslav Republic / Moldova, Republic / Montenegro / Romania / Serbia 02.16

Также опубликовано: на английском языке — *Fultz, E., M. Tracy: Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe* (ISBN: 92-2-116385-7). Budapest, International Labour Office, 2004.

Библиографическое описание книги

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах мира; их можно также получить непосредственно в отделе публикаций Международного бюро труда: ILO Publications, International Labour Office, CH1211 Geneva 22, Switzerland. Бесплатный каталог публикаций МБТ или перечень последних изданий можно получить по этому же адресу, а также по электронной почте (pubvente@ilo.org).

Посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns

Отпечатано в России

Содержание

Предисловие	5
СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ. УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ	9
Введение	11
Раздел 1	
Характеристики успешной деятельности на примере Франции, Германии и Англии	17
Раздел 2	
Успешная деятельность в Чешской Республике	24
Раздел 3	
Успешная деятельность в Венгрии и Хорватии	27
Раздел 4	
Расходы и законодательные реформы: общий обзор	31
Раздел 5	
Партнерства и их основные характеристики	36
Раздел 6	
Роль социальных услуг в развитии потенциала сообщества и социального капитала	42
Раздел 7	
Надзор и контроль качества в партнерствах, предоставляющих социальные услуги	48
Заключительный раздел учебного курса. Подведение итогов и закрытие семинара	51
Приложения	52
1. Франция: социальные услуги — <i>Жаклин Анселен</i>	53
2. Германия: социальные услуги — <i>Инго Боде</i>	69
3. Англия: социальные услуги — <i>Маргарет Муди</i>	77
4. Чешская Республика: социальные услуги — <i>Маркета Вылитова</i>	87
5. Партнерства на контрактной основе между правительством и НПО в сфере оказания социальных услуг. Система контроля — <i>Мартин Трейси</i>	97
6. «Мечта сбывается»: пример построения сообщества и формирования социального капитала — <i>Радосвета Абаджиева</i>	109

7. Список терминов, которые могут потребовать дополнительного разъяснения	111
8. Некоторые адреса электронных страниц (веб-сайтов)	113
9. Библиография	115
10. Оценка обучения	121
11. Список презентаций	123

Предисловие

Данное пособие представляет собой перевод на русский язык документа «Социальные услуги. Учебное пособие» (“A Social Services Training Manual”), который, в свою очередь, является первой частью публикации «Положительный опыт в предоставлении социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы» (“Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe”¹). Пособие рассказывает о том, как укреплять и расширять социальные услуги, предоставляемые населению в странах Европы, и предлагает рекомендации по организации обучения, с помощью которого можно обеспечить больший охват и эффективность принимаемых мер.

Необходимость расширить и укрепить социальные услуги в странах СНГ была продиктована двумя факторами (весьма схожие факторы отмечались и в Центральной Европе). Прежде всего, в период до 1989 года большинство государств предоставляли социальные услуги через крупные «учреждения с проживанием» для категорий граждан с определенными потребностями — в основном для детей, пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями. Такой подход изолировал людей, проживающих в подобных учреждениях, лишая их столь важных контактов с обществом. Кроме того, это был весьма затратный подход, требовавший значительных ассигнований на оборудование, ремонт и содержание учреждений, на зарплату сотрудников. Сегодня большинство государств пытаются найти альтернативы «учреждениям с проживанием» за счет интеграции этих категорий граждан в местное сообщество. Второй фактор — беспокойная экономическая, политическая и военная обстановка, которая сопровождала переходный период в странах

¹ Результат работы по проекту МОТ «Усиление социальной защиты в Юго-Восточной Европе» (Strengthening Social Protection in South Eastern Europe), который осуществляется при финансовой поддержке Правительства Франции и координируется Субрегиональным бюро МОТ для стран Центральной и Восточной Европы в Будапеште, Венгрия.

СНГ и не только вызвала новые социальные проблемы, но и усугубила уже существующие: алкоголизм, наркоманию, домашнее насилие и торговлю людьми. Оба вышеназванных фактора породили спектр неудовлетворенных потребностей в социальных услугах для населения, причем второй фактор заставил особо задуматься о гендерно ориентированных социальных услугах.

Основное препятствие на пути удовлетворения этих потребностей — недостаток ресурсов. Однако усилиям государства препятствуют и другие факторы: нехватка квалифицированного персонала; неразвитая система социальной работы, лишь недавно вновь поставленной на профессиональный уровень; неэффективная координация между национальным и местным уровнем, что усложняет доступ к целевым группам; недостаточное использование партнерств с неправительственными организациями (НПО), предоставляющими социальные услуги. Цель данного пособия — помочь тем, кто пытается создать новую систему социальных услуг и преодолеть все эти трудности.

Данное пособие:

- рассказывает о международном опыте предоставления социальных услуг, уделяя особое внимание такому важному инструменту улучшения их качества, как партнерские отношения между центральными и местными органами власти, а также неправительственными организациями;
- описывает национальные системы оказания социальных услуг в отдельных странах (Чешской Республике, Франции, Германии и Англии), а также опыт венгерской НПО, предоставляющей социальные услуги для борьбы с домашним насилием и торговлей женщинами;
- привлекает внимание к той роли, которую играют социальные услуги в строительстве сообществ и формировании социального капитала; и
- предлагает модель законодательной базы для административного надзора и контроля качества социальных услуг, оказываемых местными органами власти и неправительственными организациями.

Материалы представлены в виде семи разделов, в каждый из которых входят предлагаемые групповые упражнения и вопросы для обсуждения. В приложениях приведены презентации по данным темам в формате PowerPoint, список литературы для дополнительного чтения и адреса страниц в Интернете, а также краткая анкета по итогам обучения для заполнения участниками курса. Хотелось бы подчеркнуть, что мы рассматриваем

данное пособие не как отдельный документ, а как дополнительный элемент в национальной системе обучения политиков, руководителей и работников на местах, задействованных в сфере социальных услуг. Бюро МОТ в странах Восточной Европы и СНГ готовы оказать поддержку правительствам в проведении данного обучения в рамках соответствующих национальных обучающих программ. Мы будем приветствовать запросы на оказание подобной поддержки.

Эта книга — результат работы нескольких авторов. Главным консультантом был профессор Мартин Б. Трейси (факультет социальной работы Университета Кентукки), который придал документу учебный формат. Он разработал технические требования к национальным отчетам и помог национальным исследователям эти отчеты написать. Он также составил учебные материалы, предварительно протестировал их с группой региональных экспертов и доработал эти материалы по результатам тестирования. Благодарим проф. Трейси за его неоценимый вклад в данную публикацию.

Урзула Лонк, региональный координатор проекта МОТ «Усиление социальной защиты в Юго-Восточной Европе», координировала работу на стадии исследований, а также осуществляла общую координацию на основных этапах подготовки публикации. Активную помощь в организации работы оказала ассистент программы Агнесс Фазекас. Мы признательны всем, кто внес вклад в составление пособия. Выражаем благодарность авторам, а также министерству социальных дел, труда и солидарности Франции за финансовую поддержку этого проекта. Мы высоко ценим проявленное министерством понимание того, насколько важна стабильная система социального обеспечения для социальной сплоченности.

Надеемся, что данное пособие поможет странам региона в совершенствовании системы социальных услуг и расширении набора этих услуг с целью удовлетворения потребностей общества. Такая деятельность будет способствовать формированию в странах СНГ более гуманного общества, предоставляющего равные возможности для всех своих граждан.

Илэйн Фули

Директор Субрегионального бюро МОТ в Москве

Социальные услуги

Учебное пособие

Введение

Первый день. Утро

Введение

- Открытие семинара.
- Представление преподавателей и участников.
- Раздача учебных пособий и материалов.

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Введение в обучение.*

Цели обучения

Цель обучения – помочь участникам более эффективно осуществлять программы социальных услуг в странах СНГ. Особый упор в ходе обучения будет сделан на выявление примеров положительного опыта в сфере социальных услуг, а также стратегий для достижения и закрепления успеха. Внимание будет уделено созданию партнерств на уровне местного сообщества с участием правительства, неправительственных организаций, обучающих систем в сфере социальной работы, а также гражданского общества, организаций работодателей и профсоюзов в странах участников.

В ходе обучения участники рассмотрят:

- новейшие законодательные тенденции и реформы, касающиеся программ и политики социальных услуг;
- тенденции в организации социальных услуг, включая децентрализацию, деинституционализацию, а также создание альтернативных услуг на уровне местных сообществ;
- государственные расходы на социальные услуги в странах, которые представляют участники семинара;
- основные политические аспекты и программы в контексте социальных услуг;

- методы выявления моделей положительного опыта в предоставлении социальных услуг в странах СНГ, включая практическую работу государственных органов и НПО;
- положительные примеры предоставления социальных услуг в отдельных странах Центральной и Западной Европы;
- способы, при помощи которых через предоставление социальных услуг могут быть решены проблемы гендерного неравенства;
- возможные трудности и препятствия на пути претворения в жизнь рекомендуемых норм и стандартов;
- методы распространения положительного опыта на новые программы;
- пути и методы укрепления партнерских связей между министерствами и НПО, занятыми в социальной сфере;
- роль работодателей и профсоюзов в формировании, мониторинге и поддержке социальных услуг для наиболее уязвимых слоев населения;
- определяют механизмы более активного взаимодействия в сфере социального обеспечения между министерствами, НПО, исследователями, специалистами в области обучения и оценки программ, направленных на расширение знаний в данной области;
- стандарты непрерывной деятельности и процедуры ее оценки;
- роль социальных услуг в контексте наращивания потенциала сообщества, формирования социального капитала и гражданского общества.

К концу обучения участники должны уметь:

- описывать успешную деятельность в сфере предоставления социальных услуг;
- выявлять факторы, препятствующие успеху;
- объяснить, каким образом программы социальных услуг вносят вклад в наращивание потенциала сообщества, социального капитала и гражданского общества;
- выявлять потребности социального сектора в своей стране и определять среди них наиболее приоритетные;
- сформулировать меры необходимые для разработки и поддержания эффективных программ социальных услуг для наиболее уязвимых слоев населения, включая женщин, детей, людей пенсионного возраста и людей с ограниченными возможностями;

- разрабатывать стратегии укрепления социальных услуг через формальные и неформальные отношения с привлечением правительства, НПО, организаций работодателей, профсоюзов и системы обучения социальных работников;
- определять стандарты деятельности, способствующие налаживанию успешного партнерства правительственных и неправительственных организаций в сфере социальных услуг.

Перерыв

Методы обучения

В каждом учебном разделе можно выделить ряд ключевых моментов для обсуждения, которые ведущий преподаватель называет в своей презентации в формате PowerPoint. С дополнительными материалами можно ознакомиться в приложениях. Упражнения призваны наладить совместную работу и помочь участникам выработать критическое мышление. Преимущественно эта работа проходит в малых и фокус-группах. Таким образом строится формат для обсуждения конкретных вопросов и обмена мнениями в открытом форуме.

В каждом разделе можно выделить четыре части — введение, переходная часть, детальное обсуждение и завершение работы.

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Методы обучения.*

Часть 1. Введение

- Создайте динамичную и в тоже время доброжелательную атмосферу в аудитории, чтобы участники чувствовали себя комфортно, открыто высказывали мнения и делились новыми идеями.
- Расскажите, как будут проходить дискуссии и рабочие сессии.
- Объясните основные правила ведения дискуссий (участие в групповых дискуссиях, использование флип-чартов, структурирование ответов, краткое изложение мнений и выводов).
- Попросите участников отключить мобильные телефоны на время обучения.

Часть 2. Переходная

- Задавайте вопросы, стимулирующие диалог и обсуждение.
- Постарайтесь понять, что ожидают участники от обучения. Задавайте вопросы, требующие кратких ответов, что позволит быстро выявить общие позиции и мнения.

Часть 3. Детальное обсуждение

- Задавайте вопросы, которые потребуют от участников детальных и обстоятельных ответов и помогут выявить самые важные, по их мнению, вопросы относительно цели обучения.
- Задавайте вопросы, связанные с текущим разделом курса, на которые участники должны будут ответить развернуто.

Часть 4. Завершение работы

- В конце каждого раздела курса нужно получить от участников «обратную связь», выяснить их мнения и реакцию.
- Дайте участникам возможность в конце каждого раздела уточнить или изменить высказанные ими ранее мнения.
- Проверьте сделанные во время изучения раздела выводы, кратко напомнив участникам о его задачах и сформулировав его результаты.

Основные понятия

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Основные понятия. Введение.*

Определение социальных услуг

Для целей данного обучения под социальными услугами подразумеваются меры, направленные на решение проблем и определение нужд наиболее уязвимых слоев населения, включая проблемы, связанные с насилием, бедностью, раздельным проживанием супругов, ограниченными физическими и умственными возможностями, преклонным возрастом. Примеры: реабилитация, службы помощи по дому, патронат и опекунов, организация питания, центры дневного ухода, уход за людьми с ограниченными возможностями, а также другие социальные услуги, предоставляемые социальными работниками или иными службами.

Определение успешной деятельности

Успешная деятельность в сфере социального обеспечения — это эффективные и действенные меры, отвечающие требованиям потребителей и общества в целом.

Несколько основных характеристик успешной деятельности

- прозрачный процесс принятия решений;
- объединение в группы специалистов из разных областей и организаций;
- сотрудничество с местными органами власти и гражданским обществом;
- наличие неформальных и формальных сетевых структур с участием поставщиков услуг и других партнеров;
- эффективная устойчивая работа;
- наличие механизмов оценки программы.

Международные программы, способствующие взаимодействию

Многие международные программы, действующие в странах Восточной Европы и СНГ, содействуют развитию государственно-частного партнерства. Речь идет о партнерствах с участием нескольких заинтересованных сторон — правительства, частного сектора, поставщиков социальных услуг, религиозных учреждений, социально-образовательных учреждений, учреждений здравоохранения, НПО, потребителей и т.д. Наиболее известные модели относятся к программам «Стратегии и механизмы борьбы с социальной изоляцией и бедностью» (STEP), программе PHARE² и проектам ТАСИС (TACIS).

Социальные и экономические факторы, негативно влияющие на успешную деятельность

- сокращение государственных финансовых ассигнований на программы социального обеспечения;
- рост безработицы, бедности и инфляции, что влечет за собой увеличение потребностей в социальных услугах;
- неэффективное управление программами социального обеспечения по причине сложной и негибкой законодательной базы, недостаточной подготовки и нехватки персонала;
- низкий уровень общественного доверия и уверенности в устойчивом характере и эффективном управлении программами;

² Аббревиатура названия программы «Poland, Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy» («Помощь в восстановлении экономики Польши и Венгрии». — *Прим. перев.*).

- ограниченные возможности семьи справиться с возникающими социальными и экономическими обстоятельствами (например, родители-одиночки, брошенные дети, одинокие пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, наркомания, домашнее насилие, жестокое обращение с детьми).

Социальная экономика как один из примеров успешной деятельности

Социальная экономика — основной элемент программы МОТ «Стратегии и механизмы борьбы с социальной изоляцией и бедностью» (Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty — STEP). Данная концепция была сформулирована на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 г.) и на Международной конференции по вопросам социальной экономики в государствах Севера и Юга (Остенд, 1997 г.). Социальная экономика включает в себя экономическую деятельность предприятий, в основном в форме кооперативов, обществ взаимопомощи и других некоммерческих организаций, которые придерживаются следующих фундаментальных принципов:

- в первую очередь польза для своих членов или коллективов, а не извлечение прибыли;
- управленческая автономия;
- демократичный процесс принятия решений;
- преимущество людей и труда над капиталом.

Обед

Раздел 1

Характеристики успешной деятельности на примере Франции, Германии и Англии

Первый день. Вторая половина дня

Цель данного раздела учебного курса — провести обсуждение преобладающих форм успешной деятельности в сфере социальных услуг в ряде стран Западной Европы — Франции, Германии и Англии.

Задачи

- ознакомиться с основными характеристиками успешной деятельности на примере программ социальных услуг во Франции, Германии и Англии;
- рассмотреть роль правительства, НПО, социально-образовательных учреждений, частного сектора и профсоюзов в налаживании успешной деятельности в этих странах, включая партнерства;
- изучить, каким образом программы в этих трех странах реагируют на потребности наиболее уязвимых слоев населения, включая женщин;
- выявить препятствия в осуществлении успешной деятельности;
- понять, каким образом организации, ведущие успешную деятельность, преодолели эти препятствия.

Занятие 1

Успешная деятельность во Франции

- *Презентация в формате PowerPoint: Успешная деятельность во Франции.*
- Презентация основана на данных Приложения 1, Франция: социальные услуги, текст подготовлен Жаклин Анселен, которая ранее работала помощником директора Национального агентства семейных пособий во Франции.

Характеристика успешной деятельности во Франции

- услуги по месту жительства;
- партнерства многопрофильных поставщиков услуг;
- совместная работа по ведению клиентов социальных услуг;
- оценка на местном уровне.

Программа «Без определенного места жительства» (Sans Domicile Fixe Programme – SDF)

- частные программы, сотрудничающие с муниципальными и окружными органами управления;
- сокращение бедности и социальной изоляции;
- упор на волонтеров и на профессиональных поставщиков услуг.

Гарантированный минимальный доход

- партнерство государственных и частных учреждений;
- социальные права сочетаются с личной ответственностью;
- полное участие в экономической и социальной жизни;
- расширение и стимулирование доступа к рабочим местам;
- социальные работники включены в партнерства.

Социальная поддержка детей

- программы по месту жительства для детей, находящихся в группе риска;
- упор на партнерства государственных и частных заинтересованных лиц и на работу многопрофильной команды.

Другие принципы успешной деятельности во Франции

- дать возможность всем заинтересованным сторонам участвовать в процессе принятия решений;
- четко формулировать цели и задачи еще на стадии планирования программы;
- применять системный подход при оценке нужд, чтобы правильно планировать и осуществлять работу;
- изучать социальные, культурные, экономические и обусловленные местными условиями факторы уязвимости;
- с осторожностью применять модели других стран, работающие в иной культуре и социально-экономической среде;
- упрощать идеи и методы, которые необходимо передать;

- наращивать потенциал местных органов управления в сфере оказания социальных услуг, предоставляя адекватную финансовую и правовую поддержку со стороны центрального правительства.

Занятие 2

Успешная деятельность в Германии

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Успешная деятельность в Германии.*

Презентация основана на данных Приложения 2, Германия: социальные услуги, текст подготовлен д-ром Инго Боде, Институт социологии, Университет Герхарда Меркатора, Дуйсбург-Эссен, Германия.

Три фундаментальных принципа деятельности

- солидарность;
- субсидиарность (система разрешения проблем на возможно более низком уровне);
- децентрализованная ответственность.

Управление

- федеральные законы и политические меры разрабатываются региональными или местными органами управления;
- региональные и местные органы управления несут обязанность по предоставлению услуг нуждающимся.

Роль НПО

- НПО предоставляют значительную долю услуг;
- самые крупные НПО — две религиозные организации, которые предоставляют большинство услуг первого уровня;
- другие услуги предоставляются организациями, определяемыми по закону.

Прочие аспекты услуг

- хорошо организовано движение самопомощи;
- профсоюзы не предоставляют прямых услуг, но оказывают поддержку;
- тесное взаимодействие местного правительства и ассоциаций социального обеспечения.

Финансирование

- в основном государственное финансирование;
- государственные контракты с поставщиками услуг (организациями);
- небольшая часть поступлений за счет добровольных вкладов денег и времени.

Основные характеристики успешной деятельности

- меры по сокращению затрат;
- поддающиеся измерению результаты;
- индивидуальное сопровождение клиентов социальных услуг;
- службы «одного окна»;
- привлечение различных партнеров.

Примеры успешных организаций

- Национальная ассоциация материнских центров — центры самопомощи, которые были созданы в Гамбурге (Германия) в 1989 году, в качестве альтернативы формальным профессиональным неправительственным социальным организациям, таким как CARITAS (католическая церковь), Diakone (протестантская церковь) и Arbeiterwohlfahrt (Социально-демократическая партия). Материнские центры — это неофициальные центры «шаговой доступности» для матерей и детей, цель которых является оказание как профессиональных, так и добровольных непрофессиональных услуг матерям и детям. Центры предоставляют женщинам возможность общения и социальной интеграции. Основу их деятельности составляет профилактика. Такой подход получил международную премию Хабитат «Передовой опыт» (<http://www.bestpractices.org/>).
- Социальные образовательные услуги для семей (Sozial Pädagogische Familienhilfe — Германия) — это действующая в Германии «защитная» модель оперативной социальной помощи для семей, не имеющих доступа к традиционным социальным услугам.

Занятие 3

Успешная деятельность в Англии

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Успешная деятельность в Англии.*

Презентация основана на материале, разработанном Маргарет Муди, международным консультантом по вопросам социальной политики

и государственного управления, бывшим сотрудником министерства здравоохранения и социальной политики Великобритании. Презентация основана на Приложении 3, Англия: социальные услуги.

Фундаментальные принципы

- полная автономность и децентрализация;
- продвижение принципа социальной интеграции;
- разработка социальных услуг на местах для удовлетворения конкретных нужд;
- ответственность органов местного управления — через советы.

Законодательная база

- Закон 1989 года о детях (The Children Act 1989);
- Закон 1990 года о национальной службе здравоохранения и медицинских услугах по месту жительства (The National Health Service and Community Care Act 1990);
- Закон 2000 года о стандартах здравоохранения (The Care Standards Act 2000);
- Закон 2000 года о детях с ограниченными возможностями и лицах, осуществляющих уход за ними (The Carers and Disabled Children Act 2000).

Ответственность советов

- выявление потребностей и разработка программ;
- закупка услуг у поставщиков (НПО, частных агентств или совета);
- предоставление некоторых прямых услуг самими советами;
- эффективное использование ограниченных ресурсов за счет адресной помощи.

Финансирование

- правительственные гранты, местные налоги и членские взносы;
- семьдесят пять процентов (75 %) — правительственные гранты;
- правительственные ресурсы адресно направляются в наиболее нуждающиеся советы.

Гарантия качества

- стандарты для поставщиков услуг;
- стандарты для местного правительства как ответственного агентства;

- Национальная комиссия по стандартам здравоохранения финансируется правительством, но действует независимо от министерства здравоохранения.

Основные характеристики успешной деятельности

- упор на потребителя;
- признание роли неофициальных поставщиков социальных услуг;
- сотрудничество многих организаций; единая схема доступа к оказанию услуг;
- включение многих заинтересованных сторон в планирование и оценку политических мер и программ;
- проверка качества и эффективности оказания услуг.

Примеры успешных организаций

- Центры по спасению детей (Save the Children Centers) — действуют в рамках программы помощи семье. Имеют много общего с центрами самопомощи Германии. Центры предлагают услуги для матерей и детей, помогают в вопросах повседневной жизни, воспитания ребенка, а также могут работать как детский сад или ясли. Центры предоставляют женщинам возможность общения и социальной интеграции.
- «Джон Грумс» (John Grooms) — христианская благотворительная организация, оказывающая помощь людям с ограниченными возможностями. Цель организации — максимально вовлечь людей с ограниченными возможностями в полноценную жизнь и в местное сообщество. Одна из инициатив организации получила название «Выбор стиля жизни» (Lifestyle Options). Каждый, кто присоединился к этой инициативе, должен помочь человеку с ограниченными возможностями расширить свои возможности, чтобы тот мог в рамках местного сообщества более активно участвовать в общественной жизни, досуге и расширять образование. Предоставляя информацию, помощь и поддержку, проект помогает людям расширить сферу своих интересов и увлечений, повысить уровень знаний.

Упражнения

1. Разделитесь на небольшие группы (пять — семь человек). Определите два примера успешной деятельности, основываясь на опыте Франции, Германии и Англии.

2. Соберитесь вновь в полном составе для общего обсуждения. Составьте список примеров успешной деятельности, определенных каждой группой.
3. Обсудите общие характеристики успешной деятельности, объедините их в логические категории и выделите среди них наиболее приоритетные.

Завершение работы

Ведущий преподаватель и участники подводят итог дискуссии.

Перерыв

Раздел 2

Успешная деятельность в Чешской Республике

Второй день. Утро

В данном разделе учебного курса продолжится обсуждение наиболее распространенных методов успешной деятельности в сфере социальных услуг на примере Чешской Республики

Задачи

- ознакомиться с основными характеристиками успешной деятельности на примере программ социальных услуг в Чешской Республике;
- изучить, каким образом программы в Чешской Республике реагируют на потребности наиболее уязвимых слоев населения, включая женщин;
- рассмотреть роль правительства, НПО, социально-образовательных учреждений, частного сектора и профсоюзов в налаживании успешной деятельности в этих странах, включая партнерства;
- выявить препятствия в осуществлении успешной деятельности;
- понять, каким образом организации, ведущие успешную деятельность, преодолели эти препятствия.

Занятие

Общий обзор успешной деятельности в Чешской Республике

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Успешная деятельность в Чешской Республике.*

Презентация подготовлена Маркетой Вылитовой, Научно-исследовательский институт труда и социальных дел, Прага, ЧР (см. Приложение 4, Чешская Республика: социальные услуги).

Важные аспекты совместного проекта Чешской Республики и Великобритании по реформе социальных услуг

- разработан систематический метод общественного планирования;
- установлены реалистичные временные рамки;
- создана база данных по предоставленным услугам;
- сформулированы цели и поддающиеся измерению задачи;
- разработаны шаги и стратегии достижения целей и задач;
- налажена систематическая работа по выполнению проекта.

Важные черты пилотного проекта Чешской Республики

- ограниченная роль британского партнера (советник);
- подготовлена брошюра по общественному планированию для потенциальных партнеров;
- роль правительства ограничена поддержкой системы оказания социальных услуг (правительство их не предоставляет);
- проект подчеркнул роль социальных услуг в общем процессе укрепления социальной сплоченности;
- проект подчеркнул роль получателей услуг как полноправных партнеров; политика и программы концентрируют внимание на конечном потребителе;
- проект помогал решить проблему неустойчивой и краткосрочной работы, что было связано с финансированием НПО с расчетом на один год.

Уважение и чувство собственного достоинства

- услуги, продвигающие личные права и обязанности;
- услуги, результатом которых является социальная интеграция семьи в целом;
- услуги, отвечающие личным нуждам.

Наиболее точный подбор услуг

- использование общественных партнерств для планирования и организации;
- частные лица — местные и региональные органы власти — гражданское общество — правительство.

Высокая степень доверия пользователей

- надежные услуги;
- доступные услуги

- понятные требования и условия;
- услуги, отвечающие государственным стандартам;
- индивидуальное сопровождение клиентов социальных услуг силами многопрофильных групп.

Общение без границ

- Цель — вернуть парализованных (тетра-, параплегиков) к полноценной жизни. Программа учит заниматься спортом (особенно плаванием), пользоваться компьютером, находить работу, партнеров и друзей, помогает создавать семьи.

Программа «Сананим»

- предоставлены различные виды помощи наркозависимым, повышает уровень информированности о проблеме в обществе;
- разработаны механизмы проверки эффективности затрат в сфере профилактики наркозависимости.

Услуги с привлечением религиозных организаций

- Дияконисса Евангелической церкви чешских братьев;
- Чешская католическая благотворительная организация;
- эффективная организация работы и профессиональное управление.

Упражнение

1. Разделитесь на небольшие группы (пять — семь человек). Определите два примера успешной деятельности, основываясь на опыте Чешской Республики.
2. Соберитесь вновь в полном составе для общего обсуждения. Составьте список примеров успешной деятельности, определенных каждой группой.
3. Обсудите общие характеристики успешной деятельности, объедините их в категории и выделите среди них наиболее приоритетные.

Завершение работы

Участники кратко излагают содержание и метод презентации.

Обед

Раздел 3

Успешная деятельность в Венгрии и Хорватии

Второй день. Вторая половина дня

В данном разделе учебного курса продолжится обсуждение наиболее распространенных методов успешной деятельности в сфере социальных услуг на примере Венгрии и Хорватии.

Задачи

- ознакомиться с основными характеристиками успешной деятельности на примере венгерской женской правозащитной организации «Объединение женщин против насилия над женщинами» (NaNE);
- изучить, каким образом программы этой организации реагируют на потребности наиболее уязвимых слоев населения, включая женщин;
- рассмотреть роль правительства, НПО, социально-образовательных учреждений, частного сектора и профсоюзов в налаживании успешной деятельности, включая партнерства в рамках NaNE и партнерства в Хорватии;
- понять, каким образом неправительственные организации в Хорватии преодолели препятствия на пути к успешной деятельности.

Занятие 1

- *Презентация в формате PowerPoint: Успешная деятельность в женской НПО в Венгрии.*

Презентация основана на материале, подготовленном Джудит Вирт, исполнительным директором организации «Объединение женщины против насилия над женщинами» (NaNE), Венгрия.

Успешная деятельность женской НПО в Венгрии

- NaNE в венгерском сленге означает «прекратить, остановить»;
- Более подробную информацию см. на сайте <http://www.nane.hu/kiadvanyok/szorolapok/naneangol.pdf>

Прямые услуги

Прямые услуги, предоставляемые NaNE, включают горячую телефонную линию для женщин, подвергшихся насилию, а также организацию обучения для патронажных медсестер, сотрудников полиции, адвокатов, учителей, психологов, директоров школ и т.д.

Успешная деятельность NaNE

- интерактивное обучение операторов горячей телефонной линии (теория и практические навыки; 40 часов обучения плюс 24 часа практики);
- обучение сотрудников навыкам объективного и непредвзятого общения с обращающимися за помощью;
- сотрудников учат не давать советы, а предоставлять информацию с тем, чтобы женщины могли принять осознанное решение применительно к их конкретной ситуации, что также способствует развитию их самостоятельности.

Правозащитная роль

NaNE активно выступает за создание в Венгрии правовой базы для защиты женщин от жестокого обращения, включая домашнее насилие и торговлю людьми.

Потребность в услугах

Хотя в Венгрии существует традиционно сложившаяся мощная система социальных услуг, тем не менее в силу национального менталитета была доля нежелания решать полностью проблему насилия над женщинами. В стране действуют приюты для бездомных матерей, но нет приютов для женщин, подвергшихся жестокому обращению. Есть только одно небольшое заведение подобного рода, которое организовала Армия спасения.

Занятие 2

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Успешная деятельность в Хорватии.*

Презентация подготовлена Нино Жданец, помощником министра труда и социального благосостояния, Республика Хорватия.

Обзор системы социального обеспечения

Затраты на социальное обслуживание

- 1,05 процента ВВП (2002 г.).

Бедность и лица, получающие социальную помощь

- десять процентов живут ниже национальной черты бедности.

Программы социальной помощи

- денежные пособия;
- программы социальной помощи.

Органы социального обеспечения

- Центр социальной помощи и поддержки;
- Учреждение социального обеспечения;
- Центр социального обеспечения.

Слабые стороны существующей системы

- недостаточная прозрачность;
- недостаточно обученные сотрудники;
- потенциальные получатели помощи не знают о своих правах;
- недостаточно разработаны критерии оценки;
- система слишком централизована;
- в оказании социальной помощи система слишком полагается на учреждения с проживанием;
- недостаточные превентивные меры.

Меры реформирования системы

- повысить уровень прозрачности, улучшить научную базу;
- повысить уровень подготовки;
- повысить осведомленность населения о его правах;
- разработать новые критерии деятельности;
- децентрализовать систему;
- приватизировать;
- создать систему разработки инновационных программ, основанную на упреждающем принципе.

Организационная структура

- услуги с учетом нужд получателей;

- новые партнеры;
- система «одного окна»;
- новая информационная система;
- планирование с учетом местных условий;
- правовая база, пилотные проекты, затраты.

Завершение работы

Ведущий преподаватель подводит итог дискуссии и предлагает участникам высказать мнения и комментарии.

Раздел 4

Расходы и законодательные реформы: общий обзор

Третий день. Утро

В данном разделе учебного курса рассматриваются текущие расходы, правовые тенденции и меры по реформированию системы социальных услуг в странах, которые представляют участники. Материал основан на данных национальных отчетов, подготовленных представителем каждой участвующей страны СНГ. В раздел также включена информация из документов правительств, Всемирного банка и НПО, интервью с ключевыми фигурами, а также данные, полученные в фокус-группах в составе представителей правительства, НПО и социально-образовательных учреждений. Участники обсуждают важную роль законодательства в развитии успешной деятельности.

Задачи

- определить сферы, где социальная помощь особенно нужна населению;
- проанализировать уровень расходов на социальное обеспечение;
- осмыслить современные тенденции и реформы в системе социальных услуг, которые непосредственно затрагивают наиболее уязвимые слои населения (женщин, детей, пожилых людей, лиц с ограниченными возможностями);
- стимулировать поиск новых альтернативных подходов к оказанию социальных услуг;
- выявить возможные осложнения и компромиссы, связанные с реформами; особое внимание уделить децентрализации и созданию альтернативных систем социального обслуживания по месту жительства.

Занятие

- *Презентация: Сферы, где население наиболее нуждается в социальной помощи (по данным национальных отчетов).*

До начала учебного курса участников из каждой представленной на нем страны просят подготовить презентации (PowerPoint, ОНР и т. д.) и краткие национальные отчеты по вопросам предоставления социальных услуг в их странах.

➤ *Презентация, посвященная сферам, где население наиболее нуждается в социальной помощи (по данным национальных отчетов по странам СНГ).*

- торговля людьми;
- домашнее насилие и жестокое обращение с женщинами;
- лица цыганской национальности;
- лица, находящиеся в социальных учреждениях, в том числе дети;
- беспризорные дети и сироты;
- злоупотребление наркотиками и лекарственными препаратами;
- малообеспеченные пожилые люди;
- люди с ограниченными возможностями.

➤ *Презентация: Расходы и законодательные реформы.*

До начала учебного курса участников из каждой представленной на нем страны просят подготовить презентации на тему расходов и законодательных реформ в сфере социальных услуг в их странах.

➤ *Презентация о затратах и законодательных реформах основана на данных национальных отчетов, подготовленных для каждой из стран СНГ.*

Расходы на социальные услуги: общий обзор

Довольно трудно получить данные по суммарной доле расходов на социальные услуги, как это было задано для данного обучения. Однако очевидно, что расходы на социальное обеспечение, составляют очень небольшую долю ВВП. Вот, например, данные о расходах в 2002 году в отдельных странах Пакта стабильности:

- Босния и Герцеговина – 0,7 %
- Республика Сербская – 1,1 %
- Хорватия – 1,05 %
- Молдова – 0,7 %
- Черногория – 0,34 %
- Сербия – 0,77 %

Цели нового законодательства и реформ

- децентрализация программ: ответственность за управление программами и их финансирование перекладывается на местный уровень (региональное правительство, муниципалитеты и местные советы);
- деинституционализация социальных услуг для детей: перемещение детей из детских учреждений в семью, к приемным родителям либо в учреждения, организованные в рамках местного сообщества;
- решение проблемы социальной изоляции путем вовлечения заинтересованных сторон по месту жительства, гражданского общества, НПО, местных органов власти, представителей частного сектора и получателей социальных услуг;
- организация партнерств между правительством и НПО в предоставлении социальных услуг на местном уровне;
- разработка законодательства для регулирования деятельности НПО: определение требований к НПО, положений для заключения договоров на оказание услуг через тендеры и субсидирование, разработка стандартов деятельности;
- особый упор на сопровождение получателей социальных услуг силами многопрофильных групп (полипрофессиональная социальная поддержка);
- разработка системного подхода к изучению рынка и оценке потребностей населения;
- создание институтов и сетевых структур для проведения исследований и оценки;
- разработка социальных услуг с целью сокращения бедности и повышения уровня занятости;
- создание сетевой структуры или союза НПО, который проводит регулярные встречи для обмена информацией;
- разработка правовой базы для внедрения действенных и качественных социальных услуг;
- проведение реформы сектора социальных услуг в вопросах пенсий, здравоохранения и социального обеспечения;
- упор на наиболее нуждающиеся слои населения;
- предоставление социальных услуг за пределами главных мегаполисов.

Некоторые административные и культурные сложности

- Желание сохранить анонимность. Потенциальные бенефициары не хотят раскрывать личную информацию третьей стороне, особенно члену местного сообщества или правительственному чиновнику.

- Неосведомленность о правах и услугах. Даже в регионах со стопроцентным уровнем грамотности население часто не знает о своих правах на получение социальных услуг или же неправильно интерпретирует имеющуюся информацию.
- Сложный процесс подачи документов на получение социальной помощи. Зачастую люди, которые знают о своих правах на социальные услуги, не обращаются за ними из-за сложных административных процедур (связанных со сбором нужных документов), затрат времени и денег (офис расположен далеко от дома, проблема с транспортом, длинные очереди) и незнания бюрократических процедур.
- Пристрастное отношение чиновников. Чиновники, ответственные за принятие решения о праве на социальные услуги и о виде предоставляемых услуг, особенно чиновники на местном уровне, могут отказать человеку в предоставлении социальных услуг по религиозным, этническим, политическим, личным или иным причинам (Beattie, 2000).
- Унизительное обращение. Иногда чиновники относятся к людям, подающим заявку на получение социальной помощи, с пренебрежением. Подобное поведение наблюдается у сотрудников, ведущих первичный прием и дающих начальное заключение.
- Недостаточная координация. На местном уровне зачастую не хватает координации между организациями, предоставляющими социальные услуги, и НПО.

Стратегия реформы

- создать административную структуру социальных услуг на местном уровне;
- до начала реформы создать базу данных, точно отражающую потребности и существующие виды услуг;
- содействовать включению потребителей социальных услуг и других заинтересованных сторон в процессы оценки потребностей, планирования и осуществления программ, особенно на местном уровне;
- наладить постоянное обучение сотрудников;
- расширить возможности оказания социальных услуг на местах;
- ввести соответствующие механизмы для обеспечения прозрачности и подотчетности программ;
- расширять комплексные многофункциональные услуги;
- увязать предоставляемые услуги с возможностью трудоустройства, особенно для бенефициаров с ограниченными возможностями;

- использовать средства массовой информации на национальном и местном уровне для лучшего информирования населения о системе социальных услуг.

Упражнение

Проведите работу в фокус-группе, попросив участников составить список — три сферы, где социальная поддержка особенно необходима (по своим странам). Постройте список в порядке убывания приоритетов. Затем в порядке очередности обсудите, каким образом текущие реформы удовлетворяют потребности.

Завершение работы

Ведущий преподаватель подводит итог дискуссии и предлагает участникам высказать мнения и комментарии.

Обед

Раздел 5

Партнерства и их основные характеристики

Третий день. Вторая половина дня

Цель данного раздела — изучение партнерских отношений между поставщиками услуг, социально-образовательными учреждениями, исследователями и экспертами по оценке программ, а также их вклада в успешную деятельность. Участники проанализируют, каким образом местное сообщество, частный сектор, профсоюзы и потребители услуг могут быть более активно вовлечены в процесс планирования и реализации услуг на местном уровне.

Задачи

- сформулировать основные преимущества и возможные сложности в установлении партнерских отношений между самими поставщиками услуг, а также между поставщиками услуг и социально-образовательными организациями;
- осознать, что НПО имеют разные возможности, а также учесть сильные стороны НПО и правительственных организаций;
- проанализировать потенциальные стратегии улучшения социальных услуг через партнерские отношения;
- изучить пути и методы вовлечения местного сообщества, работодателей, профсоюзов, женщин и других особо заинтересованных групп в процесс принятия решений;
- рассмотреть преимущества разработки процедур оценки программ.

Занятие

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Партнерства и их основные характеристики.*

В Презентации отражены ключевые моменты в создании и поддержке партнерских отношений между правительством и НПО, работающими в секторе социальных услуг.

Определение партнерств

Партнерства — это системы формализованного сотрудничества, которые основаны на обязательствах, имеющих юридическую силу, на неформально достигнутых соглашениях, на рабочих отношениях сотрудничества, а также на взаимно согласованных рядом организаций планах действий. В рамках партнерств заключаются соглашения о политике и задачах программы, о разделении ответственности, ресурсов, рисков и прибыли на оговоренный период времени. Партнерства в сфере социальных услуг включают широкий спектр соглашений о сотрудничестве, включая формальные соглашения между правительственными организациями и одной НПО либо группой НПО. Партнерство может также существовать между самими НПО без прямого вовлечения государства, особенно на местном и региональном уровнях.

Основные преимущества партнерских отношений

Существует много преимуществ установления партнерских отношений, что положительно влияет на оказание социальных услуг. Некоторые наиболее очевидные плюсы:

- позволяет избежать дублирования услуг;
- обмен опытом;
- обмен информацией;
- повышает прозрачность и подотчетность;
- расширяет доступ к информации;
- улучшает отчетность по использованию государственных средств.

Возможные трудности на пути создания партнерств между правительством, НПО и социально-образовательными учреждениями

Хотя партнерство имеет множество преимуществ, здесь есть и свои сложности. Ниже перечислены основные возможные сложности, сгруппированные в три категории: связанные с правительством, связанные с НПО и общие трудности.

Сложности, связанные с правительством

- частая смена руководителей и сотрудников в министерствах может усложнить сотрудничество, что может привести к сложностям для новых проектов в плане дополнительных расходов, времени и энергии;
- правовой вакуум по отношению к НПО и определению правил сотрудничества;

- у правительства может не быть достаточных финансовых ресурсов для поддержания устойчивого партнерства с НПО;
- малообеспеченные сельские общины могут испытывать трудности в плане поддержки местных НПО финансовыми ресурсами и волонтерами.

Сложности, связанные с НПО

- НПО могут быть обеспокоены чрезмерным контролем своей деятельности со стороны правительства;
- если НПО полностью полагается на правительство в вопросах финансирования, она может утратить независимость;
- возможно нежелание со стороны НПО делиться информацией о своей деятельности с правительством (отсутствие доверия);
- НПО могут «политизироваться» и занять антиправительственную позицию;
- крупные, успешные НПО могут доминировать над небольшими НПО, созданными в местном сообществе, поскольку у крупных НПО более стабильное финансовое положение и больше возможностей рисковать.

Общие сложности

- «защита своей территории» (организации с неохотой идут на создание партнерств, а если и решаются на это, то руководствуются сугубо личными интересами);
- нежелание делить успех (участники партнерства стремятся разделить ответственность на пути к успеху, однако неохотно «делятся славой» с другими партнерами);
- подчеркивание «я» вместо «мы» (участник партнерства, выдвигающий свою организацию на передний план, не в состоянии понять, что деятельность партнерства направлена не только на благо одной этой организации, но и на благо сообщества в целом и всех его членов);
- решения принимаются самостоятельно, без консультаций с партнерами.

Условия, способствующие построению партнерств

- четкое осознание выгоды совместной работы;
- нормы доверия и взаимодействия (открытые и прозрачные взаимоотношения);

- наличие мощного лидера, особенно на ранних стадиях;
- контекстуальные и структурные факторы: законы и нормы, расположение в городе или сельской местности, традиции местного сообщества;
- организация и программные ресурсы;
- квалифицированные руководители и сотрудники проекта;
- высокий уровень самосознания в местном сообществе;
- активное вовлечение всех партнеров в разработку и реализацию стратегий и мероприятий;
- нахождение новых решений существующих проблем;
- взаимодействие для поиска новых ресурсов и поддержания надежной ресурсной базы;
- обучение для развития необходимых навыков и знаний.

Общие стратегии для улучшения партнерств

- объединить партнеров (широкое представительство);
- разработать согласованную стратегию, основанную на общих взглядах, взаимном доверии и прозрачности;
- поддерживать чувство причастности к разработке стратегии;
- разработать организационные структуры и правила осуществления намеченных действий;
- продвигать партнерство с помощью:
 - а) предоставления юридических полномочий;
 - б) финансового стимулирования (гранты от государства и частного сектора);
- найти необходимые человеческие и материальные ресурсы;
- установить необходимые связи на местном, национальном и транс-национальном уровнях;
- наладить горизонтальные связи между заинтересованными партнерами на местах (связи между формальными и неформальными местными сетевыми структурами);
- наладить вертикальные связи между заинтересованными партнерами на национальном и международном уровнях;
- поддерживать мероприятия (фестивали, информационные ярмарки) совместно с местными органами власти;
- наладить связи с политическими деятелями на местном и национальном уровнях;
- отмечать все достижения.

Упражнение

1. Разделитесь на три группы. Первая группа должна будет сформулировать два качества НПО, при помощи которых НПО могут внести вклад в построение партнерств с правительством. Вторая группа должна будет определить два качества правительства, при помощи которых правительство может построить партнерства с НПО. Третья группа должна будет определить два качества социально-образовательных учреждений, при помощи которых они могут содействовать построению партнерства с НПО.
2. Вернитесь в общую группу для обсуждения качеств, при помощи которых каждая сторона может внести вклад в построение и развитие партнерства. Выделите среди них наиболее важные.

Например:

НПО могут внести вклад в построение партнерств за счет следующих качеств:

- по сравнению с правительством они более знакомы с нуждами местного сообщества;
- дают правительству возможность передать оказание услуг на контрактной основе на местном уровне внешним партнерам;
- с большей готовностью, чем правительство, предоставляют услуги в отдаленных районах;
- создают среду для сотрудничества, вовлекая в процесс планирования широкий круг заинтересованных партнеров.

Правительство может внести вклад в построение партнерств за счет следующих качеств:

- устанавливает прозрачные процедуры заключения контрактов с НПО на оказание социальных услуг;
- предоставляет информацию о наличии средств на социальные услуги всем заинтересованным НПО;
- консультируется с НПО по вопросам разработки действенных и объективных стандартов деятельности для всех партнеров;
- предоставляет НПО необходимую поддержку в вопросах законодательства, стандартов и обучения.

Социально-образовательные учреждения могут внести вклад в построение партнерств за счет следующих качеств:

- проводят исследования, тем самым повышая уровень знаний;
- содействуют контролю качества, проводя оценки программ;
- предоставляют обучающимся возможность получать опыт на местах (практика), готовят квалифицированных сотрудников;
- разрабатывают новые модели социальных услуг, которые могут быть профинансированы из государственных фондов;
- соединяют теорию с практикой;
- организуют обучение сотрудников организаций с учетом конкретных потребностей.

Завершение работы

Ведущий преподаватель и участники подводят итог дискуссии.

Раздел 6

Роль социальных услуг в развитии потенциала сообщества и социального капитала

Четвертый день. Утро

В данном разделе участники исследуют, каким образом в процессе разработки и внедрения социальных услуг на уровне сообщества может повыситься социальный капитал и произойти наращивание потенциала сообщества. Также участники изучат определения и основные черты социального капитала как инструмента социальной политики и фактора, помогающего улучшить систему социального обеспечения.

Задачи

- уяснить основные принципы и характеристики социальных услуг, способствующих наращиванию потенциала сообщества и социальному капиталу, включая доверие и взаимодействие;
- ознакомиться с процессами разработки социальных услуг, вносящих вклад в социальный капитал;
- рассмотреть программы по месту жительства и социальный капитал в контексте демократии;
- изучить программы социальных услуг в странах СНГ в контексте социального капитала;
- осознать роль формальных и неформальных сетевых структур с участием всех заинтересованных сторон в развитии социального капитала и социальных услуг.

Занятие

➤ *Презентация в формате PowerPoint: Развитие потенциала сообщества и социального капитала.*

В презентации содержатся определения и основные черты социального капитала, относящиеся к предоставлению социальных услуг, оказываемых через партнерства на местном уровне.

Определение социального капитала

Социальный капитал — утилитарное понятие, основанное на теории социальной сети и теории социальных ресурсов. Современное толкование этого понятия исходит главным образом из трех концепций, сформулированных в работах Пьера Бурдьё (Pierre Bourdieu), Джеймса Колмана (James Coleman) и Роберта Путнэма (Robert Putman). Ниже приводится краткая выжимка из их работ:

Определение, цель и анализ социального капитала

	Определение	Цель	Анализ
Бурдьё	Ресурсы, предоставляющие доступ к групповым товарам	Сохранить экономический капитал	Индивидуумы в классовой конкуренции
Колман	Качества социальной структуры, которые могут быть использованы для достижения личных интересов	Сохранить человеческий капитал	Индивидуумы в рамках семьи и сообщества
Путнэм	Доверие, нормы и сети, способствующие взаимодействию для взаимного блага	Сохранить эффективную демократию и экономику	Регионы в национальном контексте

Источник: Ian Winter, *Towards a theorised understanding of family life and social capital*. Working Paper 21. Melbourne, Australia: Australian Institute of Family Studies, 2000.

Современные определения

Социальный капитал — это «институты, отношения и нормы, которые определяют качество и количество социальных взаимоотношений в обществе» (Всемирный банк, 2000 г.) Социальный капитал «включает формальные и неформальные социальные взаимоотношения между индивидуумами, которые имеют общие нормы и ценности, особенно в плане взаимодействия (взаимопомощи). Выделяют два типа социального капитала: локализованный социальный капитал (localized social capital), который возникает среди людей, живущих в одном сообществе или в соседних сообществах, а также связывающий социальный капитал (bridging capital), который объединяет более отдаленных друг от друга людей и организации» (Wallis, 1998).

Социальный капитал — это «взаимоотношения, взаимодействия и сетевые связи, возникающие между группами людей, а также уровень доверия (рассматривается как результат требований и норм, применяемых к социальной структуре) внутри определенной группы или сообщества. Существует имплицитное понимание, что социальный капитал будет полезен для улучшения и в других сферах — обучении, социальной мобильности, экономическом росте, политическом положении и жизнеспособности местных сообществ» (Wall, Ferrazzi & Schryer, 1998).

Общие черты

Предполагается, что, несмотря на различное понимание основных характеристик социального капитала, все точки зрения содержат три общие черты.

- все они связывают экономическую, социальную и политическую сферы и косвенно признают, что социальные взаимоотношения влияют на функционирование рынков и государств;
- все они в первую очередь выделяют взаимоотношения и то, каким образом надежные и стабильные взаимоотношения между участниками способствуют эффективным коллективным и индивидуальным действиям и взаимодействиям;
- все они предполагают, что социальный капитал может быть укреплен и что данный процесс требует ресурсов.

Три типа социального капитала

Концептуальная основа для разграничения между разными типами социального капитала была недавно представлена Всемирным банком (2000 г.). Она предполагает наличие трех основных типов социального капитала: обязывающий социальный капитал (*bonding social capital*), связывающий социальный капитал (*bridging social capital*), объединяющий социальный капитал (*linking social capital*).

1. Обязывающий социальный капитал (*bonding social capital*) — тесные связи между членами семьи, близкими друзьями, соседями, деловыми партнерами.
2. Связывающий социальный капитал (*bridging social capital*) — связи между людьми со сходным экономическим положением и политическим влиянием.
3. Объединяющий социальный капитал (*linking social capital*) — третий тип социального капитала, который в последнее время многие не замечают. Речь идет о вертикальных связях между уязвимыми груп-

пами и влиятельными лицами в официальных организациях (социальная интеграция). Этот тип социального капитала особенно важен для создания устойчивого социального капитала, так как он помогает решать проблему изоляции (по причине открытой дискриминации или нехватки ресурсов) на уровне принятия основных решений в социальной сфере.

Разработка социальных услуг для использования и наращивания социального капитала

Оптимальная структура программы, направленной на использование и наращивание социального капитала, позволяет ответить на следующие вопросы:

- Развивает ли политика (программа) навыки людей для последующей работы в сфере социальных услуг с незнакомыми людьми?
- Направлена ли политика (программа) на помощь одним группам населения за счет других? Формирует ли она чувство вины или отчуждения?
- Позволяют ли способы предоставления социальных услуг создавать неформальные отношения и климат доверия между всеми заинтересованными сторонами?
- Помогает ли она участникам лучше разрешать конфликты и работать в условиях этнокультурных различий?
- Предоставляет ли политика (программа) людям возможность раскрыть свои ценности и представления о своей роли?
- Имеет ли программа положительное влияние на формирование отношения к официальным органам власти?

Прозрачность и подотчетность

Важные черты успешного развития социального капитала через НПО — это прозрачность и подотчетность — характеристики, которые помогают предотвратить коррупцию. Эффективные характеристики включают:

- четкие цели;
- наличие в составе совета директоров большого числа различных заинтересованных лиц;
- измеримые задачи;
- широкое участие и вовлечение местного сообщества;
- системный подход к процедурам оценки (обсуждается далее в Разделе 7).

Социальный прагматизм и демократия

Социальный прагматизм дает теоретическую ориентацию гражданскому обществу и демократии. Философ Джон Девей (John Dewey) утверждал, что «успех сообщества зависит от общих усилий в поиске общественного блага демократичным способом... от наших попыток построить и поддержать демократическое государство, где важны совместная деятельность и общие ценности. Нам следует учитывать долгосрочную перспективу и не только решать конкретные вопросы, но и развивать диалог и долгосрочное сотрудничество. Мы должны и далее сохранять уверенность в потенциале местного сообщества, несмотря на иногда возникающие — и зачастую оказывающиеся трудными — препятствия, так как демократия — это нравственный идеал» (Campbell, 1998).

Основные принципы демократии Девея

- Демократия — это вера в то, что опыт более важен, чем любой достигнутый результат (Campbell, 1998).
- Цель демократии — наращивание потенциала граждан (Savage, 2002).
- Целенаправленная интеграция требует наличия мотивированных и хорошо информированных граждан, у которых есть возможность участвовать и действовать в открытой и безопасной среде.

Пример развития потенциала сообщества и социального капитала

Конкурс красоты в Болгарии. См. описание проекта «Мечта сбывается» (Приложение 6) как пример стратегии построения сообщества и социального капитала.

Стратегии, разработанные для построения социального капитала

- децентрализация полномочий до уровня местных органов власти;
- расширение спектра альтернативных социальных услуг: уход за детьми, обучение профессии, усовершенствование навыков, стратегии преодоления жизненных проблем, программы поддержки граждан и семей, и т.д.;
- содействие развитию НПО, которые напрямую предоставляют социальные услуги самым нуждающимся категориям граждан;
- создание партнерств между государственными местными учреждениями, частно-государственными организациями, женскими и другими заинтересованными группами, частным сектором и профсоюзами;

- предоставление возможностей участия для волонтеров;
- вовлечение потребителей социальных услуг в качестве волонтеров (семья, родитель, покупатель и т.д.);
- создание партнерств с местными благотворительными организациями («Ротари интернешнл» и т.д.);
- использование поддержки международных организаций (МОТ, ЮНЕСКО, ЕС, различные фонды).

Упражнение

Разделитесь на три группы для написания списка действий правительства, НПО и социально-образовательных учреждений, которые вносят вклад в построение социального капитала. Вернитесь в общую группу и обсудите полученные результаты. Перенесите составленные списки на флипчарт, расположив названные действия в порядке приоритетности.

Завершение работы

Ведущий преподаватель и участники подводят итог дискуссии.

Раздел 7

Надзор и контроль качества в партнерствах, предоставляющих социальные услуги

Четвертый день. Вторая половина дня

Цель данного раздела — рассмотреть механизмы контроля качества, включая стандарты деятельности в партнерствах, предоставляющих социальные услуги; особенно в партнерствах между правительством и НПО. Материал для данной сессии взят из документа «Система надзора за партнерствами на контрактной основе между правительством и НПО в сфере оказания социальных услуг» (A Framework for Oversight of Government and NGO Contractual Social Service Partnerships), который включен в Приложение 5.

Задачи

- понять основные элементы мониторинга и оценки программ социальных услуг;
 - понять, как разрабатывать и использовать оценочные стандарты в процессе мониторинга и надзора;
 - ознакомиться с тем, как использовать оценочные стандарты в процессе оценки и принятия решений;
 - выявить и понять роль различных заинтересованных сторон в мониторинге и надзоре.
- *Презентация в формате PowerPoint: Надзор и контроль качества в партнерствах.*
- Презентация по вопросам разработки и поддержания системы качественных и прозрачных социальных услуг в партнерствах правительств и НПО.

Контроль качества: определение

Термин «контроль качества» в данном документе используется для обозначения мониторинга всеми партнерами, который осуществляется с целью проверки соответствия оказываемых социальных услуг ранее установленным стандартам эффективности, а также соответствия качества этих услуг требованиям финансирующих организаций, консультативных советов, пользователей и поставщиков услуг.

Стандарт эффективности: определение

Стандарт эффективности — это установка общих критериев, определяющих желаемый результат без объяснения техники достижения этого результата.

Занятие

Определение партнерства

- система оформленного сотрудничества;
- юридически обязательное соглашение или неофициальная договоренность;
- соглашение о задачах и совместной ответственности, ресурсах, рисках и прибыли;
- оговоренный период деятельности.

Темы, затронутые в презентации

- Контракт
- Цель надзора
- Цель оценки
- Организационные стандарты для совместной проверки
- Стандарты эффективности для совместной проверки
- Заинтересованные стороны и прозрачность
- Визиты на места
- Письменные отчеты
- Оценка программы
- «Обратная связь»
- Поощрения и взыскания
- Исследования
- Консультативные советы

Упражнение

Разделите участников на три группы. Задание: обсудить, какие из установленных сегодня государством правил правового регулирования и надзора являются, с точки зрения участников, наиболее важными (на примере стран, которые представляют участники). Вернитесь в общую группу и запишите высказанные мнения на флипчарте для последующего обсуждения.

Завершение работы

Ведущий преподаватель и участники подводят итог дискуссии.

Заключительный раздел учебного курса Подведение итогов и закрытие семинара

Пятый день. Утро

В заключительном разделе курса участники имеют возможность задать любые дополнительные вопросы, высказать мнение о его содержании и оценить его качество.

- *Презентация в формате PowerPoint: Краткий обзор и закрытие семинара.*
Презентация посвящена основным задачам курса и извлеченным урокам.

Задачи

- дать участникам возможность назвать те элементы учебного курса, которые показались им наиболее важными в контексте продвижения успешной деятельности в своей стране;
- рассмотреть последующие шаги и стратегии;
- оценить обучение.

Урок

- Попросите участников кратко описать самые важные с их точки зрения элементы учебного курса, которые могут пригодиться им в достижении успешной деятельности в сфере социальных услуг.
- Попросите участников назвать реальные методы достижения цели, которые могут привести к успешной деятельности в их странах.
- Заполните анкету оценки обучения.

Закрытие семинара

Заключительное слово ведущего преподавателя.

Приложения

1. Франция: социальные услуги — *Жаклин Анселен*.
2. Германия: социальные услуги — *Инго Боде*.
3. Англия: социальные услуги — *Маргарет Муди*.
4. Чешская Республика: социальные услуги — *Маркета Вылитова*.
5. Партнерство на контрактной основе между правительством и НПО в сфере оказания социальных услуг. Система контроля — *Мартин Трейси*.
6. «Мечта сбывается»: пример построения сообщества и формирования социального капитала — *Радосвета Абаджиева*.
7. Список терминов, которые могут потребовать дополнительного разъяснения.
8. Некоторые адреса электронных страниц (веб-сайтов).
9. Библиография.
10. Оценка обучения.
11. Список презентаций (в формате *PowerPoint*).

Приложение 1

Франция: социальные услуги

Жаклин Анселен¹

Социальные услуги во Франции интегрированы во многие сферы политики государства. Речь идет о таких областях, как здравоохранение (охрана здоровья матери и ребенка, службы помощи по дому, учреждения для людей с ограниченными возможностями), образование (социальное обеспечение в школах: сестры-сиделки и няни, социальные работники и психологи, социальные услуги при университетах); правосудие (службы социальных услуг и учреждения для правонарушителей, заключенных и их семей); молодежь и спорт (центры досуга, летние лагеря отдыха и т.д.); градостроительство и муниципалитеты (*politique de la ville*); сельскохозяйственные кооперативы (*Mutualité sociale agricole*); а также трудовая и профессиональная подготовка.

Кроме того, социальные услуги вносят значительный вклад в осуществление мер социального обеспечения, которые осуществляет министерство социальных отношений и солидарности Франции (*Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale*) и министерство здравоохранения, по делам семьи и инвалидов (*Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées*). Таким образом, большинство программ в сфере социальных услуг на национальном уровне требует координации со стороны нескольких министерств, а также создания межминистерских комитетов. На местном уровне действия органов самоуправления в регионах (*Régions*)², департаментах (*Départements*)³ и муниципалитетах (коммунах — *Communes*)⁴

¹ Бывший помощник директора Национального агентства семейных пособий, Франция.

² *Région* (регион) — административно-территориальная единица органов местного самоуправления. Регион охватывает несколько департаментов (*Départements*), в основном отвечающих за экономическое развитие. Во Франции имеется 26 регионов (*Régions*), включая 4 заморских региона.

³ *Département* (департамент) — административно-территориальная единица органов местного самоуправления, похожая на органы самоуправления графства или округа в Соединенных Штатах и Великобритании. Во Франции насчитывается 99 департаментов (*Départements*), включая четыре заморских департамента.

⁴ *Commune* (коммуна) — административное подразделение, управляемое муниципальными советами.

зачастую пересекаются и дублируются. Кроме того, социальными услугами управляют или оказывают им поддержку различные отрасли системы социального обеспечения. Крупные предприятия, больницы и правительственные учреждения (должностные лица) имеют свои социальные услуги.

Важную роль в социальных услугах также играют частные (некоммерческие) организации. Они инициативны, вносят инновационные идеи и управляют социальными услугами с финансовой поддержкой одной или нескольких вышеперечисленных организаций.

У системы социальных услуг во Франции длинная и сложная история, которая является в большей степени продуктом постепенной эволюции, чем результатом осуществления единого плана. Однако в последние два десятилетия проводится политика децентрализации, которая направлена на упрощение методов работы и устранение дублирования функций и способов финансирования.

Социальные услуги для уязвимых слоев населения

На местном уровне ряд социальных услуг осуществляется в рамках определенных национальных программ, в том числе «Общая социальная помощь» (*Aide Sociale Générale*), «Социальная помощь» (*Aide Sociale*), «Социальное обеспечение семей» (*Action Sociale Familiale*), «Социальная поддержка детей» (*Aide Sociale à l'enfance*).

Общая социальная помощь

Социальные услуги по программе «Общая социальная помощь» направлены на наименее защищенные слои населения и граждан, находящихся в сложной экономической или жизненной ситуации. Реципиентами данной программы могут быть следующие граждане, подпадающие под категорию уязвимых: пожилые люди с неустойчивым здоровьем, люди с ограниченными возможностями (физическими и умственными), бездомные граждане, лица, не имеющие дохода и социальной защиты, безработные, лица с нехваткой профессиональных навыков, наркозависимые, жертвы насилия, правонарушители, люди, проживающие в районах трущоб, и т.д. Социальные услуги включают в себя: социальную работу, помощь по дому, организацию приютов, социальных учреждений, реабилитационных центров, улучшение жилищных условий и бытовой среды и т.д. Главная задача про-

граммы — это в большей степени выявление сложных ситуаций, оказание помощи, удовлетворение острых потребностей населения, а не профилактика социальных и экономических ситуаций, которые ведут к незащищенности граждан (хотя некоторые элементы программы по своей природе являются превентивными мерами).

Социальная помощь

Социальная помощь направлена на удовлетворение острых потребностей наиболее уязвимых слоев населения, и ответственность за ее предоставление лежит прежде всего на органах самоуправления округа. Программа предоставляет социальные услуги пожилым людям, людям с ограниченными возможностями и бездомным гражданам, а также детям (в рамках программы «Социальная помощь детям»). Общие политические установки применительно к пособиям и услугам в рамках программ «Социальная помощь» и «Социальная помощь детям» были сформулированы на национальном уровне в законах и постановлениях (*décrets*). При этом юридическая ответственность за реализацию и финансирование услуг децентрализована и возложена на окружные органы самоуправления. Дальнейшая децентрализация может произойти при установлении партнерских отношений между окружными и муниципальными органами самоуправления и некоммерческими организациями. Помимо этого, окружные органы самоуправления сотрудничают с местными агентствами семейных пособий.

Социальная помощь детям

Определенные услуги для семей и детей, нуждающихся в защите и относящихся к категории уязвимых, предоставляются в рамках программы «Социальная помощь детям». Услуги включают в себя: материальные пособия и пособия в натуральной (неденежной) форме; предотвращение насилия, правонарушений и социальной изоляции; патронат; профилактику и реагирование на случаи жестокого обращения с детьми и невыполнения обязанностей в отношении ребенка; временные приюты для детей и матерей; просвещение родителей группой социальных работников. Перечень услуг варьируется в зависимости от особенностей окружного органа самоуправления, а также контрактных договоренностей со службами частного сектора.

Семейная политика

Во Франции традиция семейной политики довольно сильна, что находит отражение в действующей в стране комплексной системе семейных пособий и услуг. Семьи могут не иметь острых нужд, из-за которых они относились бы к категории уязвимых, и все же нуждаться в различных услугах для поддержания «нормального уровня жизни» (т.е. в удовлетворении потребностей, в предоставлении которых важную роль играют семейные ассоциации). Речь идет о таких услугах, как уход за детьми в дневное время (детские сады и ясли, дневные няни, детские комнаты (*halte-garderies*)), детские площадки, группы продленного дня, районные культурно-спортивные центры (*centres sociaux*), консультации по вопросам вступления в брак и планированию семьи, услуги по усыновлению, помощь по дому, консультации по домашним экономическим вопросам, социальные работники (*assistants sociaux*), летние лагеря и базы отдыха для детей и семей, и т.д.

В отличие от услуг по программам «Социальная помощь» и «Социальная помощь детям», семейная политика фокусируется больше на профилактике, чем на конкретном реагировании. Многие услуги предоставляются частными или государственными учреждениями, так как рынок не предоставляет подобных услуг либо они слишком затратные и семьи не смогут их себе позволить. В тех случаях, когда получатели услуги должны ее оплатить, плата рассчитывается исходя из уровня дохода семьи (*quotient familial*).

В соответствии с законом семейная политика, включая семейные пособия (*allocations familiales*), определяется на национальном уровне. Годовой бюджет на «семейную часть» системы социальной защиты Франции, включая социальное обеспечение для семей, утверждается парламентом. Однако ответственность за разработку социальных услуг для семей и детей лежит на каждом местном агентстве семейных пособий (обычно в каждом окружном органе самоуправления есть одно такое агентство, иногда более одного, что обусловлено историческими причинами) в партнерстве с муниципальными органами самоуправления и некоммерческими организациями. В программе «Социальное обеспечение семей» (*Action sociale familiale*) упор делается на общих потребностях семей и детей, которые не зафиксированы в законах и удовлетворение которых носит лишь рекомендательный характер. Программы в этой сфере некоторым образом дублируют друг друга: так, главная задача данной программы — профилактическая работа в семьях, и в то же время эта программа, как и ряд

других, оказывает помощь семьям и детям, относящимся к категории уязвимых.

Основные принципы

Два ключевых принципа, лежащих в основе французского подхода к социальным услугам, заложены в концепциях законных прав и социальной солидарности. Эти принципы отражены в социальной политике и программах, в социальных услугах, основанных на Конституции Французской Республики, а также на ратифицированных страной европейских и международных конвенциях, определяющих права граждан, детей, семей, мигрантов и т.д. Конвенции касаются права на защиту и получение поддержки, права на труд, на социальное обеспечение, на семейную жизнь.

Законные права

Система социального обеспечения, которая после Второй мировой войны приобрела комплексный характер, направлена на удовлетворение потребностей населения через систему страхования путем предоставления пособий и оказания услуг. Несмотря на высокий уровень развития данной системы, программы «социальной поддержки» осуществляются лишь в рамках удовлетворения законных прав граждан, а не благотворительности. Причина — безработица и связанные с ней многие социальные проблемы.

Так как права и свободы гарантированы законом, пользователи услуг имеют право на получение информации, на участие в процессе принятия решений, которые с ними связаны, на выражение протеста (и при необходимости — на бесплатную юридическую помощь), а также на защиту от открытого доступа к электронной информации (*Loi informatique et liberté*).

Солидарность

Солидарность — это обязательства между поколениями в плане выплаты пенсий, обязательства всего общества по отношению к уязвимым слоям населения, солидарная ответственность местного сообщества за его социальное благополучие на местном уровне (органы окружного или муниципального самоуправления), а также солидарность семей в вопросах семейной политики. Когда повышается уровень безработицы и бедности, что

наблюдалось в течение нескольких последних десятилетий, солидарность становится основой проводимой социальной политики, при этом возрастает роль благотворительных и гуманитарных организаций.

Субсидиарность

Помимо законных прав и солидарности в социальном обеспечении действует еще один основной принцип — принцип subsidiarности. Это принцип, согласно которому решение проблем должно осуществляться в первую очередь на местном уровне. Принцип subsidiarности прочно внедрен в систему социального обеспечения Франции.

Устойчивые семьи

Еще один фундаментальный принцип, напрямую связанный с социальными услугами (в особенности с теми, которые относятся к программе «Социальная помощь»), — это охрана семейной жизни и поддержание нормальных условий для домашней жизни. Соответственно, в рамках предоставления социальных услуг для уязвимых слоев населения во Франции стараются не помещать детей, людей с ограниченными возможностями и пожилых людей в социальные учреждения. Ведется работа по трудоустройству людей с ограниченными возможностями на специальных предприятиях с защищенной занятостью. Кроме того, закон устанавливает обязательную квоту для предприятий по трудоустройству людей с ограниченными возможностями.

Структура и управление

Децентрализация

На протяжении большей части своей истории Франция имела весьма жесткую централизованную систему управления, в том числе в сферах здравоохранения и социального обеспечения. Несколько законов о децентрализации в 1982–1983 гг. изменили этот подход. Так, Закон о децентрализации 1982 года перенес значительную часть ответственности на местные органы самоуправления (в регионах, округах и муниципальных образованиях).

Все это привело к более активному вовлечению НПО в предоставление социальных услуг. В это время благотворительные организации, такие как

«Помощь всем нуждающимся — Четвертый мир» (*Aide à toute détresse — Quart monde*), «Католическая помощь» (*Secours catholique*), и «Общественная помощь» (*Secours populaire*) привлекли внимание правительства, парламента, общества и средств массовой информации к неприемлемым условиям жизни малообеспеченных семей и бездомных. Когда в 1987 году был принят Закон о минимальном доходе (*Revenu minimum d'insertion*), многие частные организации на местах подписали контракты с окружными органами самоуправления, которые по закону были ответственными за соответствующую программу. В результате возросли статус и роль многих частных организаций.

По Закону о минимальном доходе задачей в плане борьбы с безработицей является гарантированный уровень дохода для граждан в возрасте от 25 лет и старше (для граждан до 25 лет — в случае, если они имеют на иждивении одного и более детей) и содействие их профессиональной и/или социальной реинтеграции. Для молодежи, людей с ограниченными возможностями, пожилых людей и лиц, страдающих какими-либо заболеваниями и не имеющих социального страхования, существуют другие законы. И все же в 2000 году был принят закон о единой системе здравоохранения — *Государственное покрытие медицинских расходов малоимущих граждан* (*Couverture Maladie Universelle — CMU*), который обеспечил охват всех категорий граждан (*Bouget & Brovelli, 2002*).

Основной задачей законодательства 1982 года и других связанных с ним законодательных актов было укрепить демократию путем вовлечения граждан. Наиболее важные перемены произошли в окружных органах самоуправления, на которые была возложена большая часть ответственности за планирование и финансирование социальной помощи, включая недавно проведенные меры по усилению борьбы с бедностью и социальной изоляцией. НПО, которые ранее уже стали партнерами центрального правительства в предоставлении социальных услуг, после децентрализации стали партнерами окружных органов самоуправления. Общая политическая тенденция — это еще большая децентрализация социальных услуг.

Французский парламент разрабатывает законы и постановления, действующие во всей стране (так как Республика Франция не является федеративным государством), оставаясь также ответственным за национальную солидарность. При этом региональные и окружные органы самоуправления сохраняют все функции координации и контроля (над соблюдением законодательства и бюджета).

Такая структура привела к созданию сложной схемы предоставления пособий для определенных профессиональных групп, а также сложной

системы услуг, предоставляемых по контракту организациями-посредниками. Схема еще более усложняется участием в ней окружных и муниципальных органов самоуправления (*Béland & Hansen, 2000*). Так как решения о праве на получение пособий находятся в юрисдикции департаментов (*Départements*), возникает несоответствие между решениями, принятыми на местном уровне, и имеющимися ресурсами (*Bouget & Brovelli, 2002*).

Одной из задач децентрализации было более четко определить обязанности в предоставлении социальных услуг. С этой целью было рекомендовано разработать под эгидой каждого окружного органа самоуправления, с полным участием всех государственных и частных партнеров, план предоставления социальных и медико-социальных услуг, который предусматривал бы эффективные способы удовлетворения потребностей граждан.

Кассы семейной помощи (CAF)

«Семейная часть» системы социального обеспечения, предоставляющая семейные пособия и социальные услуги, включает 124 местных организации (*Кассы семейной помощи — Caisse d'Allocations Familiales (CAF)* — каждая из которых имеет свой совет) и один национальный офис (*Национальная касса семейной помощи — Caisse Nationale des Allocations Familiales — CNAF*), являющийся государственным учреждением. Национальная касса семейной помощи работает под эгидой министерства труда, социальных отношений и солидарности Французской Республики. Перечень социальных услуг устанавливается не законом, а договоренностью между министерством, Национальной кассой семейной помощи и местной Кассой семейной помощи и пересматривается раз в три или четыре года.

Кассы семейной помощи всегда обладали автономией в определении своих программ в сфере социального обеспечения в соответствии с положением семей и детей в их регионе, а также с учетом существующих партнерств. Кассы семейной помощи вносят вклад в оценку и продвижение семейной политики, участвуя в исследованиях, организованных на национальном уровне Национальной кассой семейной помощи.

Кассы семейной помощи более не предоставляют своих собственных социальных услуг, за исключением нескольких экспериментальных программ (социальные работники, консультанты по домашним экономическим вопросам, культурно-спортивные центры). Задача касс сегодня — оказание технической и финансовой помощи, в том числе через существующие партнерства. Кассы разрабатывают и координируют предоставление услуг

партнерами, которыми в большинстве случаев являются окружные и муниципальные органы самоуправления и частные (некоммерческие) организации. В помощь местным органам самоуправления кассы семейной помощи разработали правила заключения контрактов на оказание услуг (*contrat de développement*) и пособий по социальному обеспечению (*prestation de service*). Контракты обеспечивают подотчетность в течение всего срока многолетних контрактов по оказанию услуг, оказываемых при финансовой поддержке касс семейной помощи.

Успешная деятельность

Среди многих моделей успешной деятельности в системе социального обеспечения Франции можно особо выделить одну, поскольку ее характеристики наиболее подходят к децентрализованным услугам. Это программа «Социальная помощь детям». Данная программа играет важную роль в защите детей в опасных ситуациях, если те подвергаются насилию. В 2000 году по этой программе помощь получили более 140 тысяч детей и подростков, проживающих отдельно от своих семей. Кроме того, через программу «Воспитательные меры в открытой среде» (*Action éducative en milieu ouvert*) получили поддержку 128 тысяч детей и подростков, проживающих в своих семьях. Программы социальной помощи детям в 2000 году составили около 30 процентов общего годового бюджета всех окружных органов самоуправления.

Отвечая на вопрос, что именно делает этот подход примером успешной деятельности, можно сказать, что это командная работа социальных работников, которая важна как в профилактике, так и в реагировании на существующие проблемы в рамках программы социальной помощи детям. Мероприятия и услуги по программе внедряются на местном уровне, где наиболее распространенной формой являются партнерства с другими поставщиками социальных услуг. Это зачастую приводит к разработке слишком сложных планов работы, в особенности когда речь идет об услугах на дому, которые пересекаются с другими программами. Партнерские связи крайне важны для успешной работы, и многие организации вносят вклад в социальную помощь детям, включая и кассы семейной помощи с их программой «Социальная поддержка и семейные пособия».

Эффективность программы «Социальная помощь детям» оценивается на местном уровне окружными и местными органами самоуправления. На национальном уровне оценка проводится Генеральной инспекцией по са-

нитарным и социальным вопросам (*Inspection générale des Affaires sanitaires et sociales*). Основные проблемы, с которыми сталкиваются программы «Социальная помощь детям», это увеличение расходов из-за увеличения количества детей, молодежи и семей, которым нужна социальная помощь; привлечение к работе высококвалифицированных сотрудников для оказания социальных услуг; проблемы с трудоустройством молодежи; социальная интеграция.

Частный сектор

Частный сектор неправительственных организаций (*associations*) всегда вносил вклад в систему социального обеспечения Франции. Некоторые из этих НПО были и остаются благотворительными и религиозными организациями, в то время как другие — просто некоммерческие организации. Многие центры дневного ухода, центры досуга, летние лагеря и базы отдыха, а также культурно-спортивные центры в рамках программы «Социальное обеспечение семей» управляются НПО. В рамках программы «Социальная помощь детям» многие частные организации подписали контракты с окружными органами самоуправления. В последние десятилетия правительство разработало политику социальной помощи наиболее уязвимым слоям населения, включая малоимущих, бесхозяйных, безработных и бездомных граждан (*программа «Без определенного места жительства» — Sans domicile fixe — SDF*). Однако первые организации, которые предлагали подобную политику, были благотворительными: «Помощь всем нуждающимся — Четвертый мир» (*Aide à toute détresse — Quart monde*), «Эммаус» (*Emmaüs*), «Католическая помощь» (*Secours catholique*), «Общественная помощь» (*Secours populaire*) и другие. Общая черта у всех этих организаций — то, что они во многом полагаются на волонтеров, но также нанимают на работу квалифицированных профессиональных сотрудников. В соответствии с новой политикой и законодательством в области борьбы с бедностью и социальной изоляцией, эти частные организации остаются важными партнерами для окружных и муниципальных органов самоуправления, которым поручено внедрять конкретные меры.

В осуществлении новых экспериментальных политических мер, таких как гарантированный минимальный доход (законное право всех граждан с 1987 года), ответственность делится между национальным правительством (которое финансирует пособия, выплачиваемые кассами семейной помощи, хотя эти пособия не являются семейными пособиями) и окружными орга-

нами самоуправления, которые отвечают за эту миссию «внедрения», что требует партнерства государственных и частных поставщиков социальных услуг на местах. Внедренный в 1988 году гарантированный минимальный доход (RMI) сочетает социальные права (минимальное пособие) с индивидуальной ответственностью, основанной на намерении полного участия в экономической и социальной жизни. В настоящее время идет обсуждение реформ по передаче финансирования гарантированного минимального дохода на окружной уровень и введения дополнительного минимального пособия (*Revenu minimum d'activité*) для облегчения доступа к занятости и стимулирования возвращения к трудовой деятельности.

С введением гарантированного минимального дохода социальным работникам пришлось переориентироваться на местные социальные и экономические условия и ослабить бюрократические требования. Программа предоставила своим получателям больший статус и автономию, а социальные работники стали создавать на местах партнерства под эгидой Местной комиссии по интеграции (*Commission locale d'insertion — CLI*) (Béland & Hansen, 2000; Terracol, 2002; *The Welfare State*. Источник: Web 2003). Для получения гарантированного минимального дохода бенефициары должны обговорить контракт с окружным органом самоуправления. При этом в качестве «посредника» назначается социальный работник для разработки плана реинтеграции и завершения контрактной процедуры.

Социальные работники и волонтеры

Во Франции существует несколько категорий социальных работников, имеющих разную подготовку, образование и функции. Это социальные помощники (*assistants sociaux*), консультанты по домашним экономическим вопросам, специализированные педагоги (*éducateurs spécialisés*), которые специально обучены оказывать помощь детям и подросткам, живущим в семьях или специализированных учреждениях, а также помощники по дому и другие специалисты. Всех перечисленных поставщиков социальных услуг можно назвать социальными работниками (*travailleurs sociaux*). Иногда их называют территориальными помощниками по социальной и образовательной работе (*assistant territorial socio-éducatif*).

Социальные работники предоставляют ряд услуг, которые можно сгруппировать в три области: 1) услуги и материальные пособия для детей, граждан и семей; 2) образовательные услуги для детей, граждан и семей; 3) расширение доступа к образовательным услугам и досугу.

Три основных функции услуг социальных работников: 1) общая социальная работа (*Service social polyvalent*) по всем социальным вопросам для всех слоев населения в данной местности; 2) адресные социальные услуги (*Service social de catégorie*) для определенных слоев населения, например, услуги, оказываемые при сельскохозяйственных кооперативах; 3) специальные социальные услуги (*Service social spécialisé*) для решения определенных социальных проблем — беженцы, мигранты, заключенные и т.д.

В соответствии с законами о децентрализации, окружные органы самоуправления стали ответственными за общие социальные услуги, предоставляемые на территориальной основе и охватывающие страну. Территория, вверенная каждому окружному органу самоуправления, делится на географические зоны с населением от 3 до 5 тысяч жителей, каждую из которых обслуживает один помощник по общей социальной работе. Около десяти таких зон с общим населением от 30 до 50 тысяч жителей составляют регион для оказания социальной помощи и предоставления услуг здравоохранения. За координацию работы в этих секторах, а также за координацию с другими социальными помощниками, специалистами или категориями отвечает один социальный помощник.

На работу в социальном секторе приходят все большее число квалифицированных специалистов в разных областях (у большинства есть дипломы государственного образца). Обычно по диплому судят о подготовке к работе в сфере социальных услуг. Хотя профессиональное обучение предоставляют образовательные учреждения, за уровень подготовки, образования и статус социальных работников отвечает министерство труда, социальных отношений и солидарности Французской Республики. После нескольких лет практики техникумы и университеты также предлагают последующее обучение и аспирантуру. Высший совет по социальной работе (*Conseil supérieur du travail social*) при министерстве труда, социальных отношений и солидарности Французской Республики проводит общие собрания представителей (включая профсоюзы) всех профессий социального сектора для обсуждения вопросов обучения, функций и деонтологии (прав и обязанностей потребителей).

Недавние скачки уровня бедности и социальной изоляции поставили под вопрос эффективность системы социального обеспечения и профессионализм социальных работников. В результате были выработаны новые квалификационные требования, в основном в области городской реабилитации и программ борьбы с бедностью. В предоставлении социальных услуг важное место занимают благотворительные и гуманитарные организации, а также службы неотложной помощи (для бездомных) с их широким

спектром услуг, предоставляемых квалифицированными сотрудниками и волонтерами. Сами волонтеры также выступают за признание своей квалификации и статуса.

Еще одна программа, где профессионалы и волонтеры работают вместе — это культурно-спортивные центры, созданные по образцу английских благотворительных учреждений (*English Settlement Houses*). Центры открыты для людей любого возраста и социального положения, проживающих в одном районе. Они предлагают различные услуги; за какие-то услуги отвечает профессиональный квалифицированный персонал, за другие — волонтеры, или же профессионалы и волонтеры работают совместно. Управляют такими центрами НПО или муниципальные органы, а разрешение на предоставление услуг, а также финансирование поступает из местной кассы семейной помощи и муниципалитета. Для оказания специализированных социальных услуг также требуется разрешение других инстанций. Для получения такого разрешения культурно-спортивный центр должен продемонстрировать участие потребителей услуг.

Культурно-спортивный центр предлагает хорошую базу для так называемых «патчевых программ» (комплексные районные программы), которые отвечают определенным нуждам и желаниям людей, проживающих в конкретной географической зоне. Центры — это места, где социальные услуги могут быть предложены уязвимым слоям населения по программам социального обеспечения, а также семьям по программам социального обеспечения семей.

Партнерства и финансирование

Партнерство — база, на которой были созданы социальные услуги и где осуществляется управление этими услугами и объединяются частные (некоммерческие) и государственные организации, муниципальные власти, окружные органы самоуправления, регионы, кассы семейной помощи, агентства социальной защиты и иногда советы предприятий (*comités d'entreprise*). Таким образом, источники финансирования очень разные, в зависимости от статуса социальной услуги (иногда несколько источников финансирования на одну услугу). Большинство НПО, включая благотворительные и гуманитарные организации, а также группы самопомощи, вовлеченные в программы социального обеспечения, получают гранты на социальные услуги, которыми они управляют на основании контракта с округами или муниципальными органами самоуправления, кассой семей-

ной помощи, программой «Социальное обеспечение», государством, европейскими фондами и т.д.

Все более распространяется практика обсуждения с теми, кто финансирует программы, возможности заключения контракта сроком на несколько лет. Подобная практика отражает тенденции децентрализации и развития ответственности на местном уровне за организацию социальных услуг и управление ими. Партнеры обсуждают задачи, стратегии и процедуры оценки. Контракт на несколько лет гарантирует финансирование, а также возможность для руководителя программы вносить в нее необходимые изменения.

Оценка программы

В системе социальных услуг широко практикуется оценка государственной политики в этой сфере. Чаще всего оценка основывается на критериях эффективности затрат, больше значения придается качественным аспектам программы, таким как, например, воздействие на пользователей (*Démarche qualité*). Инициаторами аудитов зачастую выступает руководитель организации, которая финансирует определенный вид социальных услуг, или сама организация. Государственные счетные суды (*Cour des Comptes, Inspection des finances*) также оценивают государственные политические меры и эффективность затрат любой частной или государственной организации, которая получает государственные финансовые средства. Разработкой методов оценки занимается Научный совет по оценкам (*Conseil scientifique de l'évaluation*), учрежденный в 1990 году.

Критерии «успешной деятельности» в оценке социального обеспечения, могут включать, например, следующие аспекты: уважение прав пользователей; доступность полагающихся пособий и социальных услуг; внедрение и финансирование на местном уровне организациями в соответствии с законом; соответствие квалификации сотрудников данному виду услуг; сотрудничество между правительством, профессиональными организациями и университетами в обеспечении должного профессионально-технического образования; использование волонтеров и квалифицированных сотрудников в НПО, предоставляющих социальные услуги; контракты и соглашения на несколько лет между партнерами на местном уровне; привлечение социальных работников для помощи в сохранении семейных отношений и нормальной обстановки при помещении лиц в социальное учреждение и по возвращении их в семью; оценка всех мер, направленных на помощь на-

иболее уязвимым слоям населения в развитии навыков самостоятельности и самодостаточности.

Проблемные аспекты. Сложности в предоставлении социальных услуг наиболее уязвимым слоям населения включают: разрыв между политическими задачами и законодательством на национальном уровне; риск нехватки достаточных ресурсов на местном уровне в условиях децентрализации; риск политического вмешательства в систему предоставления услуг и пособий; нехватка персонала и/или недостаточная квалификация персонала на всех уровнях; недостаточная «сменяемость» потребителей; неудовлетворительная координация с другими организациями и партнерами в вопросах предоставления услуг.

Краткий обзор

Социальные услуги, доступные для всех семей, детей и отдельных граждан, иногда называемые «учреждения и услуги общего доступа по месту жительства» («*équipements et services collectives de voisinage*»), призваны дополнить частную жизнь населения. В основном поддерживаемые муниципальными властями, агентствами по семейным пособиям и частным сектором, они играют превентивную роль и основаны на принципе солидарности. Насколько это возможно, услуги должны быть по мере необходимости доступны для наиболее уязвимых слоев населения и граждан. На местном уровне существует высокий уровень автономии для создания социальных услуг и управления ими.

Социальные услуги для наиболее уязвимых граждан все более основываются на правах бенефициаров в соответствии с законом, однако ответственность за реализацию в большинстве случаев несет окружной орган самоуправления. За несколько последних десятилетий приоритетом социальной политики правительства стала борьба с бедностью и социальной изоляцией.

Это получило отражение в законе 1998 года (29/07) «Борьба против изоляции» (*Lutte contre l'exclusion*), который охватывает многие политические меры государства, направлен на выработку законных пособий и социальных услуг и поощряет сотрудничество между государственными и частными организациями, социальными работниками и волонтерами.

Остается один фундаментальный вопрос, касающийся выбора между денежными выплатами и социальными услугами либо их сочетания. Это политический вопрос, который определяется обществом и ценностями, которые мы хотим поддерживать.

Библиография

- Ancelin, J. (1997) *L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales: Un siècle d'histoire*. Paris: La Documentation française.
- Beland, Daniel & Hansen, Randall (2000). Reforming the French welfare state: Solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship. *West European Politics*, 23(1), 47–64.
- Bode, I. (2003). A new agenda for european charity: Catholic welfare and organisational change in France and Germany. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 14(2), 205–225.
- Bouget, Denis & Brovelli, Gérard (2002). Citizenship, social welfare system and social policies in France. *European Societies*, 4(2), 161–184.
- ENSP (Ed.) (2001). *Ethiques des pratiques sociales et déontologiques des travailleurs sociaux*. Conseil supérieur du travail social.
- Jaeger, M. (2001). *Guide du secteur social et médico-social*, 4^{me} ed., Dunod.
- Löchen, V. (2000). *Guides des politiques sociales et de l'action sociale*. Dunod.
- Terracol, Antoine. (2002). Analyzing the take-up of means-tested benefits in France (preliminary version of a paper). M. Terracol is a member of TEAM, Université Paris. Email: terracol@univ-paris1.fr.
- Thévenet, A. (2002). *L'aide sociale aujourd'hui: Intégrant le Code de l'aide sociale et de la famille*, 14^{me} édition actualisée. ESF.
- The Welfare State* (2003). Retrieved from the Web on September 12, 2003 at <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm>.

Приложение 2

Германия: социальные услуги

Инго Боде¹

Система социальных услуг и ее структура

Немецкая система социальных услуг обусловлена далеко идущими обязательствами на государственном и часто на местном уровне, с одной стороны, и вовлечением волонтерских организаций, не имеющих официального законного статуса, с другой стороны. Таким образом, в контексте услуг для наиболее уязвимых слоев населения для немецкой системы крайне важно сочетание трех принципов: солидарность, субсидиарность и децентрализованная ответственность.

Основными механизмами управления социальными услугами являются федеральный закон (Федеральный закон о социальной помощи — *Bundessozial-hilfegesetz*, Акт о благосостоянии детей и молодежи — *Kinder- und Jugendhilfegesetz*, Закон о лицах с ограниченными возможностями — *Schwerbehinderten-gesetz*) и ряд политических мер по данному вопросу, разработанных региональными и местными властями. Последние являются ключевыми фигурами во всей системе в целом. Они получают часть государственных доходов от сбора налогов и обязаны оказывать поддержку каждому гражданину, не имеющему минимального уровня личных средств или не получающему должной семейной поддержки. Кроме того, они обязаны предоставлять ряд собственных социальных услуг, включая услуги, финансируемые системой социального страхования (например, дома престарелых). Некоторые из этих обязательств отражены в законе (есть список социальных услуг, которые необходимо оказать детям и молодежи), другие в более общем плане отражены в федеральном законе, который просто указывает основные целевые группы (такие, как бездомные, люди с ограниченными возможностями и уязвимые семьи).

Кроме того, в стране действует ряд федеральных и региональных программ. Поставщики услуг, не имеющие официального законного статуса,

¹ Институт социологии, Университет Герхарда Меркатора, Дуйсбург-Эссен, Германия.

могут на тендерной основе претендовать на получение средств на разработку дополнительных услуг (таких, как поддержка людей, живущих со СПИДом, или детей, подвергающихся сексуальному насилию).

Большая часть прямых социальных услуг предоставляется некоммерческими организациями от лица местных органов самоуправления. В целом эти организации относятся к так называемым благотворительным организациям (*Благотворительный союз — Wohlfahrtsverbände*). Две самые крупные из них — это религиозные организации, которые имеют статус «полугосударственных» (и все же гарантированных законом): считается, что они формируют первый уровень предоставления услуг. Они отвечают практически за две трети домов престарелых и интернатов для людей с ограниченными возможностями и обеспечивают оказание около 50 % всех услуг в сфере помощи молодежи. Остальные услуги в основном находятся в ведении установленных законом агентств, включая муниципальные «общие социальные услуги» (*Allgemeine Soziale Dienste*), координирующие работу на местном уровне и предоставление комплексной социальной работы. В целом структура оказания социальных услуг, особенно применительно к основным характеристикам поставщиков услуг, очень разнится по всей стране.

Недавно некоторые услуги были переданы в ведение частных поставщиков услуг. Кроме того, в Германии хорошо развито движение самопомощи, особенно для людей с проблемами со здоровьем (им предоставляется социальная поддержка и медицинские консультации), а также в таких сферах, как приюты для женщин, ставших жертвами жестокого обращения и насилия. Профсоюзы сами не предоставляют социальных услуг, однако активно выступают за улучшение системы их оказания. Более того, они совместно с другими сторонами несут обязанности по управлению социальными страховыми фондами, из которых финансируются многие социальные услуги. Эти фонды также имеют свои собственные реабилитационные центры.

По сложившейся традиции, существует тесное сотрудничество между местным правительством и благотворительными ассоциациями. Оно включает в себя совместное планирование и распределение обязанностей и функций, а также условий сотрудничества. Таким образом, общая структура благотворительной системы стимулирует реагирование со стороны местного сообщества на социальные проблемы, даже если это затрагивает закрепленные в законе права организации. Подобный «благотворительный корпоративизм» на местном уровне в последнее время стал терять прежнюю основу, так как многие органы государственной власти сегодня

используют более конкурентную систему предоставления контрактов на оказание услуг. Это стало возможным благодаря применению вышеупомянутого федерального закона. Тем не менее партнерство, возникшее между протагонистами системы услуг и учреждениями профессиональных социальных услуг в XX веке, продолжает существовать. Многие университеты прикладных наук, где готовят социальных работников, все еще находятся под контролем церквей, которые обладают сильным правом голоса в религиозных ассоциациях.

Финансирование

Органы государственной власти в первую очередь отвечают за большинство затрат на социальные услуги. Таким образом, в Германии превалирует государственное финансирование. Муниципальные власти, которые оказывают определенные виды социальных услуг, получают частичную компенсацию из национальной системы перекрестного субсидирования. Благотворительные ассоциации получают финансирование либо компенсацию за большинство предоставленных ими услуг из государственных средств. Доход от контрактов с органами государственной власти и компенсации за предоставленные социальные услуги из программ социального страхования составляют около 80 процентов их общего дохода; еще 10 процентов составляют дополнительные государственные гранты. Небольшая часть затрат покрывается вкладами волонтеров (время, денежные средства). За некоторые виды социальных услуг граждане должны платить (например, немедицинская помощь на дому), хотя по сравнению с другими странами сумма крайне невелика. Группы самопомощи в большей степени зависят от частных ресурсов, хотя они также получают значительные (полу)государственные субсидии (например, из фондов медицинского страхования). В настоящее время фонды и социальные кооперативы не сильно развиты в Германии.

Что касается соглашений о финансировании государственно-частных партнерств, некоммерческие поставщики долгое время могли полагаться на щедрые вклады (полу)государственных «спонсоров». Однако сегодня они столкнулись с новыми правилами работы по контракту, при которой им приходится выполнять ограниченные по времени четкие задачи совместно с государственными органами. Точно так же были ограничены единовременные (блочные) субсидии. В случае с оказанием помощи людям престарелого возраста (что частично оплачивается социальной страховкой)

имеются четкие ограничения по числу финансируемых услуг. В результате услуги становятся менее комплексными, и не имеющие официального законного статуса поставщики услуг ищут финансирования со стороны частных организаций, например, со стороны более широкой общественности либо благотворительных инициатив частного сектора.

Успешная деятельность

В настоящее время наблюдается довольно сильное экономическое давление на всю систему социальных услуг. Все меры, предпринимаемые для снижения затрат, считаются примерами успешной деятельности. Разработка системы отчетности, услуги, из которых можно извлечь прибыль, комплексные стратегии привлечения финансирования — все это имеет положительный резонанс среди экспертов в данной области. Среди организаций-поставщиков услуг высоко ценится практика разработки сетевых структур в сфере предоставления услуг для сохранения ресурсов и более широкого охвата граждан.

В этом контексте наблюдаются попытки гарантировать качество предоставляемых услуг. Хотя эти попытки во многих случаях чисто символические (сертификация, профилирование процессов, и т.д.), общий уровень заинтересованности в измеримых результатах социальных услуг значительно возрос. Многие организации приняли системы контроля качества, например, стандарты ISO и эталонные модели (*benchmarking models*). Недавние реформы социального закона обязали финансируемые государством агентства подробно регистрировать процесс своей работы.

Что касается социальной работы, расширились методы ведения клиентов социальных услуг, с тем чтобы сделать одного социального работника ответственным за весь цикл, который проходит гражданин на пути к реинтеграции на рынок труда. В разных случаях местные органы самоуправления передавали предоставление этих услуг независимым организациям, которые получали вознаграждение в случае успешного «снятия» граждан с социального обеспечения (муниципальной социальной помощи) за счет трудоустройства.

Еще одна тенденция — присоединение услуг к социальному пространству. Идея состоит в том, чтобы преодолеть ведомственную разобщенность и собрать переданные различным организациям услуги, объединив их в одном месте, к которому получатели будут иметь доступ. Этот процесс идет параллельно с ростом интереса к новому виду междисциплинарного под-

хода, когда проблемы занятости и социально-психологического кризиса решаются на одном организационном уровне.

Государственные и некоммерческие организации тоже в некоторой степени заинтересованы в новом подходе к восстановлению городской среды. Определенный объем средств федерального бюджета был потрачен на создание потенциала городского «регионального управления». Речь идет о попытках нескольких заинтересованных сторон (малый бизнес, группы по интересам, благотворительные ассоциации, жилищные кооперативы, местные политики и т.д.) стимулировать работу волонтеров или экономические инициативы на местном уровне. Главная цель программы «Социальный город» (*Soziale Stadt*) — преодолеть упадок в пригородных районах; при этом программа также решает проблему предоставления качественных бытовых услуг.

Конкретные примеры успешной деятельности:

Организации по временному уходу за пожилыми людьми, имеющими проблемы со здоровьем

В Германии большинство пожилых людей, у которых есть какие-либо проблемы со здоровьем, живут дома, и заботятся о них их родственники. С 1995 года, когда была введена система обязательного социального страхования, эти люди получают поддержку в виде амбулаторной помощи, а в некоторых случаях также пользуются услугами служб помощи по дому. Важно отметить, что значительная часть затрат покрывается страхованием. Так как люди преклонного возраста (и их семьи) предпочитают сохранять уход в домашних условиях как можно дольше, основной проблемой тех, кто за ними ухаживает, является отсутствие замены в случае болезни, потребность в отдыхе (в том числе на праздники), а также отсутствие возможности насладиться свободным временем. В течение нескольких лет значительно возросло число служб, предлагающих временные услуги — «уход по заявке» — в небольших учреждениях, оснащенных и оборудованных в соответствии с профессиональными стандартами. Хотя пользователи частично оплачивают данный вид услуг, они весьма ими довольны, как и работчики государственной политики в этой сфере.

Социальная интеграция и интеграция на рынке труда для уязвимых слоев населения

Так как на рынке труда Германии наблюдался продолжительный кризис, безработные все больше сталкивались с риском социальной изоляции.

Отсутствуя на рынке труда на протяжении многих лет, люди не только теряют навыки выполнения обычной оплачиваемой работы, но также во многих случаях наблюдается ухудшение их психосоциального состояния. В начале 1980-х годов социальные работники, которые стояли у истоков новых социальных движений, продвигали новые концепции демократического расширения возможностей и коллективной самопомощи в рамках «социального предприятия».

В результате быстро распространилась идея предоставлять работу, обучение и услуги по поддержке для уязвимых слоев населения в организациях, не относящихся ни к государственным, ни к коммерческим. Муниципальные власти и местные ассоциации запустили крупные социальные предприятия, тем самым развивая новую благотворительную отрасль. Поначалу государственные органы щедро финансировали эти организации, однако в 1990-х годах их приверженность созданию социальных предприятий значительно снизилась.

Кроме того, временная работа на «вторичном рынке труда» совершенно не предусмотрена недавно принятыми мерами социального обеспечения, стимулирующими получателей пособия братья за любую работу. И все же по-прежнему существует много социальных предприятий, сочетающих интеграцию на рынке труда, социальную работу и предоставление продуктов и услуг (в основном для нуждающихся граждан). Тем самым эти предприятия предоставляют возможности многоуровневого расширения услуг наиболее уязвимым слоям населения.

Подход на основе участия к предоставлению социальных услуг для людей, живущих со СПИДом

Когда в 1980-х годах Германия столкнулась с увеличением случаев заболевания СПИДом, существовавшие на тот момент учреждения практически не могли предоставить услуг, в которых нуждалось население. Одной из проблем была стигматизация. Люди, живущие с данным заболеванием, не могли просто обратиться к традиционным поставщикам услуг. В 1983 году люди, столкнувшиеся с этой новой социальной проблемой (члены группы риска, инфицированные люди и их родственники), решили создать национальную сеть. В результате было создано более 130 местных групп самопомощи для людей, живущих со СПИДом (“AIDS self-help” groups).

Основной идеей было: объединить самопомощь (представляя интересы вышеупомянутых заинтересованных групп) с предоставлением различных услуг (таких, как организация и проведение встреч, консультации, уход,

питание и размещение). Интересно отметить, что много местных групп преуспело в создании частных фондов и сборе пожертвований, действуя через средства массовой информации и проводя информационные кампании. В некоторых случаях эти фонды составляют около 40 процентов бюджета (что является нетипично высоким показателем для некоммерческого сектора в Германии). Кроме того, группы получили доступ к государственным грантам, хотя данная практика постепенно сходит на нет.

Значительная часть оплачиваемой работы в группах самопомощи выполнялась участниками, которые сами были инфицированы вирусом ВИЧ/СПИД. Кроме того, совет директоров состоял из заинтересованных лиц, «относящихся к данной среде», и имел сильное влияние в местных организациях. Группы также проводят специальные обучающие программы для их волонтерской «рабочей силы». И хотя ресурсная база с течением времени оказалась нестабильной, а состав сотрудников и предоставляемых услуг постоянно менялся, группы самопомощи для людей, живущих со СПИДом, являются интересной моделью того, как задействовать определенных пользователей в организации персональных социальных услуг.

Приложение 3

Англия: социальные услуги

*Маргарет Муди*¹

Основные принципы

Социальные услуги в Соединенном Королевстве полностью автономны и децентрализованы. Отдельные системы существуют для Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Данный документ описывает систему социальных услуг в Англии. Философия и подход одинаковы во всех четырех странах, а структуры и процессы отличаются некоторыми деталями. Законы различны для Шотландии и Северной Ирландии, а также иногда для Уэльса.

Услуги по социальному обеспечению призваны способствовать социальной интеграции путем предоставления людям поддержки для того, чтобы они могли как можно более независимо жить в обществе. Широкий спектр услуг по защите детей, социальная работа, уход за детьми дошкольного возраста и другие услуги предоставляют защиту и предотвращают угрозы для уязвимого населения. Модель услуг разрабатывается на местном уровне, с тем чтобы лучше охватить потребности местного населения и творчески использовать сформулированные центральным правительством обязанности и стандарты.

Предоставление социальных услуг — обязанность местного правительства². Сто пятьдесят местных советов должны способствовать доступу к своим услугам путем открытого распространения информации³. В этом плане

¹ Международным консультант по вопросам социальной политики и государственного управления, бывш. сотрудник Министерства здравоохранения и социальной политики Великобритании.

² Данный документ описывает систему, когда государственные власти (органы местного самоуправления) вовлечены в организацию услуг. Кроме того, существует частный рынок, где клиенты напрямую договариваются о предоставлении услуг с коммерческими или некоммерческими поставщиками. Эта параллельная система, возможно, является весьма развитой, однако данные в настоящее время не доступны.

³ Совет — это орган власти на местном уровне. Это может быть совет графства, совет округа, Лондонский городской совет или унитарная единица. Различия между этими разными типами органов местного управления не существенны в контексте описания социальных услуг.

успешная деятельность включает в себя: распространение информационных листовок в библиотеках, больницах, кабинетах семейного врача; обеспечение доступа в Интернет на определенные сайты в библиотеках и офисах совета; использование максимально простого языка и/или картинок при составлении информационных листовок. Британия — страна нескольких культур, поэтому привычным является издание листовок на нескольких языках меньшинств, в зависимости от этнической составляющей конкретной местности.

Законы и другие документы

Основные законы, регулирующие предоставление социальных услуг:

- Закон 1989 года о детях (The Children Act 1989)
- Закон 1990 года о национальной службе здравоохранения и медицинских услугах по месту жительства (The National Health Service and Community Care Act 1990)
- Закон 2000 года о стандартах здравоохранения (The Care Standards Act 2000)
- Закон 2000 года о детях с ограниченными возможностями и лицах, осуществляющих уход за ними (The Carers and Disabled Children Act 2000)

Более детальные разъяснения содержатся в многочисленных нормативных актах (вторичное законодательство). Однако отличительной чертой британской системы является длительное традиционное использование документов, не имеющих законодательного статуса, но в тоже время являющихся крайне важными, поскольку они содержат рекомендации в плане успешной деятельности, инструкции, аудиторские отчеты об оценке, стандарты и отчеты о результатах проверки. При помощи таких документов сохраняются и передаются буква и дух национальной политики.

Обязанности по предоставлению услуг

Министерство здравоохранения отвечает за разработку политики, законодательства и стандартов⁴. Прямых услуг оно не оказывает. Министерство

⁴ Здесь используется термин «Министерство здравоохранения», так как этот термин наиболее часто используется в международном контексте. На самом деле в английском языке точное название — «Департамент здравоохранения». Точно так же в тексте используется должность «министр здравоохранения», хотя официальное название — Государственный секретарь по вопросам здравоохранения (Secretary of State for Health).

разрабатывает политику, организуя консультации со всеми заинтересованными сторонами, в том числе с различными организациями и представительными органами.

Например, недавние поправки в стандарты качества для домов инвалидов были произведены именно после таких консультаций.

Предоставление услуг (через совет) — обязанность местного правительства. Каждый совет выполняет четыре четких функции:

- определить потребности местного сообщества и представить услуги в такой модели, которая удовлетворит эти потребности;
- приобрести услуги у поставщика услуг (поставщиком может быть НПО, частный бизнес или другой Совет);
- самостоятельно оказывать некоторые социальные услуги;
- эффективно использовать конечные ресурсы, убеждаясь, что услуги предоставлены наиболее нуждающимся гражданам и семьям.

Со стороны советов наблюдается тенденция устранения от прямого предоставления услуг и передача его другим сторонам. В 2002 году независимые организации предоставили 85 процентов услуг в специализированных учреждениях и 64 процента услуг по уходу на дому (всё это услуги, которые были заказаны Советами).

Большое количество поставщиков постоянно задействованы в предоставлении услуг. Это могут быть предприятия коммерческого типа, неправительственные организации или иные государственные органы, например, другие Советы. Разнообразие поставщиков облегчает процесс создания пакета социальных услуг, который удовлетворил бы потребности населения. Также благодаря разнообразию у населения есть выбор в плане того, как будут удовлетворяться потребности нуждающихся.

Взаимоотношения между советом в качестве заказчика и поставщиком услуг регулируются с помощью контракта. В тех случаях, когда сам Совет является поставщиком услуг, обычно присутствует соглашение по качеству и объему предоставляемых услуг. Данное соглашение имеет все черты контракта, кроме одного — оно не является юридически действительным документом. Соглашение по качеству и объему предоставляемых услуг обеспечивает то, что интересы пользователей представлены отдельно от интересов поставщика, а также то, что местный поставщик услуг может на одинаковых условиях сравниваться с другими поставщиками.

Образование и обучение

Обязанностью министра здравоохранения является задача определить, какое обучение следует пройти тем гражданам, которые собираются стать социальными работниками. Недавние изменения, внесенные в систему обучения социальных работников, требуют наличия профессиональной квалификации, эквивалентной красному диплому бакалавра. Серьезный акцент делается на практике и практическом применении навыков, умений, теоретических знаний, а также аналитических способностей в процессе предоставления социальных услуг. В результате сотрудничества многих учреждений были сформулированы необходимые квалификационные требования. В дополнение к основным требованиям, определенным министерством, Агентство по обеспечению качества высшего образования разрабатывает определенные критерии обязательных дисциплин, которые служат отправной точкой для учебных заведений в разработке учебных программ, способных дать необходимые знания. Институт совершенствования социальной помощи разрабатывает руководства по успешной деятельности, которые помогают получить хорошую базу знаний практикующим социальным работникам, учителям и студентам. В рамках учебной организации системы социальной индивидуальной работы разрабатываются требования к профессиональной подготовке сотрудников.

Социальные работники составляют 14 процентов рабочей силы в сфере социального обеспечения. Обучение важно и для тех, кто работает в сфере социального обеспечения, но не является социальным работником. Национальные профессиональные квалификационные требования (National Vocational Qualifications) — это требования, относящиеся к работе и выданные на основании профессионального соответствия, которые отражают знания и навыки, необходимые для выполнения работы. Они основаны на национальных стандартах, признанных работодателями страны. Национальные профессиональные квалификационные требования применительно к социальным услугам охватывают сотрудников социальной помощи, а также тех, кто работает с детьми и молодежью. Кроме того, разработаны квалификационные требования работников администрации, управления и тех, кто занимается услугами для потребителей.

В 2003 году был создан официальный список специалистов, работающих в сфере социальных услуг. Генеральный Совет по социальному обеспечению ведет данный список и первым делом заносит туда квалифицированных социальных работников. После того как будет зарегистрировано достаточное количество социальных работников, название «социальный

работник» будет защищено, то есть незарегистрированный человек не может назвать себя социальным работником. Долговременная регистрация в качестве социального работника будет зависеть от желания работника непрерывно развиваться в профессиональном плане. Группы, определенные для первичной регистрации — граждане, работающие в специальных детских учреждениях и руководители домов инвалидов.

Финансирование

Социальные услуги внедряются и финансируются местными органами власти, которые получают средства из трех источников: местное налогообложение (налог на имущество), гранты (субсидии) центрального правительства и членские взносы. Около 75 процентов расходов местной администрации покрываются центральным правительством. Система распределения национальных ресурсов советам действует таким образом, чтобы добиться максимальной справедливости и равного подхода. Распределение средств рассчитывается по формуле с учетом следующих показателей:

- характеристики каждого совета, в которых отражаются — прямо или косвенно — социальные потребности конкретного региона;
- стандартная стоимость услуг в каждом совете, которая учитывает местные цены и оговоренные на национальном уровне соглашения о заработной плате и условиях работы сотрудников;
- возможности каждого совета покрывать расходы из местного налогообложения (налогооблагаемая база).

Таким образом, больше ресурсов выделяется тем советам, где выше социальные потребности и/или ниже налогооблагаемая база. При этом с одной стороны наблюдается справедливый подход и выравнивание ресурсов, но с другой стороны возникает слишком сложная система распределения и потеря прозрачности. Центральное правительство ищет альтернативные пути распределения, которые сохраняют достоинства текущей системы, но будут более простыми и прозрачными.

Граждане, пользующиеся социальной помощью, обязаны оплачивать определенную часть услуг, в случае если они в состоянии это сделать. Некоторые граждане платят полную стоимость получаемой услуги. При рассмотрении права гражданина на получение услуг в первую очередь следует учитывать его (ее) индивидуальные потребности; при этом решение совер-

шенно не зависит от того, платежеспособен человек или нет. Платежеспособность уточняется только после того, как принято решение о предоставлении социальных услуг.

Гарантия качества

Качество предоставляемых услуг контролируется двумя разными, но взаимодополняющими системами. Стандарты для *поставщиков услуг* развиваются и поддерживаются путем: разъяснения и пропаганды стандартов и примеров успешной деятельности; контроля и регистрации поставщиков на основе стандартов и руководств по успешной деятельности. Стандарты для *местного правительства и ответственного учреждения* развиваются и поддерживаются при помощи системы оценки деятельности.

Национальная комиссия по стандартам социального обслуживания регулирует социальную помощь и отвечает за регистрацию и проверку следующих организаций: учреждений, предоставляющих уход с проживанием (учреждения для престарелых, детей и людей с ограниченными возможностями); организаций, предоставляющих уход по месту жительства; центров охраны семьи с возможностью проживания; добровольных организаций, предоставляющих юридические, информационные и другие услуги по усыновлению детей; независимых патронатных учреждений. Комиссия отвечает за проверку опекунских и патронатных учреждений, созданных местными органами власти. Национальная комиссия по стандартам социального обслуживания финансируется из средств центрального правительства, но не зависит от министерства здравоохранения.

Национальные минимальные стандарты установлены пока для следующих учреждений:

- дома престарелых;
- дома для ухода и проживания лиц молодого возраста и взрослых;
- детские дома;
- услуги по усыновлению;
- патронат.

В стадии разработки находятся Национальные минимальные стандарты для следующих организаций:

- организации, предоставляющие услуги по уходу на дому;
- центры охраны семьи с возможностью проживания.

Оценка эффективности работы осуществляется по 50 показателям, объединенным в пять разделов: национальные приоритеты и стратегические

задачи; затраты и эффективность; эффективность оказания услуг и результаты; качество услуг для пользователей и для тех, кто оказывает поддержку; справедливый доступ.

Министерство здравоохранения ежегодно публикует данные о качестве работы и оценивает каждый показатель по шкале от «1», что значит «срочно изучить и принять меры» до «5», что значит «очень хорошо». Критерий в присвоении рейтинга — сравнение с существующей успешной практикой; критерии могут быть пересмотрены при наличии свидетельств того, что это следует сделать.

Данная система прежде всего предназначена для использования советами, чтобы те смогли лучше оценить эффективность своей работы, сравнить ее с деятельностью других советов и решить, какие элементы необходимо улучшить. Индикаторы следует оценивать с учетом другой имеющейся информации, такой как результаты проверок, и не следует рассматривать их как окончательные. Советы, где отмечаются лучшие показатели, получают больше свободы от контроля государства; советам, у которых отмечаются худшие показатели, предлагают поддержку и в качестве крайней меры — вмешательство.

В соответствии с принципами прозрачности и отчетности перед широкой публикой, вся информация о качестве является общедоступной. Советы обязаны информировать о результатах своей деятельности местное население, и именно так они и поступают, размещая отчеты на веб-сайтах, в местных газетах и информационных бюллетенях. Получатели социальных услуг и их семьи имеют доступ к отчетам проверок.

Примеры успешной деятельности

В предыдущих разделах уже были описаны некоторые примеры успешной деятельности. Основные черты успешной деятельности можно кратко сформулировать следующим образом:

- Ориентирование на потребителя. Услуги организованы для удовлетворения нужд потребителей и для продвижения принципов независимости, автономии и самостоятельности. Потребители должны быть вовлечены в процесс принятия решений об услугах, а также иметь право голоса в выборе новых направлений работы.
- Признание важной роли тех, кто оказывает социальную поддержку. Эти люди также по-своему нуждаются в поддержке и являются по-

ребителями определенных услуг. Их нельзя рассматривать как некий придаток к тем, кому они помогают.

- Совместная работа нескольких учреждений («коалиционное правительство»), которая продвигает сотрудничество и обеспечивает комплексный пакет услуг для потребителя. Потребитель получает единый доступ к услугам.
- Расширение участия различных партнеров в разработке и оценке политических мер; широкое распространение документов для консультации.
- Принятие решений на основе фактов и постоянный поиск средств для улучшения качества и эффективности на основании данных успешной деятельности.

Некоторые примеры успешной деятельности:

Национальная система служб для пожилых людей, департамент министерства здравоохранения

Деятельность этой системы может служить примером успешного сочетания услуг, особенно социальных услуг и услуг здравоохранения, причем с привязкой по срокам исполнения. Создание системы стало возможным благодаря совместной работе нескольких учреждений. Группа разработчиков включала представителей сферы здравоохранения и социальных услуг, работников данных отраслей, жилищных ассоциаций и научного сообщества. Специальная группа представляла интересы потребителей услуг, включая представителей этнических меньшинств; еще одна группа представляла интересы тех, кто оказывает услуги.

«Джон Грумс» (John Grooms)

Христианская благотворительная организация, оказывающая помощь людям с ограниченными возможностями. Цель организации — максимально вовлечь людей с ограниченными возможностями в полноценную жизнь и в местное сообщество. Одна из инициатив организации получила название «Выбор стиля жизни» (*Lifestyle Options*). Каждый, кто присоединился к этой инициативе, должен помочь человеку с ограниченными возможностями расширить их, чтобы тот мог в рамках местного сообщества более активно участвовать в общественной жизни, досуге и повышать уровень образования. Предоставляя информацию, помощь и поддержку, проект

помогает людям расширить сферу своих интересов и увлечений, повысить уровень знаний.

Адрес в Интернете: <http://www.johngrooms.org.uk/>

«Детская линия»

«Детская линия» — это бесплатная горячая круглосуточная телефонная линия, которая является конфиденциальной и служит для помощи детям и подросткам. Сюда ребенок (подросток) может позвонить с любой волнующей его проблемой, например, если он подвергается жестокому обращению или групповой травле, и консультант-волонтер поможет ему (ей) разобраться с чувствами, подумать, как можно решить эту проблему и найти взрослого человека, к которому они могут обратиться за помощью. На «Детской линии» работает около тысячи консультантов-волонтеров, которые постоянно проходят дополнительное обучение, получают поддержку и руководство.

Адрес в Интернете: <http://www.childline.org.uk/>

Социальный центр «The Forum@Greenwich»

«The Forum@Greenwich» — местный социальный центр, целью которого является развитие социальной интеграции и создание возможностей для местного населения. Центр предоставляет ряд услуг по месту жительства и оказывает поддержку группам местного сообщества. Он также предоставляет такие услуги, как: организация клуба для людей преклонного возраста, службы знакомств для одиноких и для тех, кто не может выходить из дома; информационные услуги, консультация и поддержка детям и молодежи, включая активную индивидуальную работу с несовершеннолетними правонарушителями; информационно-разъяснительная работа по проблемам наркомании и групповой травли; обучение компьютерным навыкам (ряд курсов специально разработаны для людей с ограниченными возможностями и лиц с пониженной обучаемостью; «банк времени», где люди предлагают свое свободное время (например, для работы няней, помощи при заполнении анкет, сопровождения людей на встречи, помощи по дому) и сами могут попросить уделить им время, когда они нуждаются в помощи; кафе сообщества, где обучают и трудоустраивают людей с пониженной обучаемостью, и центр с участием добровольцев, предоставляющий обучение и помощь людям, которые сами хотят стать волонтерами, а также информацию по возможностям волонтерской работы.

В основе работы центра лежит идея, что всякий человек что-то дает и что-то берет. Авторы независимого отчета о деятельности центра назвали его «передовой и достойной подражания социальной услугой на базе местного сообщества».

За дополнительной информацией обращайтесь:

<http://www.forumatgreenwich.co.uk/>

Приложение 4 Чешская Республика: социальные услуги

Маркета Вылитова¹

Система социальной защиты основана на трех фундаментальных принципах: традиционное страхование (социальное и медицинское), социальная помощь, и услуги; кроме того, существует так называемая «государственная социальная субсидия» (в основном это семейные пособия). На социальные услуги не выделяется много средств, и они не покрывают все население. Однако социальные услуги охватывают наиболее уязвимые слои населения, поэтому в этой области крайне необходимо иметь эффективную систему. На практике социальные услуги составляют небольшую часть всех государственных услуг, и на них тратится около одного процента ВВП. При этом система предоставляет услуги почти 200 тысячам нуждающихся граждан (два процента населения), предоставляет работу 35 тысячам (0,7 процента рабочей силы) и использует услуги, предоставляемые около 900 НПО. По политическим и функциональным соображениям крайне важно, чтобы уязвимые группы пользователей социальных услуг были уверены в том, что их услуги не подвергнутся неожиданным изменениям.

Система социальных услуг и ее структура

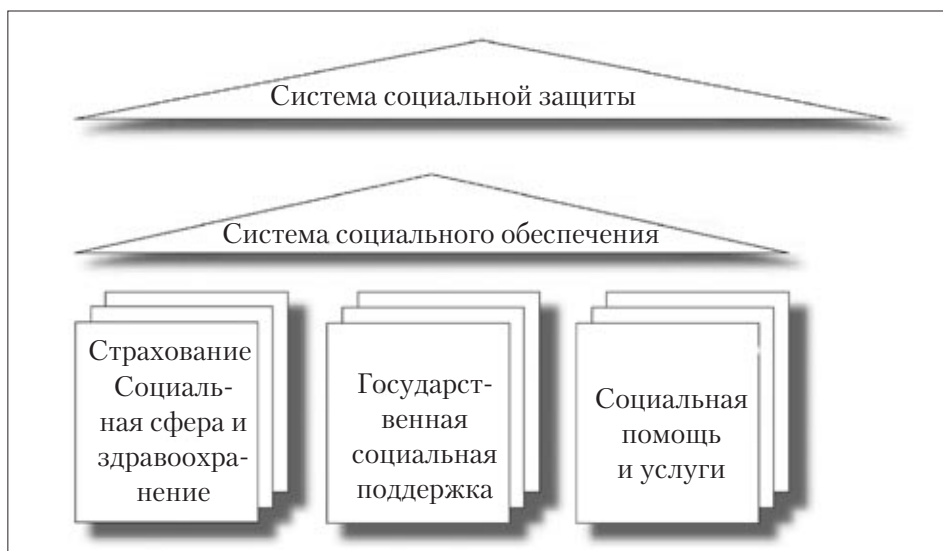
Основные принципы

Действующая система социальных услуг все еще руководствуется подходом, направленным на учреждение, а не на клиента. Такой подход

¹ Исследователь, глава Группы социальной защиты, Научно-исследовательский институт труда и социальных дел, Прага, ЧР. С 2000 года работала в качестве национального эксперта в консалтинговой компании «Bannock Consulting» в чешско-британском проекте «Оказание содействия министерству труда и социальных дел Чешской Республики в проведении реформы социального сектора», где деятельность М. Вылитовой была в основном сфокусирована на вопросах финансирования социальных услуг, на оценке и стоимости социальных услуг и на стратегии реформы. Координатор подготовки «Белой книги» по социальным услугам.

обусловлен тем, что единственные гарантированные ресурсы из государственного бюджета — это пособия, объем которых рассчитывается по числу койко-мест в учреждениях, предоставляющих уход с проживанием (дома престарелых и дома инвалидов). Объем пособий ежегодно утверждается министерством финансов и министерством труда и социальных вопросов.

С 1990 года, когда были приняты поправки к основному закону о социальных услугах, выбор поставщиков таких услуг значительно расширился: теперь к ним относятся не только государство и муниципальные (региональные) власти, но и НПО и отдельные граждане².



Источник: Markéta Vylítová

За этим позитивным сдвигом последовало расширение полномочий и обязанностей муниципальных властей и, недавно, регионов³. Однако, за субсидиарностью (передачей обязанностей на места) не последовало соответствующего перевода финансовых ресурсов.

Действующее законодательство различает несколько групп граждан, наиболее подверженных социальной изоляции и нуждающихся в социаль-

² Закон №. 100/1988 о социальном обеспечении

³ В 2001–2002 гг. в Чешской Республике проведена реформа системы государственного управления, которая привела к формированию 14 автономных регионов и отмене 77 округов, входивших ранее в систему государственного управления.

ных услугах. Это семьи и дети, люди с ограниченными возможностями, пожилые люди, лица, нуждающиеся в специальном уходе, лица, испытывающие трудности в социальной адаптации (например, бывшие заключенные и т.д.). И все же в каждом случае, когда гражданин обращается за определенной услугой, анализ потребностей производится индивидуально, чтобы обеспечить максимальную социальную интеграцию уязвимых граждан. Конечно, такие услуги, как борьба с жестоким обращением с детьми, предотвращение злоупотребления наркотиками и лекарственными препаратами и т.д., в большей степени основаны на результатах работы социальных работников на улице и других мерах, чем на запросах граждан.

Механизмы создания организаций по предоставлению социальных услуг и регулирования их деятельности

Организации, предоставляющие прямые социальные услуги, делятся на три вида. Первые — это государственные организации, которые управляют небольшим количеством учреждений, предоставляющих уход с проживанием для людей с ограниченными возможностями в наиболее серьезных стадиях (на сегодняшний день имеется пять таких учреждений). Эти учреждения подконтрольны министерству труда и социальных дел и финансируются из государственного бюджета. Вторые — это организации под контролем муниципальных и региональных органов власти (в случае если местные законы разрешают создавать таковые). Третья группа представляет для нас наибольший интерес. Это неправительственные некоммерческие организации, которые предоставляют социальные услуги. Это могут быть благотворительные организации или так называемые коммунальные организации либо граждане, предлагающие услуги, а также различные ассоциации и фонды. До 1995 года деятельность НПО, предоставляющих социальные услуги, регулировалась только двумя законодательными актами — Гражданским кодексом и Законом об ассоциациях граждан⁴. Теперь деятельность НПО по предоставлению социальных услуг регулирует закон об организациях, деятельность которых признана выгодной для страны⁵. Контакты неправительственных некоммерческих организаций происходят в основном по поводу запросов на субсидирование. Другими словами, после получения разрешения министерства внутренних дел деятельность НПО никоим образом не ограничена.

⁴ №. 83/1990.

⁵ №. 248/1995.

Государственная политика в области расширения потенциала на местном уровне

Министерство труда и социальных дел, которое отвечает за социальные услуги, недавно начало переговоры с муниципальными властями, городами и регионами, цель которых — смягчение реформы социальной сферы и более четкое выяснение роли и мнения каждого участника процесса. Министерство труда и социальных дел разработало руководство для местных сообществ по планированию социальных услуг, а также организовало учебный курс для тех, кто занимается таким планированием. Кроме того, министерство также сотрудничало в вопросах подготовки ряда стандартов социальных услуг, а также в вопросах лицензирования поставщиков социальных услуг и организации инспекций, проверяющих оказание услуг. Были также разработаны учебные курсы по каждому из этих направлений. Пока все эти мероприятия являются добровольными и не охвачены законодательством. При этом поставщики услуг и муниципальные власти заинтересованы в такой работе, и в Чешской Республике постоянно проходят обучающие курсы по этим вопросам.

Самые крупные поставщики социальных услуг

Большинство потребителей прямых социальных услуг — это потребители услуг вне специализированных учреждений, например, услуг на дому (одного из немногих типов услуг вне специализированных учреждений, которые предоставляются не только НПО, но и муниципальными властями). Типы поставщиков услуг различаются в зависимости от типа услуги: уход в специализированных учреждениях чаще всего предоставляется органами местного или регионального самоуправления и государством, новые виды услуг, такие как личная помощь, приюты и т.д., в большинстве случаев координируются и предоставляются некоммерческими и благотворительными организациями. Однако статистику о социальных услугах трудно назвать полной: имеется хорошая база данных по уходу в специализированных учреждениях, но по другим видам услуг иногда не хватает статистических данных.

Партнерства с участием правительства и организаций

Как показало развитие событий, создание партнерств было единственным способом улучшения ситуации с социальными услугами на всех уровнях (политика, предоставление услуг, обязанности и ответственность, финансирование). На уровне формирования политики министерство труда и социальных дел начало вовлекать НПО и ассоциации потребителей социальных услуг во

все виды деятельности: существовала рабочая группа по подготовке закона, действовал чешско-британский проект по реформе социальных услуг, рабочая группа по подготовке и тестированию стандартов в системе социального обеспечения и многие другие виды деятельности, в которых принимали участие и организации, и потребители социальных услуг. На уровне предоставления услуг обеспечено участие всех сторон в планировании социальных услуг в местных сообществах. И все же это партнерство не основано на каких-либо законодательных актах или положениях; это добровольная деятельность.

Партнерства с участием организаций социальных услуг и сектора образования

На сегодняшний день в секторе социального обеспечения не предусмотрено какого-либо обязательного постоянного обучения. Предполагается, что люди, работающие в сфере социальных услуг, должны пройти обучение, направленное на изучение стандартов социальных услуг. В связи с тем что партнерства между организациями, предоставляющими социальные услуги, и образовательным сектором были недостаточно развиты, летом 2003 года было принято решение провести два семинара. Семинары стали завершающими мероприятиями в рамках чешско-британского проекта. Целью семинаров было распространить разработанные учебные материалы (темы: планирование социальных услуг, стандарты социальных услуг, лицензирование и проверки) в учреждениях образовательного сектора — университетах, учебных центрах — и даже на биржах труда. Применительно к партнерствам между организациями, предоставляющими социальные услуги, и образовательным сектором возникают два вопроса: кто может обучать и кто будет оплачивать обучение? Решением здесь может быть большее вовлечение бирж труда, способных поддержать или разработать курсы повышения квалификации для безработных граждан, оплачивать которые будет государственный бюджет — полностью или на основе софинансирования.

Источник финансирования

Кто платит?

Самая большая доля расходов по социальным услугам лежит на местных бюджетах (приблизительно 60 процентов государственных затрат на социальные услуги). Уже было упомянуто, что муниципальные власти обладают широкими дискреционными полномочиями в плане объема предоставленных услуг и соответствующих расходов. Около 30 процентов государственных расходов на социальные услуги идет непосредственно из го-

сударственного бюджета, то есть финансируется министерством финансов, и поступают эти средства в основном в форме пособий, рассчитываемых по числу койко-мест в учреждениях, предоставляющих уход с проживанием. Министерство труда и социальных дел выделяет около 4 процентов средств на социальные услуги в целом и еще 6 процентов на гранты НПО, предоставляющим социальные услуги.

Если посмотреть на совместное финансирование социальных услуг самими потребителями, то существующие данные показывают долю в 16 процентов на услуги по уходу на дому и 32 процента на услуги по уходу в специализированных учреждениях.

Система контрактов

На определенные виды услуг министерство труда и социальных дел заключает контракты с НПО, если НПО подает заявку на субсидирование. Субсидия может покрывать до 70 процентов доказанных затрат НПО. В этих случаях НПО отвечают перед министерством за предоставление услуг. Тем не менее на сегодняшний день нет четко проработанных механизмов проверки. В целом в системе социального обеспечения в Чешской Республике заключение контрактов не является широко используемым механизмом, который мог бы обеспечить доступ к широкому набору услуг.

Характеристики успешной деятельности

Можно назвать следующие характеристики успешной деятельности в системе предоставления социальных услуг в Чешской Республике:

- Предоставляются услуги, результатом которых является уважение человеческой личности, человеческого достоинства, индивидуальности, прав и обязанностей гражданина; услуги, которые приводят к социальной интеграции получателей и их семей, если это необходимо; услуги, которые могут предоставляться на дому, если люди хотят, вместо того чтобы, например, помещать человека с затруднениями в приобретении навыков в специализированное учреждение, оказывать ему (ей) помощь в домашних условиях.
- Наиболее эффективные услуги планируются, организуются и предоставляются в партнерстве всех соответствующих учреждений в конкретной географической зоне. Партнерство является четырехсторонним: в нем участвуют отдельные граждане, региональные и местные органы самоуправления, гражданское общество и правительство.

- Получатели социальных услуг и их семьи уверены в качестве предоставляемых услуг, а поставщики социальных услуг в состоянии оценить, соответствуют ли их услуги принятым стандартам.

Один из примеров такой успешной деятельности взят из проекта «Белая книга по социальным услугам» (White Book on Social Services):

Франтишеку 46 лет, он испытывает затруднения в обучении, но с первого взгляда трудно определить, почему Франтишеку нужна помощь. До 40 лет он жил с матерью в тихом районе Праги. После того как мать умерла, он остался совсем один и не мог справиться с работой по дому. Он не мог прожить на свою пенсию. Соседи связались с социальным работником, который организовал помещение Франтишека в специализированное учреждение (дом для людей с ограниченными умственными возможностями). Его поселили в комнате 15 другими жильцами социального учреждения. В учреждении он получал весь необходимый уход, дни он проводил в центре дневного пребывания, где участвовал в различных мероприятиях и работал на предприятии с защищенной занятостью. Особенно ему нравилась работа по дереву. Каждое утро его будили, кормили вкусной едой, он гулял с соседями по учреждению. Когда его спрашивали, нравится ли ему его жизнь, он отвечал «да», однако у него не было интересов и хобби и в этих вопросах он полагался на других.

Прошло несколько лет, в учреждении сменился управляющий и на работу были набраны новые сотрудники. Они решили узнать, что Франтишек хотел бы делать в жизни дальше. Он объяснил, что хотел бы жить в своем доме. Он посетил свой дом и вместе с прикрепленным к нему личным помощником начал планировать будущую жизнь. Он многому должен был научиться — убирать дом, готовить, просыпаться в определенное время, пользоваться транспортом, заниматься финансовыми вопросами. Через шесть месяцев он переехал в свой дом. В последующие месяцы помощник приходил к нему несколько раз в неделю и помогал в том, что Франтишек не мог сделать сам. Сейчас Франтишек вполне независим, а если он нуждается в помощи своего помощника, он всегда может попросить об этом. У него есть контракт на предоставление определенных социальных услуг, список которых он регулярно обновляет. Он в состоянии решить, что ему нужно. Он продолжает посещать семинары. У него есть друзья, у него также появилась девушка, с которой они планируют дальнейшую совместную жизнь. Иногда он ходит в бар, по воскресеньям путешествует или навещает своих родных. С помощью социальных услуг Франтишек научился жить независимо и самостоятельно решать, какой будет его жизнь.

Примеры организаций, ведущих успешную деятельность

Существует большое число различных организаций, в основном некоммерческих, которые предоставляют не только прямые услуги населению, но также активно разрабатывают стандарты для своей отрасли, для обучения работников, получателей услуг и членов их семей и т.д. В данном документе мы расскажем только о некоторых из них.

«Общение без границ» (*Contact without Barriers — Kontakt bV*) — небольшая организация. Ее цель — вернуть парализованных (тетра-, параплегиков) людей к полноценной жизни. Здесь учат заниматься спортом (особенно плаванием), пользоваться компьютером, находить работу, партнеров и друзей, помогают создавать семьи. Организация создала несколько центров по всей стране и привлекает средства министерства труда и социальных дел, министерства образования и министерства здравоохранения.

«Сананим» (*Sananim*) — организация, успешно работающая в сфере предотвращения наркомании. Помимо предоставления услуг наркозависимым организация распространяет в обществе информацию и знания о проблеме. Организация также разработала механизмы проверки эффективности затрат в сфере профилактики наркомании.

Диаконисса Евангелической церкви чешских братьев (*Deaconess of the Czech-Brotherly Evangelic Church*) и Чешская католическая благотворительная организация (*Czech Catholic Charity*). Кроме того, в стране действуют две религиозные организации, которые координируют большое число различных частных и некоммерческих социальных услуг. Это организация Диаконисса Евангелической церкви чешских братьев (*Diakonie ceskobratrske cirkev evangelicke*) и Чешская католическая благотворительная организация (*Ceska katolicka charita*). Эти две организации также координируют предоставление более «традиционных» услуг, таких как уход в специализированных учреждениях. Обе имеют хорошую организацию и профессиональное управление.

Заключительные комментарии

Реформа социальных услуг совпала с реформой государственного управления, что в конечном счете значительно затормозило процесс реформирования социальных услуг. Однако в процессе длительной подготовки нового закона о социальных услугах (первый проект был представлен в парламент в 1995 году) для проверки механизмов нового партнерства в социальной сфере и механизмов предоставления услуг надлежащего качества были запущены несколько пилотных проектов. Два пилотных проекта

назывались «Общественное планирование и стандарты социальных услуг» (“Community Planning and Standards of Social Services”) и «Лицензирование поставщиков социальных услуг» (“Licensing of Providers of Social Services”). Проекты были одобрены министерством труда и социальных дел, населением, поставщиками и получателями социальных услуг на местах.

Заключения и рекомендации

Спрос на социальные услуги начал меняться, как и подходы поставщиков и получателей услуг. Продолжающиеся демографические и социальные изменения означают, что все больше людей будут нуждаться в помощи, в сохранении своей независимости и участия в делах общества. Самые важные вопросы, с которыми столкнулась Чешская Республика в контексте продолжения реформы социальных услуг:

- поддержание сотрудничества между заинтересованными партнерами в центральном правительстве;
- поиск новых путей сотрудничества между региональными и местными органами самоуправления и гражданским сектором (пути должны быть найдены и реализованы);
- расширение возможностей правительства не только в вопросах предоставления услуг, но и в вопросах ориентирования местных и региональных органов самоуправления, контроля предоставления социальных услуг, а также создания системы оценки и мониторинга социальных услуг;
- достижение большей открытости к инновациям для охвата новых функций.

Все вышеперечисленное подкрепляется новым законом о социальных услугах.

В завершение следует сказать несколько слов о тех насущных задачах, которые предстоит выполнить в первую очередь. Основные трудности на пути комплексной реформы — это отсутствие нового закона, устаревшая система финансирования и все еще не в полной мере действующий непрерывный диалог между соответствующими сторонами.

Список правовых норм

Напрямую связанные с социальными услугами:

- Закон № 100/1988 о социальном обеспечении (Act No. 100/1988 on Social Security);

- Закон № 114/1988 об обязанностях органов социального обеспечения Чешской Республики (Act No. 114/1988 on Responsibilities of the Czech Social Security Authorities);
- Административное распоряжение № 182/1991 о предоставлении социального обеспечения (Ministerial Order No. 182/1991 on the Provision of Social Security);
- Административное распоряжение № 82/1993 о выплатах на обеспечение проживания в специализированных социальных учреждениях (Ministerial Order No. 82/1993 on Payments for Housing in Social Care Institutions);
- Административное распоряжение № 83/1993 об определении в специализированные социальные учреждения (Ministerial Order No. 83/1993 on Boarding in Social Care Institutions);
- Закон № 129/2000 о регионах (Act No. 129/2000 on Regions);
- Закон № 128/2000 о городах и муниципалитетах (Act No. 128/2000 on Towns and Municipalities); и
- Закон № 218/2000 о бюджетных правилах (Budgetary Rules Act No. 218/2000).

Нормы права, косвенно связанные с социальными услугами:

- Закон № 582/1991 об организации и реализации системы социального обеспечения (Act No. 582/1991 on Organisation and Implementation of Social Security);
- Закон № 463/1991 о прожиточном минимуме (Act No. 463/1991 on Subsistence Minimum);
- Административное распоряжение № 310/1993 об оплате социальных услуг, предоставляемых в медицинских учреждениях (Ministerial Order No. 310/1993 on Payments for Social Services Provided in Health Care Institutions);
- Законы о государственном бюджете (ежегодно) (State Budget Acts); и
- Законы о государственных сводных счетах (ежегодно) (State Closing Account Acts).

Библиография

- Mikova, M. (1998) *Social assistance in the Czech Republic after 1989, its development and comparison with systems of chosen European welfare states*. Master's thesis, Charles University, Prague (in Czech only).
- Vylítová, M. (Ed.). (2003) *The White Book in social services in the Czech Republic* (Draft). Prague: RILSA – Bannock Consulting – MoLSA.

Приложение 5

Партнерства на контрактной основе между правительством и НПО в сфере оказания социальных услуг

Система контроля

Мартин Трейси¹

В данном приложении рассказывается об основных элементах системы правового и административного контроля над контрактами и грантами, когда правительство вступает в партнерство с НПО для предоставления социальных услуг. Подобная система создавалась в духе продуктивного и взаимно приемлемого партнерства между правительством и НПО, которое учитывает интересы всех сторон для эффективной и надежной работы по предоставлению социальных услуг. Речь идет о разработке критериев мониторинга, с тем чтобы улучшить качество через конструктивный анализ деятельности. Широкие возможности в этом плане открывает планирование, которое позволяет наладить конструктивный диалог между правительством и представителями НПО в разработке системы контрактов. Кроме того, данная глава включает в себя раздел, посвященный обязанностям и ответственности членов консультативных советов, поскольку такие советы являются важным элементом работы эффективных НПО, которые играют важную роль в обеспечении прозрачности и выгодных связей с обществом.

Контракт

Когда правительство и НПО образуют партнерство, контракт является ценным инструментом для закрепления взаимных ожиданий как для партнерств на основе тендера, так и для партнерств на основе предоставления гранта. Контракт устанавливает правовые отношения и обязанности обоих партнеров и должен четко отображать законные и финансовые требования,

¹ Профессор, факультет социальной работы Университета Кентукки.

требования по деятельности и процедуре отчетности. Важно, что контракт предоставляет долю гибкости НПО в плане того, как организация внедряет программы, оговоренные в контракте. Контракт должен четко оговаривать, что именно ожидается от правительства и каким образом и когда будут проводиться ранее оговоренный мониторинг и оценка. Подробно изложенные пункты контракта обеспечивают то, что ожидания обоих партнеров поняты и согласованы и каждый может потребовать от партнера выполнения оговоренных пунктов контракта.

Цель мониторинга и надзора за программой

Важно подчеркнуть, что конечная цель надзора за программами для правительства и НПО это: 1) определить все препятствия на пути предоставления эффективных услуг; 2) выявить методы и ресурсы для устранения этих препятствий. В данном контексте контракт должен фиксировать стандарты эффективной деятельности, которые установили НПО и правительство, а также методы и сроки мониторинга. Стандарты должны определяться совместно всеми членами партнерства при участии местного сообщества (см. ниже). В целом стандарты можно подразделить на две категории: 1) организационные и 2) стандарты эффективности услуги или программы.

Совместный анализ организационных стандартов

Организационные стандарты применимы к текущей деятельности организации, и их можно назвать стандартами «успешного бизнеса» в предоставлении социальных услуг. В партнерстве правительства и НПО для того, чтобы вести успешную деятельность, должна быть хорошая инфраструктура обеспечения финансовой и операционной жизнеспособности. Обычно для совместного мониторинга партнерств с участием правительства и НПО выбирают такие направления деятельности, как управление деятельностью, налоги, управление кадрами, повышение качества.

Система мониторинга и надзора для этих областей должна включать в себя совместный (правительство и НПО) анализ следующих компонентов: организационная структура НПО; план работы, включая определение задач; ведение финансового учета; информационные системы управления кадрами, показывающие, кому и как будет предоставлена услуга; стратегический план, включающий описание миссии и идеологии НПО, ее целей, а также свидетельства о квалификации персонала, его обучении и руковод-

стве; процедуры по управлению рисками; соответствие нормам охраны труда; принципы и порядок работы НПО; отношения с местным сообществом; меры по улучшению качества работы.

Целью сотрудников обеих партнерских организаций — правительства и НПО — должно быть решение проблем и устранение недостатков в вышеперечисленных областях.

Совместный анализ стандартов эффективности услуги (программы)

Стандарты эффективности услуги или программы включают в себя финансовые и другие индикаторы деятельности программы. Эти показатели должны напрямую относиться к целям партнерства правительства и НПО и отражать доказательства того, насколько программа соответствует желаемым результатам.

Текущий анализ деятельности можно осуществлять, когда у НПО есть система сбора, анализа и отчетности по индикаторам деятельности, таким как, например, Управленческая информационная система (УИС), которая позволяет НПО отслеживать информацию по различным данным, включая затраты, практические мероприятия и результаты (outputs and outcomes). Уровень затрат позволяет судить о ресурсах, которые идут на предоставление услуги. Количество и уровень сотрудников, финансирование, оборудование и иные ресурсы, которые обеспечивают функционирование программы — вот примеры «затрат». Мониторинг затрат должен проводиться в отношении практических мероприятий и результатов, с тем чтобы обеспечить эффективное использование ресурсов. Практические мероприятия отражают конкретное функционирование программы и участие в ней. Речь идет о таких показателях, как количество собраний, семинаров, консультационных сессий, обучающих семинаров и т.д., а также количество участников, которым были оказаны услуги в рамках программы. Они дают информацию об объеме работы, проводимой в рамках программы, однако не отвечают на вопрос о качестве работы. Результаты дают представление об итогах программы и о ее влиянии на условия за рамками программы. Показатели оценки результатов бывают краткосрочными и долгосрочными и отражают такие параметры, как перемены в уровне знаний, навыков, отношений, поведения, политических мер и социальных условий. Для сбора информации по результатам используются опросы потребителей, оценка потребностей, стандартизированные инструменты.

Заинтересованные партнеры и прозрачность деятельности

Вовлечение местных заинтересованных партнеров в планирование и реализацию социальных услуг способствует обеспечению прозрачности и устойчивости программ партнерства между правительствами и НПО. Заинтересованные партнеры — это члены сообщества, у которых есть личная заинтересованность в предоставлении услуги. Это могут быть представители других НПО, органов местного самоуправления, работодателей, профсоюзов, групп, действующих в местном сообществе, благотворительных организаций, преподаватели, профессиональные поставщики услуг, а также получатели (пользователи) услуг.

Визиты на места

Визиты на места — инструмент для периодического мониторинга услуг по контракту и, что очень важно, полезный способ улучшения качества предоставляемых услуг. Визиты на места дают возможность правительству и НПО наблюдать сильные и слабые стороны программы и определять те области, которые требуют разработки новых или пересмотра существующих стратегий для эффективного предоставления социальных услуг. Обоюдный оговоренный контракт должен определять временные рамки и параметры визитов на места с целью мониторинга. Визиты на места могут осуществляться чаще в начале программы и реже на стадии, когда НПО уже предоставила доказательства успешной работы и соответствующую отчетность. Визиты на места могут включаться в мониторинг по следующим параметрам:

- аттестация: обеспечение соответствия квалификации сотрудников предусмотренным законом и зафиксированным в контракте нормам подготовки, образования; наличие у сотрудников разрешения на деятельность в данной сфере;
- аудиты схем деятельности: выборочная проверка отчетов с целью проверки соответствия требованиям ведения документации;
- визуальная проверка условий на предмет соответствия стандартам; проверка соответствия условий работы нормам охраны труда;
- прямая проверка услуг;
- беседа с управляющими, сотрудниками и группами потребителей;
- анализ отчетных финансовых и кадровых документов, а также инструкций по осуществлению политических мер и правил деятельности.

Отчеты по визитам на места должны составляться совместно правительством и НПО и включать в себя предложения по корректировочным мерам, ресурсам и временным рамкам. Это позволит отследить предложенные корректировочные меры в любой области, которая вызывает беспокойство или где наблюдается несоблюдение каких-либо требований.

Письменные отчеты

В контракте должно содержаться требование о представлении периодических письменных отчетов по результатам оценки в соответствии с финансовыми, организационными и программными стандартами. Отчеты должны не просто содержать данные, но и включать в себя анализ стандартов эффективности, указывать на сильные и слабые стороны программы. НПО обязана сообщать обо всех возникающих серьезных препятствиях в работе, а также о своих планах по решению этих проблем при условии консультаций со своим партнером — правительством. Отчетный период может быть установлен один раз в квартал или один раз в год; при этом в разные периоды может требоваться разная информация. Информация, содержащаяся в отчетах, должна быть полезной для оценки успеха программы и предоставлять данные, необходимые для принятия управленческих решений о будущем направлении программы.

Оценка программ и услуг

Программы партнерств между правительством и НПО должны оцениваться на предмет соответствия цели, эффективного использования ресурсов, адекватной деятельности и соответствия оговоренным стандартам эффективности. Оценка программ должна быть основана на анализе информации, полученной в ходе совместных мероприятий по мониторингу и содержать выводы о том, удовлетворяет ли программа нужды потребителей, партнеров и сообщества. Оценка не только повышает уровень отчетности по программе. Эти мероприятия должны предоставлять важную информацию для принятия решений на уровне руководства. Кроме того, информация по результатам мониторинга и оценки должна быть открытой для сотрудников всех уровней, для групп потребителей и всего местного сообщества. Это позволит улучшить систему отчетности и повысить уровень прозрачности, а также будет способствовать формированию совместной ответственности среди партнеров в местном сообществе за результаты программы.

Получение «обратной связи»

Оценка — не линейный процесс, однако она должна быть организована таким образом, чтобы обеспечить непрерывный поток обратной информации обоим партнерам, что облегчит анализ программы. Один из эффективных способов получения «обратной связи» — планы корректирующих мероприятий (Corrective Action Plans — CAPs). Они помогают определить проблемные области, решить, каким образом правительство и НПО планируют решить эти проблемы, а также установить временные рамки для завершения мероприятий. Планы корректирующих мероприятий составляются в письменном виде. Они должны разрабатываться партнерством в соответствии с временными рамками, оговоренными контрактом. Партнерам следует взаимодействовать в реализации этих планов и в обеспечении своевременного и надлежащего решения проблем.

Поощрения и штрафные санкции

Партнерство правительства и НПО может также рассмотреть вопрос о применении системы поощрений и/или штрафных санкций применительно ко всем или к выборочным стандартам эффективности. НПО могут получать финансовые вознаграждения за соответствие или превышение стандартов эффективности, оговоренных в контракте. Кроме того, с НПО могут быть взысканы денежные штрафные санкции за неудовлетворительную работу. Для того чтобы система поощрений и штрафных санкций была эффективной, стандарты эффективности должны быть четко сформулированы и согласованы всеми вовлеченными сторонами. Кроме того, информация о деятельности НПО и вытекающих из нее поощрений или санкций должна быть открыта для всех заинтересованных сторон. Руководство и сотрудники программы должны понимать, что их личная работа влияет на результаты программы и на вынесение НПО штрафных санкций и поощрений.

Исследования

Практические исследования — весьма важный инструмент в развитии и оценке партнерских программ по социальным услугам с участием правительства и НПО. Для исследования причинно-следственной связи между оказанными услугами и данными, полученными при оценке деятельности, могут быть разработаны экспериментальные модели. Оценка программы,

основанная на показателях результатов, может указать на произошедшие изменения, однако не может точно показать, сама ли услуга повлекла за собой эту перемену. Внедрение экспериментальных моделей в процесс оценки программы — более надежный метод ответа на вопросы о том, какая услуга работает, а какая нет.

Консультативные советы

Создание консультативного совета — один из способов, при помощи которого партнерства с участием правительства и НПО могут более активно вовлечь заинтересованные стороны на местном уровне и повысить прозрачность. Консультативные советы должны представлять местное сообщество, в их состав могут входить ключевые фигуры сообщества и частного сектора, профсоюзов, чиновники правительства, представители других социальных учреждений, а также потребители услуг. Консультативные советы, в состав которых входят представители различных организаций, в большей степени представляют интересы разных групп сообщества. Советы могут привлекаться партнерством для оценки деятельности организации и программы, а также для помощи в принятии решений. Некоторые консультативные советы предоставляют свои рекомендации относительно бюджета, политических мер и процедур.

Партнерство с участием правительства и НПО должно также вовлекать в процесс планирования и оценки группу потребителей услуг. Это может быть достигнуто путем проведения анонимных опросов в фокус-группах с целью выяснить степень удовлетворенности и запросов потребителей социальных услуг. Группы потребителей могут предоставить важную информацию по результатам программы, и их мнение должно обязательно учитываться при принятии решений о программе. Группы потребителей могут объединиться и вместе выступить за повышение подотчетности и эффективности программ, созданных для удовлетворения их потребностей.

Еще одним способом повысить подотчетность НПО является открытая для широкой публики информация о деятельности программы. Успех или провал программ социальных услуг оказывает влияние на местное сообщество в плане удовлетворения нужд потребителей. Более того, сообщество может напрямую влиять на способность партнерства правительства и НПО выполнить поставленные задачи. Местное сообщество следует регулярно знакомить с результатами оценки выполнения программы. Обычно с этой целью используется ежегодный отчет, который содержит обзор деятельности НПО, включая финансовую и программную деятельность.

Роль каждого партнера в системе мониторинга и надзора

Роль правительства:

- обеспечить отчетность по государственным средствам;
- обеспечить соответствие требованиям законодательства;
- обеспечить предоставление необходимых услуг;
- обеспечить эффективность услуг;
- участвовать в диалоге с НПО и заинтересованными сторонами, включая группы потребителей услуг, для изучения потребностей и оценки результатов.

Роль НПО:

- действовать в соответствии с контрактом;
- собирать, отчитываться, анализировать и использовать информацию по законодательству, финансовым аспектам и практической реализации программ;
- участвовать в диалоге с органами местного самоуправления и заинтересованными сторонами, включая группы потребителей услуг, для изучения потребностей и оценки результатов.

Роль консультативных советов директоров (см. также Специфические обязанности консультативных советов в некоммерческих организациях, ниже):

- консультировать НПО по вопросам деятельности организации и оказывать помощь в процессе принятия решений;
- изучать финансовую документацию для обеспечения подотчетности;
- представлять местное сообщество и другие заинтересованные стороны;
- обеспечить представительство в составе советов всего многообразия местного сообщества.

Роль групп потребителей социальных услуг:

- участвовать в планировании и оценке программы;
- проводить опросы с целью изучения степени удовлетворенности потребителей услуг;
- проводить опросы целью выявления потребностей и нужд;
- участвовать в фокус-группах;
- настаивать на ответственности НПО и местных органов самоуправления за проведение эффективных программ, направленных на удовлетворение потребностей сообщества.

Роль широкой общественности и местного сообщества:

- изучать информацию от правительства и НПО, находящуюся в открытом доступе;
- участвовать в форумах сообщества;
- изучать ежегодные отчеты;
- участвовать в оценке нужд;
- участвовать в исследованиях степени удовлетворенности клиентов социальных услуг;
- высказывать свое мнение об успехе или провале программ.

Специфические обязанности консультативных советов в некоммерческих организациях**1. Формулировка миссии и целей организации**

Формулировка миссии и целей должна отражать цели организации и средства достижения этих целей, а также основную целевую группу программы. Формулировка миссии — обязанность консультативного совета, который впоследствии должен периодически проверять эту формулировку на предмет точности и соответствия сфере деятельности. Каждый член совета должен полностью понимать и разделять сформулированные миссию и цели.

2. Выбор ответственного руководителя

Консультативный совет должен прийти к согласию касательно должностных обязанностей руководителя и найти наиболее квалифицированного кандидата на этот пост.

3. Поддержка руководителя и оценка его (ее) деятельности

Консультативный совет должен обеспечить, чтобы ответственный руководитель получил моральную и профессиональную поддержку, необходимую для дальнейшего продвижения целей организации. Руководитель в сотрудничестве с консультативным советом принимает решение о периодической оценке деятельности руководителя.

4. Обеспечение эффективного организационного планирования

Будучи координирующими органами НПО, консультативные советы должны активно участвовать вместе с сотрудниками в процессе планирования и содействовать реализации поставленных целей.

5. Обеспечение необходимых ресурсов

Одной из основных обязанностей консультативного совета является предоставление организации достаточных ресурсов для выполнения ее миссии. Совет должен работать в партнерстве с руководителем и группой разработчиков, если таковая имеется, для привлечения финансовых ресурсов из местного сообщества.

6. Эффективное управление ресурсами

Сохраняя подотчетность перед финансирующей стороной и широкой общественностью, а также свой безналоговый статус, консультативный совет должен содействовать в разработке годового бюджета и обеспечивать наличие адекватного финансового контроля.

7. Разработка, мониторинг и укрепление программ и услуг организации

Роль консультативного совета в этой области — определить, какие программы наиболее соответствуют миссии организации, а затем проводить мониторинг их эффективности.

8. Укрепление общественного положения организации

Первичную связь организации с сообществом, включая партнеров, общественность, средства массовой информации, осуществляет совет директоров. Важными элементами всеобъемлющей стратегии по связям с общественностью являются четко сформулированные для широкой публики миссия организации, достижения и цели, а также поддержка организации ключевыми фигурами сообщества.

9. Обеспечение правовой и нравственной целостности и поддержание системы отчетности

Консультативный совет отвечает за соблюдение стандартов законодательства и этических норм. Четкая кадровая политика, порядок рассмотрения споров и четкое делегирование полномочий ответственному руководителю в вопросах найма сотрудников и управления организацией обеспечит соблюдение правил в данной сфере. Совет должен разработать соответствующие политические меры и придерживаться положений устава и учредительных договоров организации.

10. Наем новых сотрудников и их обучение, оценка деятельности консультативного совета

Все консультативные советы обязаны формулировать и широко информировать о критериях опыта и навыков своих членов, а также о многих других необходимых характеристиках, определяющих «сбалансированный» состав совета. Советы должны информировать своих новых членов об их обязанностях, а также об истории, потребностях и проблемах организации. Оценивая свою деятельность в плане выполнения обязательств, совет может определять достижения и согласованно решать, по каким направлениям необходимо улучшить работу.

Обязанности члена консультативного совета

- посещать все собрания и рабочие заседания совета и комитетов, а также специальные мероприятия;
- четко знать миссию организации, оказываемые услуги, политические меры и программы;
- заранее знакомиться с повесткой дня и необходимыми документами для собраний и рабочих заседаний совета;
- активно участвовать в рабочих заседаниях, брать на себя определенные задания;
- распространять информацию об организации;
- предлагать кандидатуры новых сотрудников, которые могли бы внести существенный вклад в работу совета и всей организации;
- быть в курсе текущих событий в деятельности организации;
- соблюдать политику недопущения конфликта интересов и соблюдения конфиденциальности;
- воздерживаться от выполнений частных просьб сотрудников;
- помогать совету в выполнении обязанностей конфиденциального характера, таких как проверка годовой бухгалтерской отчетности.

Желательные личностные характеристики членов совета директоров

Умение:

- слушать, анализировать, четко и творчески мыслить, успешно работать с отдельными гражданами и группами.

Готовность:

- знакомиться с материалами к собраниям и рабочим заседаниям совета и посещать их, задавать вопросы, брать на себя ответственность за выполнение определенных заданий, рассматривать возможность, в зависимости от обстоятельств, предоставлять личные и финансовые ресурсы, укреплять отношения с местным сообществом, и оценивать собственную работу.

Желание развивать определенные навыки (при их отсутствии), такие как:

- умение привлекать средства и добиваться их выделения; нанимать новых сотрудников и расширять возможности уже работающих членов совета и волонтеров; читать и понимать балансовые отчеты; узнавать больше об основной сфере программной деятельности организации.

Члены совета директоров должны:

- быть честными, чувствительными и толерантными к разным точкам зрения; применять дружелюбный, отзывчивый и терпеливый подход; обладать навыками построения сообщества; быть цельными личностями; иметь четкую систему ценностей; желание развивать свою некоммерческую организацию; обладать чувством юмора.

Источник

Документ взят 15 апреля 2003 года на сайте Университета Кентукки, Центр некоммерческого лидерства, Факультет государственной политики и управления

<http://www.uky.edu/Centres/Nonprofits/boards/BoardResponsibilities>
документ использован в соответствии с разрешением от 24 апреля 2003 г.

Обязанности консультативного совета неправительственной организации: *Ten basic responsibilities of nonprofit boards*. Washington, DC: BoardSource, 1996.

Обязанности члена консультативного совета: *Six keys to recruiting, orienting, and involving nonprofit board members*. Washington, DC: BoardSource, 1996.

Приложение 6 «Мечта сбывается»: Пример построения сообщества и формирования социального капитала

Радосвета Абаджиева¹

Конкурс красоты для девушек с ограниченными возможностями в Болгарии

Национальный социальный реабилитационный центр в Болгарии — это национальная неправительственная организация, занимающаяся предоставлением социальных услуг лицам с ограниченными возможностями. В 2003 году центр организовал четыре конкурса красоты для потребителей своих услуг. Цель конкурсов — показать, что красота присуща не только моделям. И действительно, люди с ограниченными возможностями тоже обладают красотой и талантом. Идея зародилась в городе Варна, где и был проведен первый конкурс.

Задачи конкурса:

- показать людям, что есть действительно очень красивые девушки с ограниченными возможностями;
- привлечь внимание общества к этой группе людей;
- повысить самооценку и веру в себя у людей с ограниченными возможностями;
- расширить спектр мероприятий для социальной интеграции людей с ограниченными возможностями;
- показать их способности и таланты.

¹ Материал адаптирован. Источник — презентация Радосветы Абаджиевой, исполнительного директора Национальной ассоциации социальной реабилитации, София, Подготовительный семинар «Болгария, успешная деятельность в сфере социального обеспечения», 8–12 декабря 2003 г., Субрегионального бюро МОТ для стран Центральной и Восточной Европы в Будапеште, Венгрия

Организация конкурса началась с отбора кандидатов. Было приглашено 30 участниц, а желание участвовать выразило еще большее число женщин.

В конкурсе приняли участие первые 14 девушек, записавшихся на конкурс. Они признались, что для конкурса у них не было подходящей одежды. Так появилась идея связаться с домами мод, и крупнейшее модельное агентство Болгарии оказало поддержку мероприятию, предоставив участницам платья для показа. Таким образом, мероприятие все более набирало обороты, получая поддержку из разных источников. Были платья, но нужны были еще цветы, косметика, укладка волос, подарки и призы. Национальное телевидение Болгарии предоставило информационные каналы для рекламы конкурса и сбора необходимых компонентов. Организаторы были очень рады, когда множество людей, компаний и организаций помогли с организацией и проведением конкурсов. Реализовывалась их идея — превратить этот обычный день в день позитивных эмоций для участников, организаторов и тех, кто оказывал конкурсу поддержку.

Конкурс красоты также был организован в Софии в Национальном дворце культуры, в зале на 450 мест. Зал был полон музыки, воздушных шаров, цветов и, конечно же, людей. Сам конкурс проходил в два этапа: 1) биография претенденток на «корону» и личное представление; 2) вопросы жюри.

«Мисс Болгария-2003» вручила корону победительнице. Все участницы конкурса получили много подарков и положительных эмоций. И все это стало возможным благодаря отличному партнерству с местным бизнесом, средствами массовой информации и различными организациями.

Что же было после?

Часть общества была поражена конкурсом. Некоторые поменяли свое отношение к людям с ограниченными возможностями. Но самое важное — это то, что этих людей увидели. Да, существуют люди с ограниченными возможностями, и они являются частью общества. Публика «заразилась» их силой духа. Конкурсантки делились впечатлениями и говорили, что этот день для них особенный. Каждая из них чувствовала себя особенной, красивой женщиной.

Они чувствовали любовь и внимание.

Вероника Янакиева, ставшая победительницей конкурса «Мисс София», воплотит в жизнь свою мечту — изучать театральное искусство (актерское мастерство).

Так воплощаются мечты.

Приложение 7

Список терминов, которые могут потребовать дополнительного разъяснения

Ниже приведен список терминов данного документа, которые могут вызывать непонимание и в зависимости от применения в определенной стране могут потребовать дополнительного объяснения¹.

Accountability	Подотчетность
Advisory board	Консультативный совет
Alternative services	Альтернативные службы (услуги)
Child abuse	Жестокое обращение с детьми
Civil society	Гражданское общество
Community-based	По месту жительства
Cooperation	Сотрудничество
Cooperatives	Кооперативы
Consumer, client, recipient, customer, beneficiary, user	Потребитель, клиент, получатель, покупатель, бенефициар, пользователь
Devolution	Передача власти, обязанностей
Domestic violence	Насилие в семье, бытовое насилие
Drug abuse	Злоупотребление наркотиками и лекарственными препаратами
Elderly	Пожилые люди
Effectiveness	Эффективность
Efficiency	Эффективность, действенность, продуктивность
Foster care	Патронатное воспитание
Good practice	Успешная практика
Human capital	Человеческий капитал
In-kind services	Услуги в неденежной форме
Licensing	Лицензирование

¹ В тексте сохранены термины на языке оригинала. — *Прим. перев.*

Management information system	Управленческая информационная система (УИС)
Mainstreaming	Продвижение
Monitoring	Мониторинг
Multi-disciplinary services	Многопрофильные услуги
Mutual benefit societies	Общество взаимопомощи
One-stop services	Система «одного окна»
Orphans	Сироты
Oversight	Надзор
Partnerships	Партнерства
Performance standards	Стандарты эффективности
Personal social services	Система бытового обслуживания
Poverty	Бедность
Practicum	Практические знания
Quality assurance	Контроль качества
Rehabilitation	Реабилитация
Reintegration	Реинтеграция
Social assistance	Социальная помощь
Social capital	Социальный капитал
Social care services	Услуги по социальной помощи
Social cohesion	Социальная сплоченность
Social exclusion	Социальная изоляция
Social inclusion	Социальная интеграция
Social insurance	Социальное страхование
Social integration	Социальная интеграция
Social pedagogy	Социальная педагогика
Social pragmatism	Социальный прагматизм
Social services	Социальные службы (услуги)
Stakeholder	Заинтересованные партнеры
Subsidiarity	Субсидиарность
Sustainable services	Устойчивые услуги
Transparency	Прозрачность
Volunteerism	Добровольческая (волонтерская) деятельность
Wrap-around services	Комплексные услуги

Приложение 8

Некоторые адреса электронных страниц (веб-сайтов)

Ассоциации и центры

Ассоциация исследований в области некоммерческих организаций и добровольчества (Association for Research on Nonprofit and Voluntary Action (ARNOVA)) <http://www.arnova.org/>

Ассоциация исследований в области добровольческого и общественного секторов (The Association for Research in the Voluntary and Community Sector) <http://www.charitynet.org/arvac/>

Канадский центр филантропии (Canadian Centre for Philanthropy) <http://www.ccp.ca/>

Центр гражданского общества (Лондонская школа экономики) (Centre for Civil Society (London School of Economics)) <http://www.lse.ac.uk/Depts/CVO/>

Общественное решение проблем (Гарвардский Университет) (Community Problem Solving (Harvard University)) <http://www.community-problem-solving.net/>

Институт политических исследований: Центр исследований гражданского общества (Institute for Policy Studies: Center for Civil Society Studies) <http://www.jhu.edu/~ccss/>

Международный центр некоммерческого права (International Center for Non-Profit Law) <http://www.icnl.org/>

Институт «Лидер — лидеру» (Leader to Leader Institute) <http://www.pfdf.org/>

Национальный центр консультативных советов некоммерческих организаций (National Center for Nonprofit Boards) <http://ncnb.org/global/partners.htm>

Частные фонды

Аспенский институт (The Aspen Institute) <http://www.aspeninst.org/>

Фонд Кейси — Восстановление инициативы сообщества (Casey Foundation — Rebuilding Communities Initiative) www.aecf.org

Фонд Форда — Развитие ресурсов и сообщества (Ford Foundation — Asset Building and Community Development) <http://www.fordfound.org/>

Фонд Каттеринга (The Kettering Foundation) <http://www.kettering.org>

Благотворительный фонд Пью (Pew Charitable Trust)
<http://www.pewtrusts.com>

Другие организации

Европейский Союз и страны Восточной и Центральной Азии (European Union and Countries of Eastern and Central Asia)
http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/index.htm

Институт «Открытое общество». Фонд Сороса. (George Soros Open Society Fund) <http://www.soros.org>

Международный центр некоммерческого права (International Center for Nonprofit Law) <http://www.icnl.org/>

Информация о некоммерческих организациях (INC: Information About Nonprofit Organisations) <http://www.nonprofits.org/>

Джосси-Басс: Справочник по руководству и управлению в некоммерческом секторе (Jossey-Bass: Nonprofit Management Series)
<http://www.jbp.com/nonprofit.shtml>

Научно-исследовательский центр системы бытового обслуживания (Соединенное королевство) (Personal Social Services Research Unit (United Kingdom))
<http://www.pssru.ac.uk/>

Информационный центр для широкой общественности (Public Engagement Media Center) http://roundtablemedia.com/pemc/re_capital_books.html

PRAXIS <http://caster.ssw.upenn.edu/~restes/praxis.html>

Стратегия социальной интеграции и качества жизни (Совет Европы) (Strategy for Social Cohesion and Quality of Life (Council of Europe))
<http://www.social.coe.int/en/cohesion/strategy.htm>

НПО ООН (United Nations NGOs) <http://www.globalpolicy.org/ngos>

Всемирный банк — департамент НПО и гражданского общества (The World Bank — NGO and Civil Society Unit)
<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>

Ресурсы в помощь специалистам по социальной работе (World Wide Web Resources for Social Workers) <http://www.nyu.edu/socialwork/wwrsw>

Приложение 9 Библиография

- Alderman, Harold (2002). Do local officials know something we don't? Decentralization of targeted transfers in Albania. *Journal of Public Economics*, 83(3), 375–404.
- Allavida (2000). *Review of the Romanian NGO sector*. Retrieved February 10, 2003 from the World Wide Web at <http://www.allavida.org>.
- Alexandrescu, Gabriela (2002). *Romania: Working Street Children in Bucharest: A Rapid Assessment*. ILO Series: Investigating the Worst Forms of Child Labour, No. 19. Geneva: ILO.
- Ainscow, Mel & Haile-Giorgis, Memmenasha (1998). *The education of children with special needs: Barriers and opportunities in Central and Eastern Europe*. Innocenti Occasional Paper. Economic and Social Policy Series no. 67. Soccille, Italy: UNICEF.
- Andersen, H.T. & Van Kempen, R. (2001). *Governing European cities: Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Aldershot: Ashgate.
- Archambault, Edith (2001). Historical roots of the nonprofit sector in France. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(2), 204–220.
- Beattie, Roger (2000). Social protection for all: But how? *International Labour Review*, 139(2), 129–148.
- Béland, Daniel & Hansen, Randall (2000). Reforming the French welfare state: Solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship. *West European Politics*, 23(1), 47–64.
- Bode, Ingo (2003). A new agenda for European charity: Catholic welfare and organizational change in France and Germany. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 14(2), 205–225.
- Bouget, Denis & Brovelli, Gérard (2002). Citizenship, social welfare system and social policies in France. *European Studies*, 4(2), 161–184.
- Brush, Lisa D. (2002). Changing the subject: Gender and welfare regime studies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 9, 161–186.
- Bulgaria elderly pensioner community research project*. (2002). Research report prepared by the American Red Cross, Bulgaria Red Cross, & Vitosha Research. Funded by USAID Bulgaria Mission.
- Bulgarian Law on Legal Persons with Non-Profit Purposes* (2000). International Center for Not-for-Profit Law. Retrieved from the Web: <http://www.icnl.org/press/15.htm>
- Campbell, James (1998). Dewey's conception of community. In Larry A. Hickman (Ed.), *Reading Dewey: Interpretations for a postmodern generation* (pp. 23–42). Bloomington, Indiana: Indiana University Press.

- Centre for Independent Living (2002). *From handicapped people to persons with disabilities: Disability rights in Bulgaria, a survey*. Sofia: Author.
- Centre for Independent Living (2002). *Report of the Centre for Independent Living — Sofia for the period 2001–2002*. Sofia: Author.
- Centre for Resources and Information for Social Professions (CRIPS). (2003). Results in the implementation of reform. *In the Interest of the Child*, No. 1, p. 3.
- Charities Aid Foundation. (2000). *An introduction to the non-profit sector in Bulgaria*. Kent, England: Author.
- Clarke, John, Langan, Mary & Williams, Fiona (2001). Remaking welfare: The British welfare regime in the 1980s and 1990s. In Allen Cochrane, John Clarke & Sharon Gewirtz (Eds.), *Comparing welfare states* (pp. 71–111). London: Sage Publications.
- Cutt, James & Murray, Vic. (2000). *Accountability and effectiveness evaluation in non-profit organizations*. New York: Routledge.
- Davis, Rebecca T. (undated). *A profile of social work in Romania today*. Unpublished paper funded by a grant from USAID.
- Dickens, Jonathan & Serghi, Catalin (2000). Attitudes to child care reform in Romania: Findings from a survey of Romanian social workers. *European Journal of Social Work*, 3, 247–260.
- Dimova, Lilia (1999). *Social assistance programs in Bulgaria: Public perceptions and attitudes*. Retrieved April 3, 2003 from the Web at: (http://asa-bg.netfirms.com/documents/social_assistance.htm).
- Emigh, R.J. & Szelényi, I. (Eds.) (2001). *Poverty, ethnicity, and gender in Eastern Europe during the market transition*. Westport, CT: Praeger.
- European Foundation (2003). *The future development of social public services in Europe*. Retrieved from the Internet on April 18, 2003 at http://www.eurofound.ie/living/socpub_cstudies/future.htm.
- EU/Romania: Boost to efforts to improve child protection. (2001). *European Report*, July 25, p. 502. Retrieved from the Internet on November 20, 2003 at http://www.nbromania.org/about_romania.htm
- Evans, Martin E. (2001). Britain: Moving towards a work and opportunity-focused welfare state? *International Journal of Social Welfare*, 10(4), 260–266.
- Fröschl, Elfriede (2002). Gender aspects of the social work profession in Europe. *Social Work in Europe*, 9(1), 49–55.
- HelpAge International (2002). *State of the world's older people 2002*. London: UK: Author.
- Hentic, Isabelle & Bernier, Gilles (1999). Rationalization, decentralization and participation in the public sector management of developing countries. *International Review of Administrative Services*, 65, 197–209.

- Hook, Mary van (2000). Responding to gender violence in Albania: A partnership effort. *International Social Work*, 43(3), 351–363.
- Hysenaj, Arkida (n.d.). *Models of collaboration: Networks of local zones and the processes of the individualized service*. Tirana: GASS.
- Imbrogno, Salvatore (2001). States in transition: Family and health care policy in Moldova. *International Social Work*, 44(2), 211–227.
- International Labour Office (1999). *Decent work*. International Labour Conference 87th Session. Geneva: Author.
- International Labour Office. (2000). *World labour report: 2000*. Geneva: Author.
- Knežević, Mladen & Butler, Lauren. (2003). Public perceptions of social workers and social work in the Republic of Croatia. *International Journal of Social Welfare*, 12(1), 50–60.
- Kreuger, Richard A. (1994). *Focus groups: A practical guide for applied research* (2nd Edition). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- La Cava, Gloria & Nanetti, Rafaella (1999). *Albania: Filling vulnerability gap*. Washington, DC: World Bank.
- Lane, George (1998). The future prospects for social care in central and eastern Europe. In Munday, Brian & Lane, George (Eds.), *The old and the new: Changes in social care in Central and Eastern Europe* (pp. 207–213). Canterbury, England: The European Institute of Social Services.
- Lavill, J-L., et al. (1999). Third system: A European definition. Retrieved March 11, 2003 from <http://www.jhu.edu/~istr/networks/europe/laville.evers.etal.pdf>
- Mahon, Rianne (2002). Child care: Toward what kind of “social Europe?” *Social Politics*, Fall.
- Manion, Kathleen (2002). Trafficking in women and children for sexual purposes: A growing threat in Europe. *Social Work in Europe*, 9(2), 14–22.
- Mark, Melvin, Henry, Gary, & Julnes, George. (2000). *Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Molnar, Maria (2000). Poverty measurement and income support in Romania. In Sandra Hutton & Gerry Redmond (Eds.), *Poverty in transition economics* (pp. 109–124). London: Routledge.
- National Social Rehabilitation Centre (2002). Social services for improving quality of life of people with disabilities. Sofia: Author.
- Olson, Mancur (2002). *Power and prosperity: Outgoing communist and capitalist dictatorships*. New York: Basic Books.
- Organization for Economic Co-Operation and Development (1997). *Contracting out government services: Best practice guidelines and case studies*. Public Management Occasional Papers, No. 20. Paris: OECD.

- Peters, Roland K. & Hassan, Fareed (undated). *Social safety net and the poor during the transition: The case of Bulgaria*. Washington, DC: World Bank.
- Petrescu, Dan (2000). Civil society in Romania: From donor supply to citizen demand. In Mariana Ottaway & Thomas Carothers (Eds.), *Funding virtue: Civil society aid and democracy promotion* (pp. 269–292). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pinnock, Katherine (2002). The impact of the NGO sector and Roma/Gypsy organizations on Bulgarian social policy. *Journal of Social Policy*, 31(2), 229–250.
- Pollert, Anna (2003). Women, work and equal opportunities in post-Communist transition. *Work, Employment and Society*, 17(2), 331–357.
- Portes, Alejandro (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24(1), 1–24.
- Quigley, Kevin F. F. (2000). Lofty goals, modest results: Assisting civil society in eastern Europe. In Mariana Ottaway & Thomas Carothers (Eds.), *Funding virtue: Civil society aid and democracy promotion* (pp. 243–268). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Rennie, Frank; Greller, Wolfgang & MacKay, Mary (2002). *Review of international best practice in service delivery to remote and rural areas*. Edinburgh: Scottish Executive Social Research. Available on the Web at: <http://www.scotland.gov.uk/library5/social/ribp.pdf>.
- Rodriguez, Eunice (2001). Keeping the unemployed healthy: The effect of means-tested and entitlement benefits in Britain, Germany, and the United States. *American Journal of Public Health*, 91(9), 1403–1411.
- Savage, Daniel M. (2002). *John Dewey's liberalism: Individual, community, and self-development*. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Schaarschuch, Otto H-U (1999). A new social service professionalism? The development of social work theory in Germany. *International Journal of Social Welfare*, 8(1), 38–46.
- Sen, Amartya (2000). Work and rights. *International Labour Review*, 139(2), 119.
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. New York: Anchor Books.
- Simon, Karla W. & Irish, Leon F. (2000). *Legal mechanisms to encourage development partnerships*. Retrieved from <http://www.icnl.org/journal/vol1iss1/istr.htm>.
- Snavely, K. & Tracy, M. B. (2002). Development of trust in rural nonprofit collaborations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), 62–83.
- Snavely, Keith & Desai, Uday (2001). Municipal government-nonprofit sector collaboration in Bulgaria: An attitudinal analysis. *American Review of Public Administration*, 31(1), 49–65.
- Stativă, Ecaterina (2002). *Child abuse in residential care institutions in Romania*. Bucharest: Extreme Group.

- Stern, Gary J. (1999). *The Drucker foundation self-assessment tool: Process guide*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Struyk, Raymond J. (2002). Nonprofit organizations as contracted local social service providers in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. *Public Administration and Development*, 22, 429–437.
- Terracol, Antoine (2002). Analyzing the take-up of means-tested benefits in France. Preliminary Version. Retrieved March 11, 2003 from the Web at: <http://www.rennes.inra.fr/jma2002/pdf/terracol.pdf>.
- Turner, Sandra (2003). European voluntary action for an inclusive society. *Social Work in Europe*, 10(1), 53–55.
- Van Hook, Mary P., Haxhiymeri, Edlira & Gjermeni, Eglantina (2000). Responding to gender violence in Albania: A partnership effort. *International Social Work*, 43(3), 351–363.
- Walker, Robert & Wiseman, Michael (2003). Making welfare work: UK activation policies under new Labour. *International Social Security Review*, 56(1), 3–29.
- Wehrmann, Kathryn Conley (2003). *Romanian child welfare reform: progress on deinstitutionalization*. Unpublished draft manuscript.
- Winter, Ian (2000). *Towards a theorised understanding of family life and social capital*. Working Paper, 21. Melbourne, Australia: Australian Institute of Family Studies.
- Woolcock, M. (2000). Friends in high places? An overview of social capital. *Id21 Insights*, #34. Retrieved October 12, 2003 from <http://www.id21.org/insights/insights34/insights-iss34-art02.html>.
- World Bank (2001). Albania — social services delivery project. Report no. 22203. Washington, DC: Author.
- World Bank (2000). *Social capital for development*. Retrieved from the Web at: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm>.
- World Bank Group (2000). What is civil society? Retrieved from the Web at: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/sources/civil1.htm>.
- Ymeraj, Arlinda & Kolpeja, Vilma (1998). Social services in Albania. In Munday, Brian & Lane, George (Eds.), *The old and the new: Changes in social care in Central and Eastern Europe* (pp. 29–44). Canterbury, England: The European Institute of Social Services.
- Zamfir, Elena (1997). Social services for children at risk: The impact on the quality of life. *Social Indicators Research*, 42(1), 41–77.

Приложение 10

Оценка обучения

Оценка обучения

Примеры успешной практики в системе социального обеспечения

Пожалуйста, оцените нижеприведенные утверждения следующим образом: Полностью согласен (согласна) — ПС, согласен (согласна) — С, не согласен (не согласна) — НС, полностью не согласен (не согласна) — (ПНС).

Содержание и процесс обучения

1. Основные задачи были ясны	ПС	С	НС	ПНС
2. Обучение было хорошо организовано	ПС	С	НС	ПНС
3. Темы были правильно подобраны	ПС	С	НС	ПНС
4. Раздаточный материал был полезен	ПС	С	НС	ПНС
5. Упражнения в классе были полезными	ПС	С	НС	ПНС

Конкретное содержание обучения

Обучение помогло мне улучшить следующие навыки:

1. Описать, как правительство и НПО могут добиться успешной практики	ПС	С	НС	ПНС
2. Выявить признаки успешной деятельности	ПС	С	НС	ПНС
3. Объяснить процессы, необходимые для поддержания эффективных программ социального обеспечения	ПС	С	НС	ПНС
4. Разработать стратегии создания партнерств на уровне местного сообщества	ПС	С	НС	ПНС
5. Разработать процедуры для установления стандартов эффективности	ПС	С	НС	ПНС

Навыки преподавателей

Преподаватели:

1. Хорошо знали предмет	ПС	С	НС	ПНС
2. Были хорошо подготовлены	ПС	С	НС	ПНС
3. Могли удерживать мое внимание на протяжении всего обучения	ПС	С	НС	ПНС

Логистика

1. Место проведения обучения

удовлетворяло необходимым требованиям ПС С НС ПНС

Комментарии и предложения

Ваши комментарии по улучшению содержания и формата обучения, которые, по вашему мнению, смогут улучшить обучение.

Приложение 11

Список презентаций

<i>Тема</i>	<i>Сессия</i>
Введение в обучение	Первый день. Утро
Методы обучения	Первый день. Утро
Основные понятия. Введение	Первый день. Утро
Успешная деятельность во Франции	Раздел 1, Занятие 1
Успешная деятельность в Германии	Раздел 1, Занятие 2
Успешная деятельность в Англии	Раздел 1, Занятие 3
Успешная деятельность в Чешской Республике	Раздел 2
Успешная деятельность в женской НПО в Венгрии	Раздел 3
Успешная деятельность в Хорватии	Раздел 3
Сферы, где население наиболее нуждается в социальных услугах (по данным национальных отчетов) Расходы и законодательные реформы	Раздел 4
Основные характеристики партнерств	Раздел 5
Развитие потенциала сообщества и социального капитала	Раздел 6
Надзор и контроль качества в партнерствах	Раздел 7
Краткий обзор и закрытие семинара	Завершающий раздел учебного курса

ISBN 978-92-2-421860-6 (print)
ISBN 978-92-2-421861-3 (web pdf)