

А.М. СПИВАК,

Председатель правления Национального фонда защиты детей от жестокого обращения, член Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, член Рабочей группы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросам взаимодействия с социально ориентированными некоммерческими организациями

СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ ФАКТОРОВ УСТОЙЧИВОГО ОКАЗАНИЯ СО НКО СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ И ПОДДЕРЖКИ СЕМЬИ И ДЕТСТВА

Основные характеристики сектора

Базовые характеристики сектора социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), работающих в сфере помощи семьям и детям, не претерпели существенных изменений за последние годы.

Первой особенностью является многочисленность таких организаций, в сравнении с числом СО НКО, работающих по ряду других направлений в социальной сфере (например, помощь пожилым). Это можно расценить как высокий уровень потенциального предложения в этом сегменте формирующегося рынка социальных услуг.

Второй особенностью выступает неоднородность сектора по критериям профессионализма. По-прежнему выделяется группа НКО–профессиональных лидеров, которые самостоятельно разработали или адаптировали и внедрили инновационные модели, методы и технологии практической работы в сфере профилактики социального сиротства, сформировав тем самым образцы лучшей практики, а также активно вовлечены в экспертную и адвокативную работу. Наряду с этим, существует широкий круг НКО, осуществляющих практическую работу с небольшими группами семей и детей в различных формах, в которых в качестве основного ресурса выступает энтузиазм и индивидуальный практический опыт их создателей и сотрудников.

Наряду с этим, заметны и новые процессы. Активизировалось создание в регионах НКО, формируемых профессиональными психологами, педагогами, другими специалистами, которые видят в этом дополнительную возможность своей профессиональной реализации, а также создание НКО представителями коллективов государственных и муниципальных учреждений, которые находят в этом возможность привлечения дополнительного финансирования на решение необходимых задач и выхода за рамки ограничений существующих государственных заданий.

Значимыми тенденциями последнего времени стали:

- существенное увеличение числа волонтерских усилий в сфере помощи семьям и детям;
- появление новых благотворительных фондов, аккумулирующих финансовые ресурсы на осуществление деятельности в этой сфере;
- активное развитие сетевой коммуникации; более тесное и регулярное информационное взаимодействие между организациями, в том числе из различных регионов;
- появление региональных «точек роста», на которые равняются другие организации.

Внешние факторы

Наиболее существенным фактором, влияющим на отношение органов государственной власти к СО НКО и позицию самих СО НКО послужило принятие и вступление в силу нового законодательства о социальном обслуживании. В нем были закреплены новые механизмы участия НКО в системе социального обслуживания, новые полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и развитию рынка социальных услуг. Перед органами социальной защиты субъектов Российской Федерации ставятся задачи по увеличению доли негосударственных поставщиков социальных услуг, в том числе СО НКО. Появление реестров поставщиков социальных услуг, процедуры включения СО НКО в эти реестры, необходимость принятия нормативных актов, регулирующих такое включение, существенно повысило внимание государственной системы к самим СО НКО, их роли на рынке, и вопросам целесообразности, возможности и механизмов открытой конкуренции за бюджетные ресурсы.

Вместе с тем, как реакция на изменение законодательства, внутри сектора более явно стали проявляться различия в особенностях работы СО НКО, оказывающих или рассматривающих возможность оказывать услуги, и организаций, ориентированных на предоставление прямой материальной или финансовой благотворительной помощи, либо проведение акций. При отсутствии специальных исследований, исходя из опыта и экспертных оценок можно отметить, что число первых растет, но остается все еще относительно меньшим.

Актуальной готовности у СО НКО включаться сейчас или в самое ближайшее время в оказание социальных услуг семьям и детям недостаточно, и это требует специальных действий со стороны органов и организаций, составляющих инфраструктуру поддержки СО НКО.

В ходе реализации Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения программы «Социальный навигатор НКО-2 этап» (при поддержке Минэкономразвития России), взаимодействия с представителями СО НКО и органами государственной власти в регионах выявилось, что готовность к регулярному оказанию такими НКО услуг за счет средств государственного бюджета в большинстве случаев минимальна и со стороны государства.

Это выражается в том, что заказ на услуги недостаточно оформлен и структурирован, утвержденные в соответствии с законодательством перечни услуг носят обобщенный характер и плохо соотносятся с программами, реализуемыми СО НКО. Стандарты социальных услуг, утвержденные во многих субъектах Российской Федерации не отвечают профессиональным требованиям, не дают возможности сформировать технические задания, ориентированные на результат.

Таким образом, можно констатировать, с одной стороны, «социальный заказ» на профессиональных поставщиков услуг в лице СО НКО, на налаживание взаимодействия таких поставщиков с заказчиками, с другой стороны, недоработанность нормативной базы и все еще недостаточное понимание и использование конкретными заказчиками возможностей и условий вовлечения СО НКО в рамках предусмотренных законодательством механизмов.

Внутренние факторы

Развитие деятельности НКО в сфере защиты и поддержки семьи и детства, профилактики социального сиротства, сталкивается и с внутренними ограничениями. Основные «внутренние» для сектора СО НКО факторы, препятствующие более полной и эффективной реализации его потенциала в сфере профилактики сиротства анализировались Национальным фондом при разработке программ «Социальный Навигатор НКО» и «Социальный Навигатор НКО – 2 этап» в 2011 и 2013 гг. и были определены следующим образом:

- а) отсутствие разработанных стандартов деятельности;
- б) недостаточный уровень квалификации специалистов и дефицит методического инструментария;
- в) недостаточный уровень проектной культуры;
- г) недостаток механизмов профессиональной коммуникации в секторе.

Деятельность Национального фонда, наряду с другими организациями, была направлена на системное и последовательное преодоление этих препятствий. В решении каждой из указанных проблем отмечается существенная положительная динамика. В настоящее время требуется по-новому взглянуть на актуальное положение дел по каждой проблеме и выявить, что необходимо делать на современном этапе.

Ниже приведена таблица, иллюстрирующая ключевые изменения ситуации и дана краткая характеристика нынешнего состояния.

Проблема	2010 год	2013 год	Нынешнее положение
Отсутствие разработанных стандартов деятельности в сфере профилактики социального сиротства	Отсутствовали. Требовались разработка и апробация.	В приоритетном порядке разработаны и утверждены Минтрудом России профессиональные стандарты в социальной сфере, в т.ч. «специалиста по работе с семьей», «специалиста по социальной работе», «психолога в социальной сфере». Национальным фондом разработаны и апробированы 26 стандартов услуг, отражающих лучшие практики. Стандарты мало известны в секторе и не распространены.	Проведено широкое распространение информации о стандартах, появилась практика использования стандартов. Отмечается кадровый дефицит, недостаточная подготовленность для соответствия требованиям стандартов. Требуется подготовка специалистов СО НКО для работы по стандартам.

		Требовалось ознакомление широкого круга НКО со стандартами и поддержка в их использовании при разработке проектов.	
Недостаточный уровень квалификации специалистов в сфере профилактики социального сиротства и дефицит современного методического инструментария.	Отсутствовал доступ к повышению квалификации, опыт многих СО НКО не соответствовал особенностям целевых групп и современному уровню знаний. Требовалось создание материалов, содержащих, базовые ориентиры по теме.	Созданы методические пособия для НКО, разработаны образовательные программы. Существенно возрос объем методической поддержки, проведено много обучающих и методических семинаров. Отмечается несогласованность усилий разных организаций по обучению, отсутствие инфраструктуры повышения квалификации в регионах. Требовалось обеспечить доступность образовательной поддержки.	Развивается инфраструктура повышения квалификации и поддержки. Появились обучающие организации, работоспособные и функционирующие центры компетенций (в т.ч. Национальным фондом созданы Центры передового опыта). Требуется реализация системных обучающих программ
Недостаточный уровень проектной культуры	Большинство не имели достаточных навыков проектирования, испытывали трудности в разработке и оформлении	Материалы по проектированию разработаны. Сохраняется дефицит практического опыта грамотного	Доступность поддержки при разработке проектов возросла. Требуется осуществление базового и

	проектов. Требовались доступные методические материалы и поддержка.	проектирования. Требовалось сопровождение и консультирование в процессе разработки проектов.	<i>продвинутого уровня подготовки по проектированию для повышения его качества.</i>
Недостаток механизмов профессиональной коммуникации в секторе	Отмечалась «замкнутость» на фоне конкуренции за ограниченные ресурсы. Требовались возможности для профессионального общения и обмена опытом.	Значительно расширилось информационное взаимодействие СО НКО в данной сфере. Отмечалась существенная разница подходов к решению проблем. Требовалось налаживание систематического диалога и согласование основных позиций и подходов.	Согласовательных усилий и диалога стало существенно больше. Проводится много профессиональных конференций, круглых столов с участием СО НКО. <i>Требуется увеличение доли СО НКО, вовлеченных в профессиональную коммуникацию.</i>

Как видно из приведенного анализа, успешно пройдены этапы разработки и начала использования инструментов профессионализации СО НКО в сфере защиты семьи и детства (стандартов, методических материалов, программ обучения, инструментов коммуникации), и их распространения. Это позволило снять первоначальную остроту проблем. Появились прецеденты использования стандартов для заказа услуг СО НКО и расчета затрат на оказание услуг (АНО «Вектор», Пермский край, см. www.sirotstvo.ru/sbornik/), применения разработанных методических пособий и материалов для реализации системных программ повышения квалификации для СО НКО (Пермский край, Томская область, Волгоградская область, Республика Бурятия).

Вместе с тем, эти изменения пока не привели к масштабным, системным сдвигам.

Приоритетное значение приобрела необходимость комплексного, регулярного использования накопленной методической базы и развивающейся инфраструктуры поддержки для подготовки сотрудников СО НКО.

На нынешнем этапе, основные актуальные внутренние для сектора проблемы следует определить следующим образом:

1) Дефицит специалистов СО НКО, получивших и подтвердивших компетенции, соответствующие стандартам.

Важную информацию по этой проблеме предоставило осуществленное Национальным фондом в 2014 г. исследование профессионального потенциала организаций гражданского общества в сфере защиты детства (аналитический отчет доступен по адресу www.sirotstvo.ru/rus/info/info5414.shtml). По данным исследования, 68% организаций испытывают недостаточность квалифицированных сотрудников для эффективной деятельности. Стабильное кадровое ядро организаций часто составляют

всего несколько человек, испытывающих большие перегрузки. Другие привлекаемые специалисты уходят в другие сектора экономики, отмечается профессиональное выгорание, отсутствие уверенности в продолжении и развитии начатых программ и проектов.

Какая бы то ни было система оценки профессиональных компетенций сотрудников существует лишь примерно в 19-25% опрошенных организаций. Это свидетельствует о том, что субъективные факторы в работе с персоналом СО НКО преобладают, и общие критерии, стандарты для того, чтобы гарантировать профессионализм в выполнении тех или иных работ не используются.

Для решения проблемы требуется согласование официально принятых стандартов социальных услуг, профессиональных стандартов и стандартов качества, отражающих лучшие практики. Необходимы механизмы стимулирования готовности СО НКО соответствовать требованиям стандартов, основанных на профессиональных знаниях.

Специалисты СО НКО, работающие с семьями и детьми, крайне нуждаются, в том числе, в стабильности и адекватности нормативных требований и супервизорской поддержке для профилактики профессионального выгорания.

2) Недостаточность практики реализации системных обучающих программ для СО НКО.

По данным упомянутого исследования, о недоступности возможностей для повышения квалификации говорят 27% опрошенных. Увеличение возможностей во многом связывается с предпринимаемыми в последнее время усилиями, реализуемой Программой Минэкономразвития России, увеличением числа семинаров и вебинаров, деятельностью Ресурсных центров. Данные усилия воспринимаются НКО положительно, позволяет приобрести определенные компетенции без значительных затрат.

Вместе с тем, представители НКО в ходе исследования отмечали несистемный характер повышения квалификации. Высказывались потребности в выстроенном, последовательном обучении. Наряду с этим, экспертами отмечались противоречия между уверенностью специалистов в наличии необходимых для работы знаний и навыков и отсутствием реального опыта. Часто формальная «профессионализация», повышение квалификации, или уверенность в том, что квалификация находится на должном уровне может не соответствовать действительности. Исходя из анализа информации, полученной в ходе фокус-групп, умение работать с немотивированным клиентом, являющееся ключевым в сфере защиты детства, не служит для них неотъемлемой составляющей профессионализма. Очень часто нет прицельности, характерной для профессионалов и необходимой для работы точности в понимании характеристик клиентских групп, конкретных задач работы с ними.

3) Недостаточность возможностей для прохождения углубленного, продвинутого уровня подготовки по социальному проектированию.

Несмотря на значительное количество тренингов и семинаров по разработке проектов, во многих субъектах Российской Федерации представители органов власти, уполномоченных на осуществление поддержки СО НКО высказывают мнение о низком качестве проектов. Очевидно, что не сформированы единые подходы к критериям оценки проектов и их использованию. С другой стороны, у СО НКО, даже обладающих основами знаний в области проектирования, недостаточно возможностей практической отработки навыков разработки проектов на продвинутом уровне.

4) Небольшая доля региональных СО НКО, вовлеченных в постоянную профессиональную коммуникацию

По данным исследования, в структуре организованной коммуникации между организациями преобладают неспециализированные формы. Процент участия в

коммуникации в рамках решения совместных задач, реализации общих проектов, прямой взаимопомощи, а так же организованных ассоциаций и сетей, заметно меньше, чем в конференциях и круглых столах общего характера.

Таким образом, для повышения устойчивости работы СО НКО на рынке социальных услуг, требуются серьезные усилия в решении следующих задач:

1) Корректировка нормативной правовой базы в рамках реализации Федерального закона № 442-ФЗ от 28.12.2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в целях существенной конкретизации состава и объема услуг, которые могут оказываться негосударственными поставщиками, приведение формы и содержания стандартов услуг в соответствие функциональным требованиям к этому типу нормативных документов.

2) Осуществление на региональном уровне системного, адресного и проактивного отбора СО НКО, обладающих наибольшим потенциалом к эффективному оказанию услуг, и обеспечение им доступа к инфраструктуре поддержки, в том числе к профессиональной коммуникации.

3) Организацию системного практико-ориентированного обучения заинтересованных представителей СО НКО на основе накопленного методического инструментария, отражающего современный уровень знаний и лучшие практики.

Требуется согласовать и сформировать на федеральном уровне набор мер нормативно-правового, организационного и финансового характера, которые могли бы стимулировать качественную работу органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по решению данных задач.