



Асветніцкая ўстанова
Офіс еўрапейскай экспертызы
і камунікацый

Анализ сектора социального обслуживания населения Республики Беларусь

Список использованных сокращений	4
Введение	6
Глава 1. Общая характеристика сектора социального обслуживания и его основных субъектов.....	9
Объект и предмет анализа.....	10
Цель и задачи анализа	10
Рабочие гипотезы	12
Глава 2. Государственная политика в сфере социального обслуживания населения в Республике Беларусь	14
Глава 3. Обзор международного права и национального законодательства, оценка правового контекста сферы социального обслуживания населения.....	19
Международные нормы и принципы социального обслуживания	19
Национальный правовой контекст.....	21
Глава 4. Обзор социально-экономического контекста деятельности сектора социального обслуживания населения.....	28
Глава 5. Основные акторы сферы социального обслуживания населения, их классификация и специфика	32
Классификация организаций	38
Глава 6. Анализ данных опроса по теме социального обслуживания.....	44
Методология проведения опроса.....	44
Анализ данных опроса	44
Глава 7. Полустандартизированное / неформализованное интервью.....	71
Методология и описание проведения интервью	71
Анализ результатов интервью	76
Глава 8. Анализ дискурса ведущих лиц, принимающих и исполняющих решения в сфере социального обслуживания Беларуси	97



Исполнительная власть, высший уровень.....	97
Законодательная власть.....	100
Исполнительная власть: средний и местный уровень	102
Выводы	105
Рекомендации.....	108
Список источников	110
Приложение 1. Опросник для полустандартизированного интервью по теме «Социальный сектор»	114
Приложение 2. Анкета для проведения опроса среди организаций сектора социального обслуживания	116



Список использованных сокращений

БАСР – Белорусская ассоциация социальных работников

БелАПДИиМИ - Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам

Белкоопсоюз – Белорусский республиканский союз потребительских обществ

БелОГ - Белорусское общество глухих

БелОИ - Белорусское общество инвалидов

БелТИЗ - Белорусское товарищество инвалидов по зрению

БОКК - Белорусское общество красного креста

БРСМ - Белорусский республиканский союз молодежи

ВБ - Всемирный банк

ГСЗ – государственный социальный заказ

КСО - корпоративная социальная ответственность

МВД - Министерство внутренних дел Республики Беларусь

Минздрав - Министерство здравоохранения Республики Беларусь

Минобр - Министерство образования Республики Беларусь

Минтруда – Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь

Минюст - Министерство юстиции Республики Беларусь

ММСЗ - минимальные меры социальной защиты

МОТ – Международная организация труда

НГО – негосударственные организации

РАИК - Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников



СПЦ - социально-педагогические центры

СУ – социальные услуги

ТЦСОН - Территориальный центр социального обслуживания населения

ФПБ - Федерация профсоюзов Беларуси

ЦКРОиР - Центр коррекционно-развивающего обучения и реабилитации



Введение

Эффективное социальное обслуживание является необходимым условием развития общества в любом современном государстве, поскольку предполагает не просто помощь людям, по каким-то причинам оказавшимся в ситуации, в которой они не могут обеспечить себе нормальную (в понимании данного общества) жизнедеятельность, но и профилактическую деятельность по возникновению подобного рода ситуаций. Оно также включает в себя создание адекватных условий для решения проблем таких людей со стороны государства и любых других организаций.

Модель социального обслуживания может различаться в зависимости от политических, социальных, экономических, культурных и прочих особенностей государства. Но в любом случае основными его принципами являются: гуманность, квалифицированность, включенность различных социальных групп и пр. Социальное обслуживание может оказываться как на основании группового/ категориального, так и адресного (по критерию нуждаемости) подхода и, соответственно, ориентироваться либо на обозначенные категории/группы населения, либо на индивидуальных граждан, в случае оценки их индивидуального и/или семейного положения как достаточного для предоставления социальных услуг или социальной помощи.

Важной составляющей системы социального обслуживания являются участвующие в ней субъекты. Государство здесь выступает в качестве основного субъекта принятия решений. Однако схемы его взаимодействия с другими субъектами – общественными (включая церковные и международные), коммерческими организациями и отдельными индивидами, которые могут/должны иметь возможности адвокати́рования и реализации различных проектов социального обслуживания, могут отличаться. Данные отличия хорошо видны на уровне различных национальных систем и государств. В случае Беларуси, несмотря на наличие достаточно развитой системы социального обслуживания, вопрос о взаимодействии ее основного субъекта – государства – с другими остается открытым. В настоящее время это взаимодействие осуществляется скорее на сохранившихся с советских времен принципах, когда государство являлось одновременно и субъектом принятия решений, и главным действующим лицом в их реализации.

Сектор социального обслуживания населения Республики Беларусь в рамках данного анализа понимается как совокупность всех организаций и индивидов, вовлеченных в оказание социальных услуг в целях помощи людям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации, в их адаптации и/или возвращении в общество. А также деятельность различных организаций, направ-

ленная на изменение и совершенствование законодательства, регулирующего функционирование данной сферы.

В качестве **основных проблемных характеристик** нынешнего состояния сектора социального обслуживания, которые представляются значимыми для анализа, можно обозначить:

1. Проблематичность терминологии и однозначных определений, используемых для описания ситуации в секторе. Например, общее определение ключевых понятий, в частности, «социальные услуги» и «социальное обслуживание».
2. Широта определения понятия «трудная жизненная ситуация», в силу чего неясным остается круг потребителей социальных услуг. В число социально уязвимых групп попадают широкие категории (например, «семья», «пенсионеры» и пр.).
3. Определенные сложности классификации субъектов сектора, куда попадают и государственные учреждения (на уровне различных структурных подразделений), и коммерческие организации (например, кадровые агентства в случае оказания социальных услуг безработным), и общественные объединения всех форм, видов и уровней.
4. В настоящее время в Беларуси в силу сложившихся практик реализации социальной политики основным субъектом социального обслуживания выступает государство в лице различных организаций. Участие общественных организаций ограничено, хотя в данном направлении и предпринимаются некоторые шаги (в частности, на законодательном уровне введен механизм государственного социального заказа - ГСЗ). Возможности адвокатирования законодательных изменений в сфере представляются ограниченными.
5. Объективная необходимость привлечения в сферу социального обслуживания организаций других форм собственности (помимо государственных институций), а также международных, что обусловлено как экономическими (вероятное сокращение бюджетных расходов), так и социальными (прежде всего, демографическими, проявляющимися в устойчивой тенденции роста доли пожилого населения) факторами.
6. Происходящая коммерциализация сектора социального обслуживания в части, обеспечиваемой государственными организациями, увеличение количества платных социальных услуг на фоне сохраняющегося [сохраняющегося либо даже возрастающего спроса](#) на оказание социальных услуг.
7. Направленность деятельности государственных организаций преимущественно на оказание социальных услуг людям, которые **уже** оказались в трудной жизненной ситуации. В то время

как задачи профилактики в отношении наступления подобных ситуаций оказываются вторичными в силу ограниченности ресурсов либо формального подхода к профилактической деятельности. Инновационный ресурс некоммерческих организаций по работе с целевыми группами в некоторых случаях становится основанием для изменения практик деятельности государственных структур, но, в целом, данное направление представляется недостаточно разработанным.

Таким образом, в настоящее время контекстом существования сектора социального обслуживания является укорененность в нем в качестве основного субъекта государства и государственных организаций. При этом в силу сложившихся практик деятельности, формального статуса, общего социально-экономического и политического контекста привнесение в него инноваций со стороны государственных институций и организаций представляется проблематичным (хотя из данной тенденции есть исключения). В то время как обладающие определенным инновационным потенциалом субъекты в лице общественных организаций редко привлекаются в качестве партнера.

Важным дополнительным фактором, актуализирующим проблематику взаимодействия государства и общественных объединений в сфере социального обслуживания, является введенный в действие с 2014 года механизм ГСЗ. На момент проведения анализа местные органы власти только начали использовать данный инструмент, однако уже на этом этапе проявился ряд сложностей с его применением. Вместе с тем, в настоящее время возможна лишь предварительная оценка ГСЗ и самого взаимодействия государство – общественные организации в его рамках.

Глава 1. Общая характеристика сектора социального обслуживания и его основных субъектов

Сектор социального обслуживания - это сфера жизни общества Республики Беларусь, в которой ведется деятельность по организации и оказанию гражданам помощи в целях активизации их собственных усилий по предупреждению, преодолению обстоятельств, объективно нарушающих их нормальную жизнедеятельность, последствия которых они не в состоянии преодолеть/ либо адаптироваться к ним за счет собственных средств и имеющихся возможностей.

В соответствии с действующим законодательством, в системе социального обслуживания населения Беларуси в настоящее время действуют такие оказывающие социальные услуги субъекты как:

- **государственные организации** (например, больницы сестринского ухода, геронтологические центры, учреждения социального обслуживания, включая ТЦСОны, центры ресоциализации и пр.);
- **иные юридические лица**, включая негосударственные коммерческие и некоммерческие организации;
- **индивидуальные предприниматели.**

В рамках анализа рассматриваются **государственные, общественные** (включая международные) **организации**, вовлеченные либо стремящиеся к вовлечению в сферу социального обслуживания и/или осуществляющие соответствующие практики адвокатиования, связанные с принятием и реализацией решений в ней.

В число анализируемых включены организации, определяющие в качестве своих основных целевых групп такие категории граждан как:

- малообеспеченные
- сироты
- многодетные семьи
- люди без определенного места жительства
- безработные
- люди с инвалидностью
- находящиеся в ситуации семейного неблагополучия

- отбывавшие уголовное наказание и освободившиеся из мест лишения свободы
- пережившие смерть близкого родственника и пр.

Однако основанием для включения в группу исследуемых субъектов являлось не только закрепление соответствующей целевой группы организации в качестве потенциально находящейся в трудной жизненной ситуации на основании законодательства (ст. 28 [закона «О социальном обслуживании»](#))¹, но и оценка целей ее деятельности. Поскольку в данном анализе значимыми представляются именно те организации, деятельность которых направлена на помощь попавшим либо рискующим попасть в трудную жизненную ситуацию гражданам.

При этом в совокупность исследуемых субъектов не включались индивидуальные предприниматели и волонтерские инициативы в силу как их ограниченного количества, так и минимального вовлечения в деятельность сектора. Вместе с тем, изучение практик государственно-частного партнерства, корпоративной социальной ответственности (КСО), благотворительной деятельности белорусского бизнеса представляются интересным направлением для дальнейших исследований.

Объект и предмет анализа

Объектом анализа является сектор организаций и институций, вовлеченных в сферу социального обслуживания населения Республики Беларусь.

Предмет анализа – комплекс организаций и институций, включая как государственные, так и общественные, вовлеченные либо стремящиеся к вовлечению в сферу социального обслуживания Беларуси в период с 2000 г. по настоящее время.

Цель и задачи анализа

Цель - проанализировать состояние, проблемы и перспективы развития сектора социального обслуживания населения Беларуси с использованием качественных и количественных данных для демонстрации динамики и тенденций развития сектора, структуры и роли основных субъектов, предлагаемых ими услуг и результатов их деятельности.

¹ Закон «О социальном обслуживании» <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=102463>



Задачи:

- Провести анализ текущего состояния и дать оценку правового и социально-экономического контекста, в котором действует и развивается сектор.
- Сделать анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность сектора.
- Проанализировать реализуемую в настоящее время государственную политику в сфере социального обслуживания, а также механизмы действия уже введенных инструментов регулирования, в частности, ГСЗ.
- Определить наиболее активных действующих субъектов (государственных, общественных и других), влияющих на деятельность и развитие сектора.
- Выявить оценки активно действующих субъектов сектора к ситуации в нем, а также их представления о наиболее актуальных проблемах, перспективах их решения и возможностях дальнейшей деятельности.
- Проанализировать и обобщить проблемные моменты в классификации субъектов, оказывающих социальные услуги, а также потребителей данных услуг («социально уязвимые группы населения»).
- Определить основные тенденции развития сектора за последние годы, включая прогнозирование путей его развития.
- Обозначить направления дальнейшего развития сектора с точки зрения устойчивого развития, адекватного ответа на существующие социальные проблемы, а также перспектив взаимодействия общественных организаций с государством в рамках реализации механизма ГСЗ.
- Выработать рекомендации по реализации путей развития сектора, а также более активного вовлечения в него общественных организаций.

Необходимо отметить, что на первоначальном этапе проведения анализа ставились еще и такие задачи, как:

- Выявить и рассмотреть спектр программ и проектов, реализуемых в секторе оказания социальных услуг, а также оценить результаты и эффекты, достигаемые различными организациями для улучшения качества жизни населения и решения социально-экономических проблем общества.

- Определить и проанализировать структуру распределения ответственности за оказание социальных услуг населению между государством, бизнесом, третьим сектором и самим гражданином, а также отношение и оценку к подобному распределению, как со стороны активных субъектов сектора, так и самих граждан.

Однако в силу объема материала, необходимости более детальной проработки вышеобозначенных задач при помощи недоступных на данном этапе методов (прежде всего, общенационального опроса общественного мнения), они были оставлены в качестве перспективных направлений дальнейших исследований.

Рабочие гипотезы

1. В настоящее время в силу существующих практик реализации социальной политики, в целом, и политики в сфере социального обслуживания, в частности, **основным поставщиком социальных услуг в Беларуси является государство** и связанные с ним (государственные) организации. Участие третьего сектора (общественных организаций) хоть и существует, но в ограниченном объеме. При этом существует диспропорция в привлечении в сектор общественных объединений, когда крупные организации занимают доминирующее положение и получают поддержку государства для осуществления своей деятельности на несоревновательной основе.
2. В сфере государственной политики происходят изменения в направлении **коммерциализации оказываемых государством социальных услуг**, что связано как с ограничением финансирования, так и возрастающим количеством граждан (прежде всего, людей пожилого возраста), которые могут претендовать на получение данных услуг.
3. В силу сужающихся возможностей государства по поддержке системы социального обслуживания в настоящем объеме, в будущем **возможно усиление тенденции привлечения в сектор общественных организаций** (пример **социального заказа**), наряду с попытками более активного привлечения бизнеса и перенесения на него части социальной ответственности. Вместе с тем, государству и государственным органам недостает понимания альтернативных способов оказания социальных услуг.
4. **Общественные организации** в силу как наличия «хороших практик», так и инновационного потенциала **обладают более широкими по сравнению с государством возможностями для превентивной деятельности** в отношении наступления трудной жизненной ситуации для



граждан, потенциально находящихся в зоне риска, а также адаптации тех, кто уже попал в нее. Они нуждаются в предоставлении больших возможностей со стороны государства для деятельности в секторе.

5. **Население Беларуси недостаточно осведомлено о существующих социальных услугах**, что связано как со сложностями в получении информации, так и практиках «замалчивания» соответствующими государственными организациями, обусловленными различными причинами (отсутствием достаточных ресурсов для оказания услуг, недостаточной квалификацией персонала и пр.).
6. **Государство является единственным субъектом, определяющим целевые группы для предоставления социальных услуг**, исходя при этом из собственных представлений о наиболее нуждающихся (в настоящее время – это, преимущественно, люди пожилого возраста). В то время как отдельные группы риска (например, родители/опекуны ВИЧ-инфицированных детей) могут оставаться за рамками системы социального обслуживания.

Глава 2. Государственная политика в сфере социального обслуживания населения в Республике Беларусь

Текущая государственная политика в сфере социального обслуживания населения изложена в [Комплексной программе развития социального обслуживания на 2011 – 2015 годы](#) (здесь и далее - Программа) (утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2010 №1126). Целью Программы является «создание условий для устойчивого повышения уровня и качества жизни ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов, повышение эффективности и доступности социальной защиты, базирующейся на государственных социальных гарантиях и стандартах» (гл. 2 Программы).

В рамках Программы предусмотрено последовательное решение следующих задач:

- содействие более полному обеспечению конституционных гарантий ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов, удовлетворению их потребностей в социальной поддержке и социальном обслуживании;
- повышение эффективности механизмов нормативного регулирования в области защиты прав и интересов ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов, их посильной занятости, предоставления им разносторонней помощи;
- создание условий, способствующих поддержанию здоровья ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов, одиноких пожилых людей;
- улучшение подготовки и повышение квалификации специалистов, занятых предоставлением социальной помощи и услуг ветеранам, лицам, пострадавшим от последствий войн, пожилым гражданам и инвалидам;
- внедрение инновационных технологий социальной работы и новых видов социальных услуг;
- совершенствование медицинской, профессиональной, трудовой, социальной реабилитации инвалидов;
- повышение уровня безопасного проживания пожилых граждан и инвалидов;
- оказание поддержки общественным объединениям ветеранов;
- дальнейшее развитие инфраструктуры, обеспечивающей социальное обслуживание ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов;
- укрепление материально-технической базы стационарных и нестационарных учреждений социального обслуживания, включая создание домов-интернатов малой вместимости, в том числе предоставляющих услуги на условиях оплаты.

Комплексная программа включает следующие подпрограммы:

- социальная поддержка ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов;
- предупреждение инвалидности и реабилитация инвалидов;
- развитие стационарных учреждений социального обслуживания.

Координация реализации Программы возложена на Минтруда. Ее государственными заказчиками и исполнителями, а, соответственно, и основными субъектами сферы социального обслуживания, являются: министерства, облисполкомы (включая Минский горисполком), а также телерадиокомпания. Кроме того, участие в реализации программных мероприятий должны принимать ряд министерств и ведомств, а также такие организации, как Белорусский республиканский союз потребительских обществ (Белкоопсоюз), Федерация профсоюзов Беларуси (ФПБ), Белорусский республиканский союз молодежи (БРСМ), общественные объединения ветеранов и инвалидов. Указаны и другие организации (без конкретизации названий и сферы деятельности), в компетенцию которых входит решение предусмотренных Программой задач. Таким образом, на уровне законодательства предусмотрена возможность участия в ее реализации общественных организаций при наличии соответствующих видов деятельности в уставе.

Рассматриваемая Программа является «наследницей» четырех программ по социальной поддержке и социальному обслуживанию ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов, которые реализовывались в период 2005 - 2010 гг. А они, в свою очередь, содержательно продолжали соответствующие программы, действовавшие в 2000 - 2005 гг. Вместе с тем, анализ всех вышеуказанных программ показывает, что только в последней из них наблюдается некоторое отклонение от категориального подхода к определению получателей социальной помощи, и делается попытка посмотреть на проблему более комплексно. Однако цели и задачи программы весьма схожи, что можно объяснить, с одной стороны, формальным (формализованным) подходом к их определению, с другой – сохранением основного набора проблем, требующих решения в сфере социального обслуживания. Интересным представляется существование в Беларуси платного социального обслуживания. Так, например, на платной основе существуют дома-интернаты повышенной комфортности. Кроме различных мероприятий, в программе и ее подпрограммах фигурирует и подготовительно-аналитическая деятельность, описанная в планах мероприятий как «изучение вопроса», «мониторинг», «проработка вопроса».

На реализацию Программы за 5 лет планируется потратить 378,2 млрд. рублей (или 37,9 млн. долларов)², из них 43,9 млрд. руб. (4,4 млн. долларов) – из республиканского бюджета, 248,6 млрд. (24,9 млн. долларов) – из местных бюджетов, 85,7 млрд. (8,6 млн. долларов) – из доходов, полученных от капитализации средств Фонда социальной защиты населения (ФСЗН). Таким образом, значительная доля финансирования Программы переходит на уровень местных бюджетов, что может вызывать определенные проблемы в реализации мероприятий по социальному обслуживанию. Кроме того, часть расходов в программе финансируются «в пределах выделенных средств», то есть зависит от решений и возможностей местных советов.

Программа включает в себя 3 подпрограммы:

- «Социальная поддержка ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов» (в нее же включена поддержка ТЦСОН-ов) с государственным финансированием в 66,7 млрд. рублей (6,7 млн. долларов);
- «Предупреждение инвалидности и реабилитация инвалидов» (20,4 млрд. рублей или 2 млн. долларов);
- «Развитие стационарных учреждений социального обслуживания» (291,1 млрд. рублей или 29,2 млн. долларов).

Для оценки ожидаемых результатов Программы предусмотрен перечень качественных и количественных индикаторов, которые вызывают вопросы в отношении своей применимости. Так, показателями эффективности реализации первой подпрограммы выступают только количественные индикаторы (например, количество организованных гериатрических кабинетов). Во второй подпрограмме описаны ожидаемые качественные и количественные результаты. В третьей – перечислены задачи, решаемые подпрограммой без показателей эффективности либо неэффективности исполнения. Например, проблематичным представляется определение того, насколько хорошо выполнена по прошествии пяти лет такая задача, как «обеспечение социального обслуживания в стационарных условиях граждан, находящихся в организациях здравоохранения и нуждающихся в помещении в психоневрологические дома-интернаты».

Следует отметить, что в подпрограммы также включены мероприятия, финансируемые за счет других источников, в частности, тех средств, которые идут из республиканского бюджета на

² Расчеты произведены по курсу 9980 бел. рублей по состоянию на май 2014 г.

финансирование основной деятельности исполнителей, а также их собственных средств. Так, на подпрограмму по социальной поддержке ветеранов, пожилых людей и инвалидов планируется потратить 133,3 млрд. рублей (13,4 млн. долларов), из них непосредственно государственных средств - 66,7 млрд. рублей (6,7 млн. долларов). То есть половина расходов должна покрываться из собственных средств и финансирования основной деятельности. Аналогичные вопросы возникают и при попытке определить, откуда должны получать средства для участия в реализации программы и заявляемые в ней в качестве потенциальных исполнителей общественные организации (как финансируемые, так и не финансируемые из бюджета).

Необходимо отметить, что в Программе не описан введенный в Законе государственный социальный заказ. Лишь в некоторых статьях исполнителями числятся (наряду с государственными органами) общественные организации. Вероятно, министерства, ведомства и исполкомы смогут использовать механизм госзаказа, перераспределяя выделенные в рамках Программы средства, но на данный момент в ней это никак не отражено (впрочем, и не запрещено). Отдельных же средств на субсидии общественным объединениям не предусмотрено.

Необходимо отметить, что перечень категорий граждан, на которых распространяется действие Программы, является более узким по сравнению с [законом «О социальном обслуживании»](#). В последнем указана более широкая категория - «граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации». Т.е. помимо перечисленных в Программе на уровне закона указываются еще и дополнительные категории граждан, нуждающиеся в социальном обеспечении: «сироты», «малообеспеченные», «бездомные», «многодетные семьи», «пострадавшие от катастроф и стихийных бедствий», «пострадавшие от неблагополучия и насилия в семье». Данный список не является закрытым: в него включены и другие обстоятельства, которые рассматриваются в качестве тех, которые человек не может преодолеть самостоятельно и потому нуждается в социальной помощи.

Таким образом, если расценивать Программу в качестве основного документа регулирования сферы социального обслуживания населения, открытым остается ряд вопросов: какая социальная политика предусмотрена в отношении этих групп населения? какие мероприятия для них проводятся? каким образом осуществляется их финансирование? Можно предположить, что ответы на данные вопросы будут полезны для совершенствования белорусской сферы социального обслуживания.



Таким образом, государственная политика в сфере социального обслуживания населения описывается рассмотренной выше Комплексной программой, включающей в себя лишь ряд целевых групп, подпадающих под определяемую Законом «тяжелую жизненную ситуацию». Заказчиками и исполнителями Программы являются различные министерства и ведомства, в то время как общественным объединениям отводится небольшая роль (и то, чаще всего в виде финансируемых государством организаций). Реализация механизма госзаказа не прописана. При этом очевидно, что выделяемых средств недостаточно даже на реализацию мероприятий, прописанных в Программе, поскольку для этого необходимо привлечение собственных средств исполнителей. И если в случае с другими государственными органами это лишь другой «канал» прохождения государственных денег, то если предположить участие НГО, эти средства им придется изыскивать самостоятельно.

Глава 3. Обзор международного права и национального законодательства, оценка правового контекста сферы социального обслуживания населения

Международные нормы и принципы социального обслуживания

[Всеобщая декларация прав человека](#) провозглашает право каждого человека на социальное обеспечение и осуществление необходимых для поддержания его/ее достоинства и свободного развития личности прав в экономической, социальной и культурной областях посредством национальных усилий и международного сотрудничества в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.³ Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его/ее самого и его/ее семьи.⁴ Эти права закреплены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных [Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах](#) (ст. 9, 11, 12).

Для целей настоящего анализа мы сфокусируемся на социальном обслуживании, которое играет важную роль в осуществлении упомянутых выше прав.

В международной практике распространены такие определения социальных услуг (СУ) как, например, государственных услуг, предоставляемых в интересах общества, включая образование, медицинское обслуживание, обеспечение жильем. А также деятельности, способствующей благополучию других.⁵

Из определения термина «социальная работа»⁶ следует, что СУ способствуют социальным изменениям и развитию, содействуют социальной сплоченности и укреплению способностей к самостоятельному функционированию людей в обществе, их освобождению. Опираясь на теории социальной работы, социальные и гуманитарные науки и местные знания, люди и организации оказывают СУ для решения жизненно важных проблем и повышения благополучия.

³ Ст. 22 Всеобщей декларации прав человека.

⁴ См. там же, ст. 25.

⁵ См. Concise Oxford English Dictionary. Oxford University Press, 2008.

⁶ Подробнее см. "Глобальное определение социальной работы как профессии" – Международная федерация социальных работников, Международная ассоциация школ социальной работы – режим доступа: http://www.iasw-aiets.org/uploads/file/20140407_Russian%20version.pdf.

Глобальная ініцыятыва па мінімальным мерах сацыяльнай зашчыты⁷ (ММСЗ-І), прынятая Коардынацыйным саветам кіраўніцтваў сістэмы Арганізацыі Аб'яднаных Нацый (ООН) в апреле 2009 г., вызначае, што СУ, уваходзячыя ў ММСЗ, уключаюць медыцынскае абслужыванне, водаснабжэнне і каналізацыю, адукацыю, харчаванне, жыллё, прадастаўленне інфармацыі па пытаннях фізічнай і фінансава-імаўшчэснай бяспекі.

В 2012 г. Генеральная канферэнцыя Міжнароднай арганізацыі труда (МОТ) зноў падтвердыла, што права на сацыяльнае забеспячэнне з'яўляецца не толькі правам чалавека, но і эканамічнай і сацыяльнай неабходнасцю для развіцця і прагрэса.⁸

Сацыяльнае абслужыванне з'яўляецца важным сродкам прадухілення і скарачэння маштабаў няроўнасці, сацыяльнай ізаляцыі і незаахораненасці, а таксама садзейства раўным магчымасцям і гендарнаму раўнасцю. Сацыяльныя гарантыі могуць быць забеспячаны за ліч сацыяльных сістэм, пабудаваных на ўзносах, ці сістэм, не прадугледжваючых выплаты ўзносаў, з праверкай патрэбнасці ці без такой.⁹

В русле палажэнняў аб сацыяльнай зашчыце, якія змяшчаюцца ў [Конвенцыі 1952 года аб мінімальным нормах сацыяльнага забеспячэння](#) (102), [Рэкамендацыі 1944 года аб медыцынскім абслужыванні](#) (69) і др., МОТ рэкамендуе дзяржавам улічваць наступныя прынцыпы:

- всеагульны характар зашчыты, асноваў на сацыяльнай солідарнасці,
- недопушчэнне дыскрымінацыі і рэагаванне на асабыя патрэбнасці асоб,
- справядлівы і прапарцыянальны характар улічэння інтарэсаў тых, хто фінансуе сістэмы сацыяльнага забеспячэння, і тых, хто карыстаецца імі,
- паслядоўны характар і разнаобразнасць метадаў і прынцыпаў рэалізацыі,
- празрачны і рацыянальны характар вядзення фінансавых спраў,
- ўдзел прадстаўнічых арганізацый працадаўцаў і працаўнікоў, а таксама кансультацыі з прадстаўнікамі іншых заінтарэсаваных арганізацый і асоб,

⁷ Падробнае см. "Інтарнет-платформа Глобалнай ініцыятывы па мінімальным нормах сацыяльнай зашчыты" – рэжым дасупа: <http://www.socialsecurityextension.org> – англ.

⁸ Падробнае см. ІЛС.101/ІV/2В. Міжнародная канферэнцыя труда, 101-я сесія, 2012 г. Доклад ІV (2В). Мінімальныя нормы сацыяльнай зашчыты ў цэлях сацыяльнай справядлівасці і справядлівай глабалізацыі – рэжым дасупа: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174641.pdf

⁹ Там жа. Праект Рэкамендацыі аб мінімальным нормах сацыяльнай зашчыты.

- общая и основная ответственность государства.¹⁰

Государства должны внедрять, в максимально сжатые сроки дополнять, а также поддерживать свои минимальные нормы социальной защиты, включающие основные социальные гарантии. Эти гарантии должны, как минимум, обеспечивать всем нуждающимся в течение жизни доступ к основным видам медицинского обслуживания и к базовым гарантиям получения доходов, которые в совокупности дают оптимальный доступ к товарам и услугам, определяемым как необходимые на национальном уровне. В число последних включаются: важнейшие медицинские услуги, в частности, охраны материнства; а также, доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам.

При определении основных социальных гарантий государства должны в должной мере учитывать, что лица, нуждающиеся в социальном обслуживании, не должны подвергаться лишениям и более высокому риску обнищания по причине финансовых последствий, связанных с получением доступа к основным видам социальных услуг.

Государства должны осуществлять мониторинг прогресса в области обеспечения соблюдения минимальных норм социальной защиты посредством надлежащих национальных механизмов с привлечением представительных организаций работодателей и работников и представителей других заинтересованных организаций и лиц. Результаты мониторинга должны регулярно публиковаться.

Национальный правовой контекст

В соответствии со статьей 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Признание приоритета общепризнанных принципов международного права означает определение вектора развития всей правовой системы государства. С учетом общепризнанных принципов должно осуществляться «наполнение» конституционных норм, определение их содержания.¹¹ Конституция Республики Беларусь гарантирует гражданам право на

¹⁰ Извлечение. Подробнее см. там же.

¹¹ См. «Конституция и международные договоры белорусского государства как основа деятельности Конституционного суда Республики Беларусь», Г. Василевич // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь, 2001, № 2. С. 103–110.



социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом.¹²

Социальные услуги являются неотъемлемым дополнением финансового социального обеспечения, и в Законе «О социальном обслуживании»¹³ они определены как «действия по оказанию гражданину помощи в целях содействия в предупреждении, преодолении трудной жизненной ситуации и (или) адаптации к ней».

Основными нормативными правовыми актами о социальном обслуживании являются:¹⁴

- [Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании»](#) от 22 мая 2000 г. № 395-З в редакции от 13 июля 2012 г.
- Постановления Совета Министров Республики Беларусь:

«Об утверждении Комплексной программы развития социального обслуживания на 2011–2015 годы» № 1126 от 29.07.2010 г.;

[«О некоторых вопросах оказания социальных услуг»](#) № 1218 от 27.12.2012 г.;

«О некоторых вопросах государственного социального заказа» № 1219 от 27.12.2012 г.;

[«Об утверждении норм и нормативов обеспеченности граждан услугами учреждений социального обслуживания в рамках перечня бесплатных и общедоступных социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями социального обслуживания системы Министерства труда и социальной защиты в соответствии с их профилем»](#) № 456 от 04.04.2003 г.;

[«О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения Республики Беларусь»](#) № 724 от 30.05.2003 г.;

«О проведении эксперимента по внедрению новых форм и предоставлению социальных услуг» № 738 от 08.06.2011 г.

¹² См. ст. 47 Конституции Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 мая 2014 г.).

¹³ Закон Республики Беларусь "О социальном обслуживании" от 22 мая 2000 г. № 395-З (с изменениями и дополнениями).

¹⁴ Все акты рассматриваются в редакциях с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 мая 2014 г.

- Постановление Министерства труда и социальной защиты от 10.01.2013 г. № 5 [«Об утверждении положений об учреждениях социального обслуживания»](#) и постановление Минтруда и соцзащиты от 26.01.2013 г. № 11 [«О некоторых вопросах оказания социальных услуг государственными организациями, оказывающими социальные услуги»](#).

Со вступлением с 1 января 2013 г. в силу новой редакции Закона «О социальном обслуживании» в системе социального обслуживания населения Беларуси возникли законодательные предпосылки для расширения и развития рынка СУ. Главная новация – введение государственного социального заказа (ГСЗ). ГСЗ определяется как «механизм привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к оказанию СУ и реализации социальных проектов в целях удовлетворения потребностей граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, повышения доступности и улучшения качества социальных услуг». Введение ГСЗ позволяет более оперативно решать наиболее значимые социальные проблемы, развивать инновационные технологии, расширять виды СУ, а также привлекать дополнительные материальные, финансовые и трудовые ресурсы в систему социального обслуживания.

Процедура государственного социального заказа, начиная с конкурсного отбора исполнителей и заканчивая контролем за его реализацией, осуществляется местными Советами депутатов, местными исполнительными и распорядительными органами на основе мероприятий государственных, отраслевых и региональных программ. Потребность в конкретных социальных услугах, которые финансируются посредством ГСЗ, определяется на местах на основе оценки социально-демографических особенностей региона и его финансовых возможностей.

В законе указаны категории имеющих право на социальное обслуживание, регламентированы соответствующие права и обязанности граждан, а также определено основание оказания СУ – наличие трудной жизненной ситуации. Кроме того, определены условия и порядок оказания СУ, основания для отказа и прекращения их оказания. Например, оказание отдельных видов услуг осуществляется при наличии у гражданина медицинских показаний и (или) отсутствии медицинских противопоказаний, подтвержденных медицинской справкой о состоянии здоровья.

В соответствии с законом, социальное обслуживание осуществляется на возмездной и безвозмездной форме. В частности, иностранцам и лицам без гражданства, временно пребывающим и временно проживающим в Беларуси, за исключением беженцев, СУ оказываются на возмездной основе, если иное не установлено законодательством.

Впервые на законодательном уровне определены формы социального обслуживания и раскрыто их содержание. Во-первых, это стационарное социальное обслуживание – оказание СУ в условиях постоянного или временного круглосуточного пребывания (проживания) в организациях, оказывающих СУ. Во-вторых, полустационарное – оказание СУ в условиях постоянного или временного пребывания в организациях в течение определенного времени суток. В-третьих, нестационарное – оказание разовых СУ, не требующее пребывания (проживания) в организациях, оказывающих СУ. В-четвертых, социальное обслуживание на дому – оказание СУ в домашних условиях. В-пятых, срочное социальное обслуживание – оказание в неотложном порядке СУ гражданам, попавшим в ситуацию, угрожающую их жизни и здоровью.

Помимо традиционных, в закон включены новые виды СУ, которые планируется включить в Перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг государственных учреждений социального обслуживания. Среди новаций – социальный патронат (сопровождение граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации), а также социально-реабилитационные услуги (комплекс мероприятий по улучшению качества жизни граждан, в том числе посредством создания им условий для независимого проживания и интеграции в общество). Появятся услуги сопровождаемого проживания. Речь идет об оказании содействия лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в социально-трудовой адаптации, расширении социальных связей, определении оптимальных путей организации самостоятельной жизни, а также инвалидам – в адаптации к условиям быта и трудовой деятельности, подготовке к самостоятельной жизни вне стационарных учреждений и дальнейшее их сопровождение. Услуги социальной передышки позволят родителям найти подмену для ухода за ребенком-инвалидом на определенный период времени.

В июне 2011 г. Совет Министров своим постановлением¹⁵ одобрил проведение эксперимента по внедрению новых форм и предоставлению социальных услуг: город Минск стал пилотным регионом для апробации в 2011–2015 гг. новых форм социального обслуживания, одна из которых – предоставление социальных услуг на основании договора пожизненного содержания с иждивением (рента). По этому договору получатель ренты – гражданин – передает принадлежащее ему жилое помещение в собственность г. Минска, а плательщик ренты – Мингорисполком – обязуется осуществлять пожизненное содержание с иждивением гражданина. Договор пожизненного

¹⁵ См. постановление Совета Министров Республики Беларусь от 08.06.2011 г. № 738 «О проведении эксперимента по внедрению новых форм и предоставлению социальных услуг».

содержания заключается с минчанами, достигшими 70-летнего возраста и не имеющими в г. Минске лиц, обязанных по закону их содержать. Пожизненное содержание пенсионер может получать на дому и в домах-интернатах. С целью обеспечения прозрачности процедуры и объективности в принятии решений вопросы по предоставлению новых форм социального обслуживания (в том числе социального обслуживания на основе ренты) рассматриваются комиссией Мингорисполкома.

Отдельно следует подчеркнуть важность разработки государственных стандартов, регламентирующих требования к объему и качеству СУ, условиям и порядку их оказания. В 2014 году планируется внедрение следующих стандартов: «Социальные услуги. Требования к номенклатуре», «Объемы социальных услуг», «Качество социальных услуг», «Условия и порядок оказания социальных услуг». Введение практики ГСЗ также стимулирует общественные объединения к опережающей разработке своих стандартов оказания социальных услуг.¹⁶

Наряду с отмеченным прогрессивным развитием правового регулирования в секторе сохраняется норма, по которой СУ направлены лишь на граждан, официально признанных находящимися в трудной жизненной ситуации по следующим основаниям:¹⁷

- малообеспеченность;
- сиротство;
- отсутствие определенного места жительства;
- безработица;
- наличие инвалидности;
- неспособность к самообслуживанию и утрата двигательной активности;
- семейное неблагополучие, конфликты и жестокое обращение в семье;
- отсутствие трудоспособных родственников, обязанных содержать его по закону;
- утрата социальных связей за время отбывания наказания в учреждениях уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Беларусь, нахождения в лечебно-трудовых профилакториях, в специальных учебно-воспитательных учреждениях и специальных лечебно-воспитательных учреждениях;

¹⁶ См. «Стандартизация социального обслуживания в Беларуси: законодательные основы и методологические проблемы», Наталия Милькота / материалы Республиканского социального форума – 2014 «Социальная сплоченность во имя всеобщих интересов».

¹⁷ См. Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» от 22 мая 2000 г. № 395-З (с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 мая 2014 г.).

- рождение одновременно троих и более детей;
- наличие в семье ребенка с особенностями психофизического развития, в том числе ребенка-инвалида;
- смерть близкого родственника или члена семьи;
- нанесение ущерба в результате пожаров и других стихийных бедствий, техногенных катастроф (аварий), боевых действий, актов терроризма, психофизического насилия, торговли людьми, противоправных действий других лиц;
- наличие иных обстоятельств, последствия которых гражданин не в состоянии преодолеть самостоятельно.

Аналогично, утвержденная Советом министров Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011–2015 годы направлена на отдельные категории граждан: ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов. Вместе с тем, категориальная социальная помощь имеет невысокую адресность и оценивается некоторыми исследователями как неэффективный инструмент социальной политики.¹⁸

Таким образом, следует отметить позитивное развитие национального права в сфере социального обслуживания, включая разработку соответствующих стандартов. Имеющийся институциональный уклон в социальном обслуживании в определенной степени смягчается введением новых видов и форм СУ, подразумевающих участие негосударственного сектора. В то же время, остается актуальным как повышение адресности социальной помощи, так и законодательное закрепление таких основных принципов предоставления социальных услуг как всеобщий доступ, справедливость, равенство, инклюзивность, ответственность и нацеленность на развитие.

Отдельного анализа требует вопрос о всеобщности и системности национальных СУ, которые [в соответствии с приведенными выше международными принципами] должны включать: медицинское обслуживание, водоснабжение и канализацию, образование, питание, жилье, предоставление информации по вопросам физической и финансово-имущественной безопасности, чтобы не просто помочь человеку справиться с трудной жизненной ситуацией, но гарантировать достойное существование и развитие.

¹⁸ См., например, «Влияние некоторых мер социальной политики на благосостояние социально уязвимых групп», Глеб Шиманович, Александр Чубрик, Рабочий материал Исследовательского центра ИПМ, WP/13/04 – режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/wp2013r04.pdf>.

Примечание: в рамках настоящей работы не проводился отдельный анализ общих правовых условий деятельности общественных объединений в Беларуси, которые, согласно многим оценкам, не являются благоприятными.¹⁹ Среди факторов, затрудняющих деятельность общественных объединений, указываются: затруднительная процедура регистрации юридического лица, обременительная (коммерческая) ставка арендной платы для некоммерческих организаций, сложность процедуры регистрации международной гуманитарной, технической и благотворительной помощи. Вместе с тем, Индекс устойчивости организаций гражданского общества на протяжении ряда лет демонстрирует позитивную динамику,²⁰ прежде всего, в сфере адвокати́рования. Последнее обстоятельство позволяет охарактеризовать третий сектор как серьезного участника общественных процессов и перспективного партнера в решении актуальных социальных проблем, к которому необходимо прислушиваться, формулируя «правила игры» в сфере социального обслуживания.

¹⁹ Подробнее см., например, обзор «Свобода ассоциаций и правовое положение некоммерческих организаций в Беларуси» за 2013 год – режим доступа: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/02/SA-2013-final1-1.pdf>

²⁰ См. 2013 – Индекс устойчивости организаций гражданского общества – Беларусь – режим доступа: http://www.actngo.info/sites/default/files/files/report_belarus_csosi_2013.pdf

Глава 4. Обзор социально-экономического контекста деятельности сектора социального обслуживания населения

В Конституции Республики Беларусь утверждается, что «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство». Социальный характер белорусского государства обеспечивается за счет доминирующей роли государственного сектора в экономической и социальной сферах. Вплоть до недавнего времени (2009 г.) более 50% национального ВВП перераспределялось через государственный бюджет.²¹ В настоящее время более 70% ВВП генерируется государственным сектором экономики, оставляя на долю частного сектора лишь 30%. Подобное соотношение наблюдается и в сфере занятости – более 70% занятых в экономике работают в государственных органах, организациях и предприятиях. В частном секторе трудятся лишь около 30% занятых.²²

Государственная политика в Беларуси реализуется на основании Программ социально-экономического развития на пятилетний период. Программы разрабатывается Советом министров РБ совместно с администрацией Президента, принимается Всебелорусским собранием²³ и утверждается указом Президента и постановлением Совета министров.

В частности, действующая в настоящее время [Программа социально-экономического развития РБ на 2011-2015 годы](#)²⁴ определяет следующие приоритетные направления государственной политики:

- развитие человеческого потенциала, включая повышение уровня благосостояния, рост рождаемости и увеличение продолжительности жизни, укрепление здоровья граждан и повышение качества образования;
- радикальная модернизация всех секторов экономики, создание новых наукоемких и высокотехнологичных производств;
- стимулирование предпринимательства и деловой инициативы;

²¹ Обзор государственных расходов в Республике Беларусь, часть 2, Всемирный банк 2013 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/05/000333037_20130405101422/Rendered/PDF/741480ESW0P123032700PUBLIC00Russian.pdf

²² Республика Беларусь: экономический обзор. Октябрь 2013 года, Всемирный банк <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Belarus-Economic-Update-Oct2013-ru.pdf>

²³ Внеконституционный орган, состоящий из представителей трудовых коллективов и собирающийся один раз в пять лет.

²⁴ Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 годы http://www.economy.gov.by/ru/macroeconomy/programma_soc_econom_razvitiia

- рост экспорта товаров и услуг, сбалансированность и эффективность внешней торговли;
- развитие импортозамещающих производств;
- устойчивое развитие регионов;
- строительство качественного и доступного жилья;
- повышение эффективности агропромышленного комплекса.

За последние пять лет экономика Беларуси пережила два кризиса – в 2009 и 2011 году. Их причинами стали как внешние факторы - мировой финансовый кризис и связанное с ним снижение спроса на белорусские продукты, в частности в России, - так и внутренние: зависимость экономики Беларуси от условий поставок российских энергоносителей, попытка компенсировать падение спроса на белорусские товары путем стимулирования внутреннего спроса через повышение доходов в государственном секторе экономики. Результатом кризисов стало снижение экономического роста. Так, по оценке Всемирного банка, в 2013 г. рост ВВП составил 0.9%, в 2014 г. прогнозируется еще больше снижение.²⁵

Последствия кризисов были смягчены как за счет внешних заимствований, так и за счет снижения государственных расходов, в частности, капитальных вложений в экономику. В результате, текущие государственные расходы, в частности, расходы на социальный сектор, либо остались на прежнем уровне, либо возросли.

В то же время, как неоднократно указывалось международными (в частности, Всемирного банка - ВБ) и национальными экспертами, социальная помощь в виде субсидий и льгот предоставляется скорее по категориальному, нежели по адресному принципу. И таким образом перераспределяется главным образом в пользу части населения со средним и выше среднего уровнем доходов.²⁶ По данным ВБ, в последние годы Беларусь тратит на социальную помощь около 3% ВВП (почти на 70% больше чем страны региона в среднем), причем получателями этой помощи

²⁵ Республика Беларусь: экономический обзор. Октябрь 2013 года, Всемирный банк <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Belarus-Economic-Update-Oct2013-ru.pdf>

²⁶ Belarus public expenditure review : fiscal reforms for a sustainable economic recovery, World Bank, 2011 <http://documents.worldbank.org/curated/ru/2011/08/15403920/belarus-public-expenditure-review-fiscal-reforms-sustainable-economic-recovery>

является более чем 50% населения. Социальная помощь распределяется через 14 различных программ, лишь одна из которых применяет критерии нуждаемости при распределении средств.²⁷

Несмотря на то, что социально-экономическая модель, основанная на преференциальном режиме поставки энергоносителей из России и на эксплуатации индустриальной базы, заложенной в послевоенный период, близка к исчерпанию своих возможностей, белорусские власти, по сути, не рассматривают возможности проведения структурных реформ в экономике. Наиболее вероятными причинами этого являются ожидания возобновления в полном объеме преференциального режима поставок энергоносителей из России.

При рассмотрении социально-экономического контекста существования сектора социального обслуживания необходимо уделить отдельное внимание такому явлению, как «скрытая безработица». Оценка уровня безработицы в Беларуси является значительной методологической проблемой как для национальных, так и международных организаций. Государственные организации при составлении отчетов и планировании соответствующих мероприятий используют цифру официально зарегистрированных безработных, которая на протяжении последнего десятилетия колеблется на уровне менее 1%. Однако другие методы изучения данного явления (например, перепись населения 2009 г.) дают основание говорить о средней безработице на уровне 6%.²⁸

В то же время численность трудоспособного населения, не занятого в экономике, составляет, по разным оценкам, от 10% до 30%. Белорусское правительство в последний год признало существование такого явления, как скрытая безработица, однако не приступило к оценке его реального масштаба, изучению причин и разработке инструментов смягчения данной ситуации.

В настоящее время экономика Беларуси стоит перед несколькими серьезными вызовами, неадекватный ответ на которые будет иметь негативные последствия для социальной ситуации в стране. Самым существенным вызовом является опасное равновесие в банковской сфере, когда вклады граждан в национальной валюте удерживаются в банках только благодаря чрезвычайно высоким процентным ставкам (на уровне 40%). В то же время, этот уровень процентных ставок

²⁷ Обзор государственных расходов в Республике Беларусь, часть 1, Всемирный банк 2011 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/31/000356161_20111031003255/Rendered/PDF/635660ESW0whit0AN0REV0ENG0LQ0111011.pdf

²⁸ Аналитическая записка «Тенденции и текущие вызовы на рынке труда Беларуси», Исследовательский центр ИПМ, 2013 <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pp2013r02.pdf>

делает коммерческие кредиты недоступными для частных предприятий. Эксперты указывают на высокую вероятность новой девальвации национальной валюты и очередного витка экономического кризиса в силу отсутствия новых источников экономического роста.

Еще одним вызовом способности частного сектора стать новым двигателем роста экономики является проблема кадров. Уже в настоящее время, как указывается в исследованиях Всемирного банка, большая часть предприятий указывает в качестве одной из основных проблем национальной бизнес-среды отсутствие необходимых кадров.²⁹ Как представляется, частично эта проблема связана с особенностями белорусского образования, воспроизводящего советскую модель подготовки кадров для индустриальной экономики (Беларусь не является участником Болонского процесса). Также проблема нехватки кадров связана с явлением трудовой миграции, в первую очередь в Россию.

Серьезным вызовом в ближайшие годы также станет дисбаланс пенсионной системы, усугубляющийся трудовой миграцией. Эта проблема может быть частично смягчена за счет денежных переводов мигрантов. Предлагаемые правительством консервативные методы реформирования пенсионной системы (например, поощрение позднего выхода на пенсию) вряд ли смогут помочь решению этой проблемы в значительной степени.

В текущий период времени жесткая государственная политика регулирования занятости и доходов имеет определенные положительные эффекты. Так, уровень абсолютной бедности в Беларуси в 2012 г. составил 6.3%, а коэффициент Джини, демонстрирующий расслоение общества по доходам, был оценен на уровне 0.261 (что близко к показателям стран Скандинавии, т.е. в Беларуси очень умеренная разница между доходами наиболее и наименее обеспеченных групп населения).³⁰

Однако демографические тенденции в Беларуси указывают на продолжение сокращения трудоспособного населения. Согласно базовому прогнозу Отдела Народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, до конца десятилетия удельный вес трудоспособного населения в Беларуси снизится с 66% (в 2010 году) до 60%.³¹

²⁹ См., например, Страновой экономической меморандум Всемирного Банка для Республики Беларусь «Экономическая трансформация для роста», с.26 <http://www.research.by/publications/wp/1303/>

³⁰ Аналитическая записка «Тенденции и текущие вызовы на рынке труда Беларуси», Исследовательский центр ИПМ, 2013 <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pp2013r02.pdf>

³¹ Там же

Глава 5. Основные акторы сферы социального обслуживания населения, их классификация и специфика

В соответствии с действующим законодательством (ст. 7 закона «О социальном обслуживании»), в системе социального обслуживания населения в настоящее время могут действовать такие субъекты как:

- **государственные органы**, осуществляющие государственное регулирование и управление в области социального обслуживания;
- **государственные организации** (их структурные подразделения);
- **иные юридические лица**, включая негосударственные коммерческие и некоммерческие организации;
- **индивидуальные предприниматели**, оказывающие социальные услуги.

При этом характерно, что **негосударственные некоммерческие организации** фигурируют в законе «О социальном обслуживании» преимущественно в новой части, касающейся ГСЗ.

С учетом целей и задач анализа в качестве основных субъектов в нем рассматриваются действующие в Республике Беларусь организации, вовлеченные либо стремящиеся к вовлечению в систему оказания социальных услуг и/ или осуществляющие соответствующие практики адвокатиования, связанные с принятием решений в данном секторе.

В число анализируемых включались организации, которые определяют в качестве своих целевых групп категории граждан, на законодательном уровне признаваемых в качестве нуждающихся в социальном обслуживании (ст. 28 закона «О социальном обслуживании»), а именно: *малообеспеченные, сироты, многодетные семьи, люди без определенного места жительства, безработные, люди с инвалидностью, находящиеся в ситуации семейного неблагополучия; отбывавшие уголовное наказание; пережившие смерть близкого родственника и пр.* Однако основанием для включения организации в анализ было не только работа с соответствующей законодательству целевой группой, но и качественная оценка целей деятельности организаций. Таким образом, в рамках анализа рассматривались и организации, деятельность которых не попадает в закрепленное на уровне законодательства определение, но вместе с тем направленная на помощь гражданам, попавшим либо рискующим попасть в трудную жизненную ситуацию.

При этом в совокупность исследуемых организаций не включались индивидуальные предприниматели и волонтерские инициативы в силу их ограниченного количества и минимального вовлечения в деятельность сектора.

Классификация организаций

Несмотря на формальную четкость законодательства, необходимо отметить сложность классификации и выделения субъектов сферы социального обслуживания.

Наименее проблематичным представляется определение **государственных организаций** (в соответствии со ст. 7-8 закона «О социальном обслуживании»). Вышеуказанные статьи определяют иерархическую систему как управления сферой, так и предоставления социальных услуг. В соответствии с таким определением, среди государственных организаций, оказывающих социальные услуги, выделяются следующие:

- больницы сестринского ухода;
- геронтологические центры;
- дома (центры) временного пребывания лиц без определенного места жительства;
- социально-педагогические центры;
- специализированные трудовые мастерские;
- специальные клиники для безнадежно больных людей (хосписы);
- учреждения социального обслуживания: дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома-интернаты для детей-инвалидов, специальные дома для ветеранов, престарелых и инвалидов, территориальные центры социального обслуживания населения, центры социального обслуживания семьи и детей (социальной помощи семье и детям) и другие;
- центры коррекционно-развивающего обучения и реабилитации;
- центры ресоциализации и (или) социальной адаптации;
- иные государственные организации (их структурные подразделения) в соответствии с законодательством.

С учетом целей анализа и большого количества данных государственных организаций и учреждений в Беларуси, на основании качественной оценки экспертов и авторов работы основное внимание было уделено следующим трем категориям государственных организаций:

- **Территориальные центры социального обслуживания населения (ТЦСОНЫ).** Согласно данным Минтруда, по состоянию на 1 июля 2014 г. в республике функционирует 148 центров, в том числе 2 городских центра социальной помощи семье и детям, структуру в которых входят отделения социальной адаптации и реабилитации (133), «кризисные комнаты» (76). Также в ТЦСОНах работают телефоны «горячей линии».³²

- **Центры коррекционно-развивающего обучения и реабилитации (ЦКРОиРы),** представляющие собой специальные учебно-воспитательные учреждения системы образования, предназначенные для «создания комплексной системы социально-педагогической, психологической, медицинской реабилитации детей с особенностями психофизического развития (ОПФР) с целью интеграции их в общество».³³

- **Социально-педагогические центры (СПЦ),** действующие на основании закона Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений совершеннолетних» (от 31.05.2003).³⁴

При этом очевидно, что ТЦСОНЫ в настоящее время являются основным и доминирующим типом субъектов, оказывающих социальные услуги населению. Об этом свидетельствуют как количественные показатели (количество центров, поддержка их из бюджетных средств), так и качественные (оценки экспертов). Вместе с тем, необходимо отметить, что как объем оказываемых ими услуг, так и поддерживаемых категорий граждан ограничен в соответствии с формальными рамками. Потенциал инновационности центров представляется спорным, а также во многом зависящим от субъективных факторов (в частности, личности главы Центра и активности ее/его работы). Дальнейшее изучение других типов государственных социальных организаций и учреждений представляется важной сферой для дальнейших исследований.

Параллельно необходимо отметить и некоторые проблемы в управлении сектором социального обслуживания. В частности, отсутствие кооперации и взаимодействия между профильными государственными ведомствами, в ведении которых находятся различные социальные

³² Информация о Территориальных центрах социального обслуживания (ТЦСОНах) на сайте Минтруда http://mintrud.gov.by/ru/new_url_375140128

³³ Приказ Министерства образования Республики Беларусь от 31.08.1999 N 559 "Об утверждении Положения о центре коррекционно-развивающего обучения и реабилитации" <http://www.pravoby.info/docum09/part28/akt28092/index.htm>

³⁴ Закон Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений совершеннолетних» <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=47503>

услуги. Так, Министерство труда и социальной защиты (Минтруда) является основным профильным министерством, в ведении которого находятся ТЦСОНЫ, вместе с тем, за оказание медицинских услуг (которые могут быть отнесены к категории социальных) отвечает Министерство здравоохранения (Минздрав), а за социально-педагогические услуги Министерство внутренних дел (МВД) и/или Министерство образования (Минобр). Однако судя по законодательной базе, структуре межведомственных связей, а также оценкам участвовавших в данном анализе экспертов, взаимодействие, как между самими министерствами, так и подотчетными им структурами при этом остается невысоким, либо в принципе отсутствует.

Общественные организации

Более проблематичным представляется определение негосударственных/общественных организаций, вовлеченных в сферу социального обслуживания. Несмотря на существование перечня организаций с соответствующими уставными целями, зарегистрированных Министерством юстиции Республики Беларусь (Минюстом), данный перечень, по оценкам экспертов (включая близких к Минтруда), является неполным и неактуальным.³⁵

Альтернативной опцией при проведении анализа представлялось использование специализированной базы данных «*Беларусь социальная*»³⁶, составленной Бюро социальной информации, действующим при Белорусской ассоциации социальных работников (БАСР). Согласно данным Бюро, на сайте собраны данные о более чем 7200 организациях, включая «*государственные, общественные, религиозные, профсоюзные и коммерческие организации социальной сферы Республики Беларусь*». Вместе с тем, проблемами данной базы являются:

- нечеткая классификация организаций (поиск можно вести по целевым группам, видам деятельности и регионам). В результате, в базе данных есть организации, которые повторяются из категории в категорию³⁷;

³⁵ В частности, в одном из интервью связанный с Минтруда эксперт описывала ситуацию, когда при попытке проведения опроса организаций на основании списка Минюста, были многочисленные возвраты писем, неактуальность электронных и почтовых адресов организаций и пр.

³⁶ База данных «Беларусь социальная» http://ru.belbsi.by/rights/social_belarus/organizations/

³⁷ Например, «Белорусское общество красного креста» и его структурные подразделения, которые появляются практически во всех категориях.



- разделение и указание в качестве отдельных организаций главной организации и ее структурных подразделений, что приводит к дублированию и увеличению количества организаций;
- совмещение в базе государственных, общественных и коммерческих организаций.

Вместе с тем, ввиду отсутствия реальных альтернатив представляется возможным использовать данные этой базы в анализе. После проведения качественной оценки указанных в ней организаций был составлен список из 500 организаций, включая главные структурные подразделения и их региональные организации. Данный список рассматривался в качестве генеральной совокупности и использовался для проведения опроса. При этом организации отбирались исходя из использованной в базе классификации по целевым группам:

1. **Беженцы и мигранты**
2. **Бездомные**
3. **Безработные**
4. **Бывшие узники концлагерей и репрессированные**
5. **ВИЧ-инфицированные**
6. **Военнослужащие и бывшие военнослужащие**
7. **Дети в социально опасном положении**
8. **Дети с ограниченными возможностями**
9. **Жертвы насилия**
10. **Заключенные и освободившиеся из МЛС**
11. **Люди с зависимостями**
12. **Люди с ограниченными возможностями**
13. **Люди с психиатрическими проблемами**
14. **Малообеспеченные**
15. **Пострадавшие от ЧАЭС**
16. **Пострадавшие от катастроф**
17. **Семьи многодетные**
18. **Семьи неполные, одинокие родители.**

Оценивая позиции различных негосударственных организаций в секторе социального обслуживания, можно утверждать наличие определенного рода монополии на оказание социальных

услуг у такой организации как **«Белорусское общество красного креста» (БОКК)**. Особый статус организации определяется уже на формальном законодательном уровне, поскольку она действует на основании отдельного закона (*«О Белорусском Обществе Красного Креста» от 24 октября 2000 года с изменениями и дополнениями*)³⁸, в котором содержится выемка из законодательства.³⁹ Государство берет на себя финансовые обязательства в отношении БОКК (например, предусмотренная ст. 13 уплата из государственного бюджета членских взносов в Международную Федерацию Красного креста и Красного полумесяца). Кроме того, в законе (глава 4) отдельно прописаны вопросы взаимодействия с государством, включая возможность получения социального заказа.

Кроме того, на уровне экспертных оценок и интервью БОКК указывалась в качестве значимой в оказании различных социальных услуг, а ее положение оценивалось как «доминирующее» в сфере социального обслуживания (с различными смысловыми коннотациями). Данная организация оказывает услуги всем вышеперечисленным целевым группам сферы социального обслуживания населения.

В качестве отдельной категории акторов необходимо выделить организации, сохранившиеся с советских времен, деятельность которых сосредоточена преимущественно на помощи **ветеранам и пострадавшим во время второй мировой войны, а также людям с инвалидностью**. Данные организации в силу сложившейся ранее практики также находятся на несколько особом положении, имея собственные предприятия, культурные и образовательные учреждения, и льготные условия аренды помещений. Вместе с тем, возможности адвокатирирования у данных организаций, также как и у других организаций сферы социального обслуживания ограничены. В эту группу организаций можно отнести **Белорусское общество инвалидов (БелОИ), Белорусское товарищество инвалидов по зрению (БелТИЗ), Белорусское общество глухих (БелОГ) и Республиканскую ассоциацию инвалидов-колясочников (РАИК)**.

Кроме того, в качестве отдельной категории можно выделить **религиозные организации**, признаваемые в качестве субъекта кооперации со стороны государственных структур и оказывающие определенный набор социальных услуг. Среди них: **РОО «Христианское социальное служение»**,

³⁸ Закон «О Белорусском Обществе Красного Креста» от 24 октября 2000 года с изменениями и дополнениями// http://etalonline.by/?type=text®num=h10000437#load_text_none_1

³⁹ Указание в ст. 4 Закона о том, что деятельность БОКК регулируется законодательством об общественных объединениях в части, не противоречащей данному Закону.

**католическая благотворительная организация
«Национальный Каритас в Беларуси», Союз сестричеств
милосердия Белорусской Православной Церкви, приход
Храма иконы Божией Матери "Всех скорбящих Радость".**

В качестве отдельной организации профессионального характера, действующей в сфере оказания социальных услуг. необходимо отметить **Белорусскую ассоциацию социальных работников (ОО «БАСР»)**. Она объединяет профессиональных социальных работников, а также других людей, вовлеченных в сферу оказания социальных услуг. Данная организация помимо непосредственной деятельности в сфере занимается также информационной работой (формированием базы данных, специализированной библиотеки социальной работы и пр.).⁴⁰

Далее представлена краткая характеристика негосударственных организаций, попавших в сферу анализа по критерию целевых групп:

1. Беженцы и мигранты

В данной категории также присутствуют несколько религиозных организаций (в частности, **Межконфессиональная миссия «Христианское социальное служение», Дом Милосердия при «Приходе в честь Всех святых в Минске»**), а также организация, представляющая беженцев из Афганистана. Кроме того, сюда попадает «фантомная» организация **«Белорусский фонд мира»**, деятельность которой имеет скорее политический характер, а также имеющий неоднозначную репутацию в белорусском третьем секторе Центр поддержки ассоциаций и фондов «СКАФ». Сюда же относят БОКК и его региональные областные подразделения.

2. Бездомные

Исходя из имеющихся сведений, данная категория является одной из наименее представленных в сфере социального обслуживания. В качестве объяснения подобной диспропорции можно предположить восприятие бездомных как потенциальных преступников, т.е. сфера деятельности МВД. Главенствующее положение здесь занимают государственные учреждения (**Дома ночного**

⁴⁰ Более подробно об информационном направлении активности Ассоциации на см. сайте http://www.basw-ngo.by/page.php?parent=0&issue_id=2931



пребывания), религиозные организации, а также организации, имеющие в качестве своих основных целевых аудиторий женщин (в частности, **«Белорусская ассоциация молодых христианских женщин»**, **Гродненская общественная женская организация «Родник милосердия»**) и детей (например, **«Глобал – помощь детям»**, **«Родители за будущее детей»**).

3. Безработные

В силу специфической ситуации с учетом официальных безработных в Беларуси, организации в данной категории имеют в фокусе преимущественно молодежь (т.е. помощь в трудоустройстве без опыта работы). Так, здесь присутствуют такие достаточно известные молодежные организации, как **«Лига добровольного труда молодежи»**, **Белорусское молодежное общественное объединение «Новые лица»**, а также некоторые региональные организации (например, **Брестское областное молодежное общественное объединение «Инвалид и среда»**). Вместе с тем, в данную категорию попадают и женские организации различного вида и практик взаимодействия с государством (**«Женское независимое демократическое движение»** и **«Белорусский союз женщин»**), а также региональные женские организации (**Борисовское женское социальное общественное объединение «Провинция»**). Присутствует здесь и консультативно-образовательное учреждение **«Центр социальной поддержки»**.⁴¹

4. Бывшие узники концлагерей и репрессированные

В данной категории представлены организаций республиканского и регионального уровня, часть из которых связана с **Белорусской организацией ветеранов**. При этом еврейские организации, несмотря на формально различающиеся названия, имеют одинаковые адреса. Количество организаций в данной категории достаточно большое, что, вероятно, связано с сохранившейся с советского времени практикой, когда деятельность третьего сектора чаще всего сосредотачивалась на помощи участникам второй мировой войны. В числе ведущих НГО данной сферы можно назвать **МОО «Взаимопонимание»**, которая работает с бывшими узниками нацизма, а также указывает в качестве своей целевой категории пожилых людей.

Кроме того, в числе организаций, оказывающих помощь пожилым людям, называлась общественная благотворительная еврейская организация **«Хосэд-Рахамим»**.

⁴¹ Можно отметить, что хотя в анализе и не рассматриваются отдельно коммерческие организации, в принципе, в этой категории их количество достаточно большое.



5. ВИЧ-инфицированные

Организации республиканского и регионального уровня, среди которых ряд профильных активных организаций, включая **БОО «Позитивное движение», РМОО «Встреча»**. Кроме того, в качестве своей целевой группы данную категорию указывают некоторые женские и молодежные объединения (например, Витебский женский клуб, **«Белорусская ассоциация клубов ЮНЕСКО», РМОО «Некст Стоп – Нью Лайф»** и пр.), а также религиозная организация **«Христианское содружество взрослых и молодых»**.

6. Военнослужащие и бывшие военнослужащие

Аналогично целевой группе «бывшие узники концлагерей» данная группа по советской традиции сохраняет большое количество организаций, объединяющих ветеранов различных войн, видов войск, а также солдатских матерей. Наиболее крупными являются **Ассоциация ветеранов войны в Афганистане, Белорусская общественная организация солдатских матерей, Белорусский союз офицеров**.

7. Дети в социально-опасном положении

Одна из наиболее многочисленных категорий организаций, где присутствуют такие значимые игроки, как общественная организация **Белорусский фонд «SOS-детская деревня», «Белорусский детский фонд», Белорусская благотворительная ассоциация «Будущее - детям», МОО «Понимание», фонд «Мы - детям», «Матери против наркотиков»**. А также некоторые религиозные (баптистская церковь «Благовестие», Братство во имя святых Виленских мучеников при Минском Свято-Петро-Павловском соборе), благотворительные (Могилевская областная благотворительная организация «Тавифа», республиканское благотворительное объединение «Надежда детям»).

8. Дети с ограниченными возможностями

Группа организаций, включая одного из крупнейших акторов сферы **«Белорусское общество инвалидов»**, а также такие значимые организации как **«Белорусское общество инвалидов по зрению», религиозная миссия «Благотворительное католическое общество "Каритас"»**. Организации с фокусом на чернобыльские последствия (**«Белорусский комитет "Дети Чернобыля"», РОО Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам (БелАПДИиМИ)**).



Отдельное место в группе занимает общественная детская организация **«Белорусский детский хоспис»**, оказывающий безвозмездную помощь неизлечимо больным детям Беларуси.

9. Люди с различными заболеваниями

Действует ряд профильных организаций, фокусирующихся на различных заболеваниях. Например, **"Белорусская ассоциация больных гемофилией"**, **«Белорусская ассоциация больных рассеянным склерозом»** (при БелОИ). А также спортивные организации для людей с инвалидностью (**"Белорусская федерация физической культуры и спорта инвалидов"**). Объединяющее сотрудников государственных медицинских учреждений **Белорусское движение медицинских работников**.

10. Жертвы насилия

Различные организации, включая в значительной степени пользующийся государственными преференциями **Белорусский союз женщин (БСЖ)**, а также известные инициативы в данной сфере **МОО «Гендерные перспективы»**, **Белорусская ассоциация молодых христианских женщин**, **ОО кризисный центр для детей и женщин «Радислава»**.

11. Заключение и освобожденные из МЛС

Организации, большую часть из которых составляют **Центры социальной адаптации ранее судимых лиц**, вместе с тем в качестве своей целевой группы с данной категорией работает известное региональное общественное объединение в Гомеле **«Социальные проекты»** (которое также занимается помощью пожилым людям, бывшим воспитанникам социальных учреждений и пр.). Здесь же присутствуют **благотворительная организация «Милосердие»**, **религиозное БОО "Христианское служение духовному возрождению осужденных"**.

12. Люди с зависимостями

Профессиональные объединения (**"Белорусская психиатрическая ассоциация медицинских сестер"**), а также учреждения, подотчетные Минздраву (**"Республиканский научно-практический центр психического здоровья"**). Здесь же присутствуют и молодежные, и благотворительные, и религиозные организации, в частности, **«Разные-равные»**, **БОО «Позитивное движение»**, **Благотворительная религиозная миссия "Возвращение" Союза ХВЕ**, а также содружество **«Анонимные алкоголики»**



13. Люди с ограниченными возможностями

В данной категории можно выделить порядка 100 акторов, причем именно в ней присутствуют организации, сохранившиеся с советских времен, отмеченные выше в качестве отдельной категории: **БелОИ, БелТИЗ, БелОГ**. А также значимые для сферы оказания социальных услуг **Белорусская ассоциация инвалидов-колясочников, Офис по правам людей с инвалидностью и Объединение инвалидов войны в Афганистане**. Эту категорию указывают в качестве значимой для своей деятельности и религиозные объединения (в частности, **ОО «Христианское служение молодых и взрослых», РОО «Христианское социальное служение»**).

14. Люди с психиатрическими проблемами

Одна из наименее представленных категорий (в рамках анализа рассматривались пять организаций), среди которых профессиональная организация **«Белорусская ассоциация психотерапевтов»** и специализированная **«Белорусская психиатрическая ассоциация»**.

15. Малообеспеченные

Организации преимущественно регионального уровня (например, **"Кобринское благотворительное городское общество "Милосердие", Благотворительное общество "Берестье", "Могилевское городское общество социальной помощи и всеобщего диалога"**), а также религиозные и еврейские организации **«Христианское общество милосердия», "Еврейское культурное общество "Эмуна"**).

16. Пострадавшие от аварии на ЧАЭС

Организации, включая таких известных акторов, как **МОО "Объединение белорусов мира "Бацькаўшчына", Белорусскую общественную организацию "Инвалиды Чернобыля", организация «Экодом»**. Также в эту категорию попадает "Ассоциация работников правоохранительных органов "Щит Чернобылю".

17. Пострадавшие от катастроф

Выделение данной категории в отдельную группу представляется спорным. В базе данных в нее попадает 2 организации, деятельность которых не имеет публичного характера. В числе организаций:

Белорусский комитет ветеранов подразделений особого риска и "Белорусское отделение Международного общественного фонда ликвидации последствий аварий и чрезвычайных ситуаций".

18. Многодетные семьи

Организации различного уровня, одной из основных в данной группе является **"Белорусская ассоциация многодетных родителей"** с региональными подразделениями, а также различные региональные и местные организации многодетных семей (например, **Сморгонское общественное объединение многодетных родителей, ОО "Бобруйская городская ассоциация многодетных родителей "Семья"** и пр.). В данной группе также представлена известная в сфере **«Белорусская организация трудящихся женщин»**.

19. Неполные семьи, одинокие родители

Данная категория представлена немногочисленными организациями, которые частично пересекаются с указанными в группе «Многодетные семьи», а также несколькими международными благотворительными организациями МБОО «Жизни - ДА», МБОО «Социально-христианское служение».

В приведенную классификацию не включены отдельно организации, вовлеченные в реализацию **гендерных проектов и инициатив**, однако, как правило, организации подобного профиля предоставляют некоторые услуги для различных целевых групп. В частности, это услуги по оказанию психологической и иной помощи в случае семейного насилия, помощь одиноким родителям и решение других семейных проблем. Среди подобного рода организаций можно назвать: **МОО "Гендерные перспективы", ОО «Могилёвский женский центр поддержки и самообразования»** (Могилев).

Глава 6. Анализ данных опроса по теме социального обслуживания

Методология проведения опроса

Опрос государственных структур и общественных организаций, действующих в сфере социального обслуживания, проводился в июне 2014 года.

В государственные структуры (преимущественно ТЦСОНЫ, ЦКРОиРы) было отправлено 421 бумажное и электронное письмо. Из них 20 писем (4,8%) вернулись из-за неверного адреса, всего ответили 79 адресатов (18,8%).

В общественные организации в соответствии с составленным списком было отправлено 578 электронных и бумажных писем, из них 147 (25,4%) вернулось из-за неверного адреса. Данный показатель в 5 раз выше, чем у государственных структур, что, видимо, объясняется большей нестабильностью общественных организаций по сравнению с госструктурами (под «нестабильностью» в данном случае понимается как физическое изменение адресов нахождения организаций, так и приостановление или прекращение их реальной деятельности по различным причинам). Ответы дали 42 адресата (7,3%). Данный показатель более чем в два раза меньше, чем аналогичный в случае госструктур. Одним из объяснений может быть то, что многие организации официально зарегистрированы по определенному адресу, но в реальности работают в другом месте, неактивны и/или не проверяют почту и/или e-mail. Другим объяснением может быть их меньшая по сравнению с государственными организациями дисциплинированность. Невысока вероятность того, что непредоставление ответов в описываемой ситуации является проявлением недоверия к исследователям.

Таким образом, всего было отправлено порядка 1000 писем, из них 12,6% вернулись назад, а на 16,7% не было получено ответов. Вместе с тем, **уровень ответов, показатель которого составил 70,7%**, можно оценить как очень высокий. Необходимо отметить, что он был обеспечен преимущественно ответами из государственных структур.

Анализ данных опроса

В ходе проведения анализа было получено 126 анкет, часть из которых была заполнена не полностью.

Отвечая на вопрос о типе организации, большинство респондентов отнесло свои организации к государственным (66,7%) и общественным (29,4%). Количество обозначивших себя в соответствии с двумя другими предложенными категориями (такими как - «государственно-общественная», «коммерческая» и «религиозная») было существенно меньше (см. Таблицу 1 и соответствующую диаграмму).

Таблица 1. Распределение ответов на вопрос о типе организации⁴²

Тип организации	Количество	% от общего количества анкет
Государственная	84	66,7%
Государственно-общественная	2	1,6%
Коммерческая	0	0,0%
Общественная (включая профсоюзные, сервисные и пр.)	37	29,4%
Религиозная	1	0,8%
Другая	2	1,6%

Диаграмма 1.



⁴² 1-й вопрос опросника, соответственно.

Не нашли себе места в предложенной классификации 2 организации, выбравшие ответ «другая». Одна идентифицировала себя как фонд, другая – как частное социально-педагогическое учреждение образования.

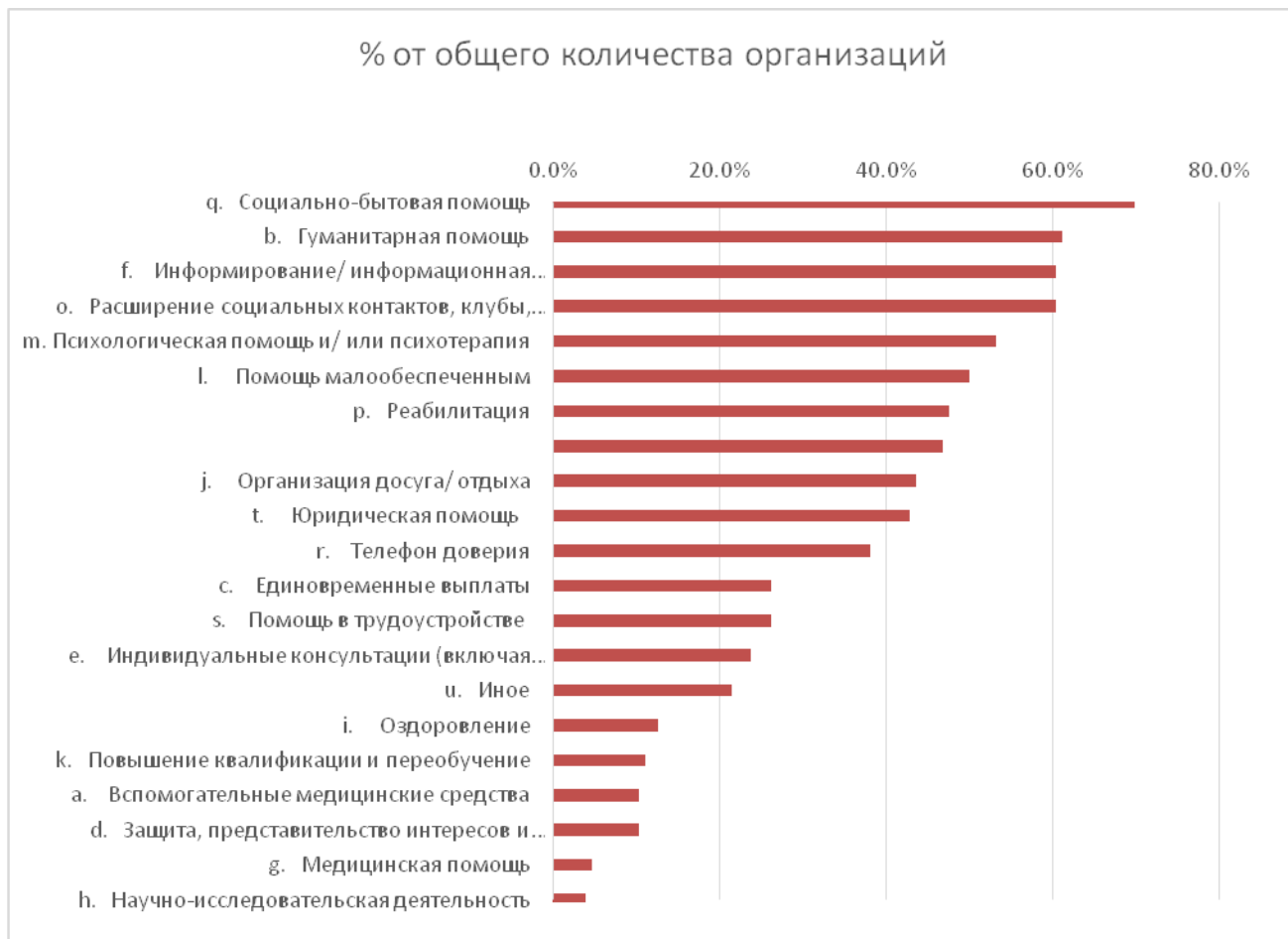
В дальнейшем анализе мы будем обращаться к двум наиболее крупным группам организаций: **государственным** и **общественным**, оставив прочие за рамками как несущественные в данном опросе.

Отвечая на вопрос относительно видов своей деятельности, респонденты указывали как предложенные в опроснике варианты (см. Таблицу 2 и соответствующую диаграмму), так и обозначали дополнительные виды услуг самостоятельно.

Таблица 2. Вид деятельности организаций сферы социального обслуживания⁴³

Вид деятельности	Количество организаций, отметивших его	% от общего количества организаций
Социально-бытовая помощь	88	69,8%
Гуманитарная помощь	77	61,1%
Информирование/ информационная поддержка	76	60,3%
Расширение социальных контактов, клубы, кружки	76	60,3%
Психологическая помощь и/ или психотерапия	67	53,2%
Помощь малообеспеченным	63	50,0%
Реабилитация	60	47,6%
Развитие способностей (например, у детей и людей с инвалидностью)	59	46,8%
Организация досуга/ отдыха	55	43,7%
Юридическая помощь	54	42,9%
Телефон доверия	48	38,1%
Единовременные выплаты	33	26,2%
Помощь в трудоустройстве	33	26,2%
Индивидуальные консультации (включая помощь в поиске финансовых средств)	30	23,8%
Иное	27	21,4%
Оздоровление	16	12,7%
Повышение квалификации и переобучение	14	11,1%
Вспомогательные медицинские средства	13	10,3%
Защита, представительство интересов и адвокатиование	13	10,3%
Медицинская помощь	6	4,8%
Научно-исследовательская деятельность	5	4,0%

⁴³ Вопрос 2 опросника.

Диаграмма 2.


Как видно из представленных данных, **социально-бытовая и гуманитарная помощь**, наряду с **информационной поддержкой и социализацией**, являются наиболее распространенными видами деятельности организаций, принявших участие в опросе.

Сумма ответов намного превышает 100%, так как в данном вопросе можно было отмечать много вариантов ответов, поскольку многие организации имеют широкий спектр деятельности. В опции «иное» организации, выбравшие этот вариант, указывали следующие виды деятельности:

- Предоставление временного (круглосуточного) проживания для пожилых, инвалидов, пострадавших от насилия в семье, от техногенных катастроф и природных катаклизмов, беженцам;
- Дом совместного самостоятельного проживания;
- Реализация социальных проектов;
- Социальные услуги в стационарных условиях;

- Оказание государственной адресной социальной помощи (ГАСП);
- Прокат средств социальной реабилитации;
- Постинтернатное сопровождение;
- Адресная социальная помощь;
- Платные разовые услуги;
- Некоторые социально-бытовые услуги (в частности, такие как: социальное такси, стирка белья, стрижка газонов);
- Услуги сиделки;
- Услуги нянь в семьях с двойнями;
- Обучение, образовательные услуги (вообще, и лицам с особенностями психофизического развития);
- Социально-психологическая поддержка, консультирование, диагностика интеллектуального развития, коррекционно-педагогическая помощь, образовательный процесс для лиц с тяжелыми заболеваниями и (или) множественными нарушениями психического и (или) физического развития;
- Социально-педагогическая и психологическая помощь несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении, нуждающимся в защите, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;
- Налаживание детско-родительских отношений, семейная помощь;
- Координирование деятельности в рамках специального образования своего региона;
- Долгосрочная опека детей-сирот;
- Продовольственная помощь;
- Социальное сопровождение наркопотребителей и людей, живущих с ВИЧ;
- Спортивная работа среди лиц с инвалидностью;
- Идеологическое воспитание молодежи и населения⁴⁴;
- Охрана природы, экологическое просвещение;
- Благотворительная деятельность (оплата лечения тяжелобольных детей) - разработка и реализация программ в области содействия профилактике и охраны здоровья детей
- Ресоциализация и адаптация попавших в трудную жизненную ситуацию.

⁴⁴ Интересным представляется то, что данная опция была отмечена общественной организацией.

Сравнивая виды деятельности государственных и общественных организаций, можно увидеть следующие различия (см. Таблицы 3-4 и соответствующие диаграммы).

Таблица 3. Виды деятельности государственных организаций

Вид деятельности	Количество государственных организаций, отметивших его	% от общего количества государственных организаций
Социально-бытовая помощь	66	78,6%
Расширение социальных контактов, клубы, кружки	62	73,8%
Гуманитарная помощь	59	70,2%
Информирование/ информационная поддержка	58	69,0%
Психологическая помощь и/ или психотерапия	57	67,9%
Помощь малообеспеченным	54	64,3%
Развитие способностей (например, у детей и людей с инвалидностью)	49	58,3%
Юридическая помощь	46	54,8%
Реабилитация	45	53,6%
Телефон доверия	42	50,0%
Организация досуга/ отдыха	37	44,0%
Единовременные выплаты	30	35,7%
Помощь в трудоустройстве	24	28,6%
Индивидуальные консультации (включая помощь в поиске финансовых средств)	19	22,6%
Иное	18	21,4%
Повышение квалификации и переобучение	8	9,5%
Вспомогательные медицинские средства	8	9,5%
Оздоровление	7	8,3%
Медицинская помощь	4	4,8%
Научно-исследовательская деятельность	3	3,6%
Защита, представительство интересов и адвокати́рование	2	2,4%

Диаграмма 3.



Таблица 4. Основные виды деятельности негосударственных организаций

Вид деятельности	Количество негосударственных организаций, отметивших его	% от общего количества негосударственных организаций
Социально-бытовая помощь	20	54,1%
Гуманитарная помощь	18	48,6%
Информирование/ информационная поддержка	17	45,9%
Организация досуга/ отдыха	16	43,2%
Расширение социальных контактов, клубы, кружки	12	32,4%
Реабилитация	12	32,4%
Защита, представительство интересов и адвокаторование	11	29,7%
Индивидуальные консультации (включая помощь в поиске финансовых средств)	11	29,7%
Помощь малообеспеченным	9	24,3%
Помощь в трудоустройстве	9	24,3%
Иное	9	24,3%
Оздоровление	8	21,6%
Психологическая помощь и/ или психотерапия	8	21,6%
Развитие способностей (например, у детей и людей с инвалидностью)	8	21,6%
Юридическая помощь	8	21,6%
Повышение квалификации и переобучение	6	16,2%
Вспомогательные медицинские средства	5	13,5%
Телефон доверия	5	13,5%
Единовременные выплаты	3	8,1%
Медицинская помощь	2	5,4%
Научно-исследовательская деятельность	2	5,4%

Диаграмма 4.



Из полученных данных видно, что в целом структура деятельности государственных и общественных организаций схожа: одни и те же направления присущи (либо, наоборот, не присущи) и государственным, и негосударственным акторам. Первая пятерка видов деятельности в обоих случаях совпадает («социально-бытовая помощь», «гуманитарная помощь», «информирование и информационная поддержка», «организация досуга/отдыха», «расширение социальных контактов, клубы, кружки»).

Однако необходимо отметить, что, например, таким видом деятельности как «защита, представительство интересов, адвокати́рование» практически не занимаются государственные организации (на них указало только 2,4% ответивших, и данный вид деятельности занимает последнее место в списке). В то время как общественные организации, наоборот, активно вовлечены



в подобную деятельность (ее указало 29,7% опрошенных, и она заняла, соответственно, 7-е место в списке). В свою очередь общественные организации (прежде всего, в силу самого своего статуса) мало, по сравнению с государственными, занимаются таким видом деятельности как единовременные выплаты, а также из сферы их деятельности «выпадает» организация телефонов доверия.

Отличие между государственными и негосударственными организациями проявляется и в количестве указываемых видов деятельности. Если у государственных организаций в среднем данный показатель составляет 8,3 видов деятельности (из 21 возможного в рамках данной классификации), то у общественных – 5,4. Это свидетельствует о том, что государственные организации более многопрофильны, а общественные – более специализированы и сфокусированы на меньшем количестве видов деятельности, что также может объясняться большим ограничением в ресурсах.

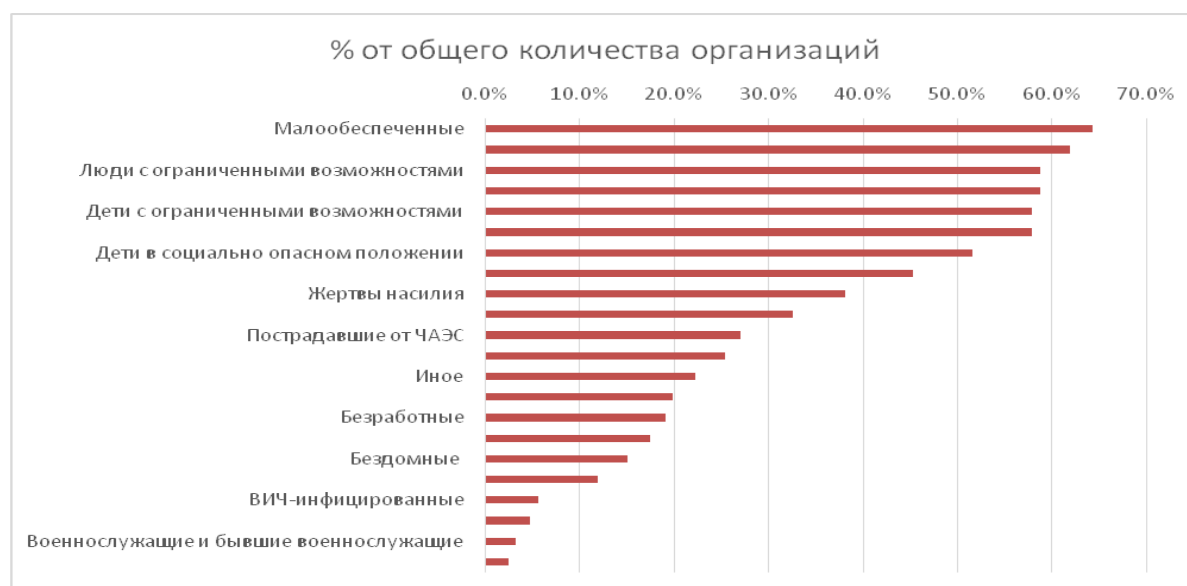
Важным для проведения анализа был вопрос о целевых группах. Соответствующие ответы респондентов указаны в Таблице 5 и соответствующей диаграмме.



Таблица 5. Целевые группы, на которые направлена деятельность организаций

Целевая группа	Количество организаций, отметивших ее	% от общего количества организаций
Малообеспеченные	81	64,3%
Семьи многодетные	78	61,9%
Люди с ограниченными возможностями	74	58,7%
Пожилые люди (в трудной жизненной ситуации)	74	58,7%
Дети с ограниченными возможностями	73	57,9%
Семьи неполные, одинокие родители	73	57,9%
Дети в социально опасном положении	65	51,6%
Заключенные и освободившиеся из МЛС	57	45,2%
Жертвы насилия	48	38,1%
Бывшие узники концлагерей и репрессированные	41	32,5%
Пострадавшие от ЧАЭС	34	27,0%
Общественные организации	32	25,4%
Иное	28	22,2%
Люди с психиатрическими проблемами	25	19,8%
Безработные	24	19,0%
Пострадавшие от катастроф	22	17,5%
Бездомные	19	15,1%
Люди с зависимостями	15	11,9%
ВИЧ-инфицированные	7	5,6%
Беженцы	6	4,8%
Военнослужащие и бывшие военнослужащие	4	3,2%
Мигранты	3	2,4%

Диаграмма 5.





Чаще всего были указаны такие группы как: «малообеспеченные», «неполные и многодетные семьи», «люди и дети с ограниченными возможностями», «пожилые люди в трудной жизненной ситуации». Необходимо отметить, что во многом группы пересекаются. Сумма процентов в данном случае также превышает 100%, так как многие организации работают с несколькими группами.

Указывая в своих ответах «иные» группы респонденты давали следующие пояснения:

- Дети, учащиеся, молодежь, в целом;
- Дети, нуждающиеся в государственной защите;
- Дети и молодежь с девиантным поведением;
- Дети-сироты (а также вышедшие из интернатов сироты);
- Туберкулезные больные;
- Воины-интернационалисты;
- Одинокие, одиноко проживающие люди;
- Граждане и семьи в трудной жизненной ситуации, социально опасном положении, нуждающиеся в помощи различного рода (психологической, социально-педагогической, юридической, информационной);
- Несовершеннолетние матери;
- Педагогические и социальные работники, представители местной власти, занимающиеся вопросами вышеперечисленных групп;
- Инвалиды вообще и определенные группы инвалидов, например, больные рассеянным склерозом;
- Ветераны и инвалиды войны и труда;
- Семьи с детьми, затронутые ВИЧ;
- Дети в терминальной стадии жизни, подключенные к аппаратам, обеспечивающим и поддерживающим качество жизни;
- Члены профсоюзных организаций;
- Женщины (преимущественно, еврейские);

Оценка и сравнение целевых групп государственных и общественных организаций представлены в Таблицах 6 и 7 и соответствующих диаграммах.

Таблица 6. Основные целевые группы государственных организаций

Целевая группа	Количество государственных организаций, отметивших ее	% от общего количества государственных организаций
Семьи многодетные	64	76,2%
Малообеспеченные	63	75,0%
Пожилые люди (в трудной жизненной ситуации)	63	75,0%
Люди с ограниченными возможностями	58	69,0%
Семьи неполные, одинокие родители	58	69,0%
Заключенные и освободившиеся из МЛС	55	65,5%
Дети в социально опасном положении	54	64,3%
Дети с ограниченными возможностями	54	64,3%
Жертвы насилия	44	52,4%
Бывшие узники концлагерей и репрессированные	36	42,9%
Пострадавшие от ЧАЭС	28	33,3%
Общественные организации	23	27,4%
Безработные	18	21,4%
Бездомные	17	20,2%
Люди с психиатрическими проблемами	17	20,2%
Пострадавшие от катастроф	17	20,2%
Иное	14	16,7%
Люди с зависимостями	12	14,3%
ВИЧ-инфицированные	6	7,1%
Беженцы	5	6,0%
Мигранты	2	2,4%
Военнослужащие и бывшие военнослужащие	1	1,2%



Диаграмма 6.

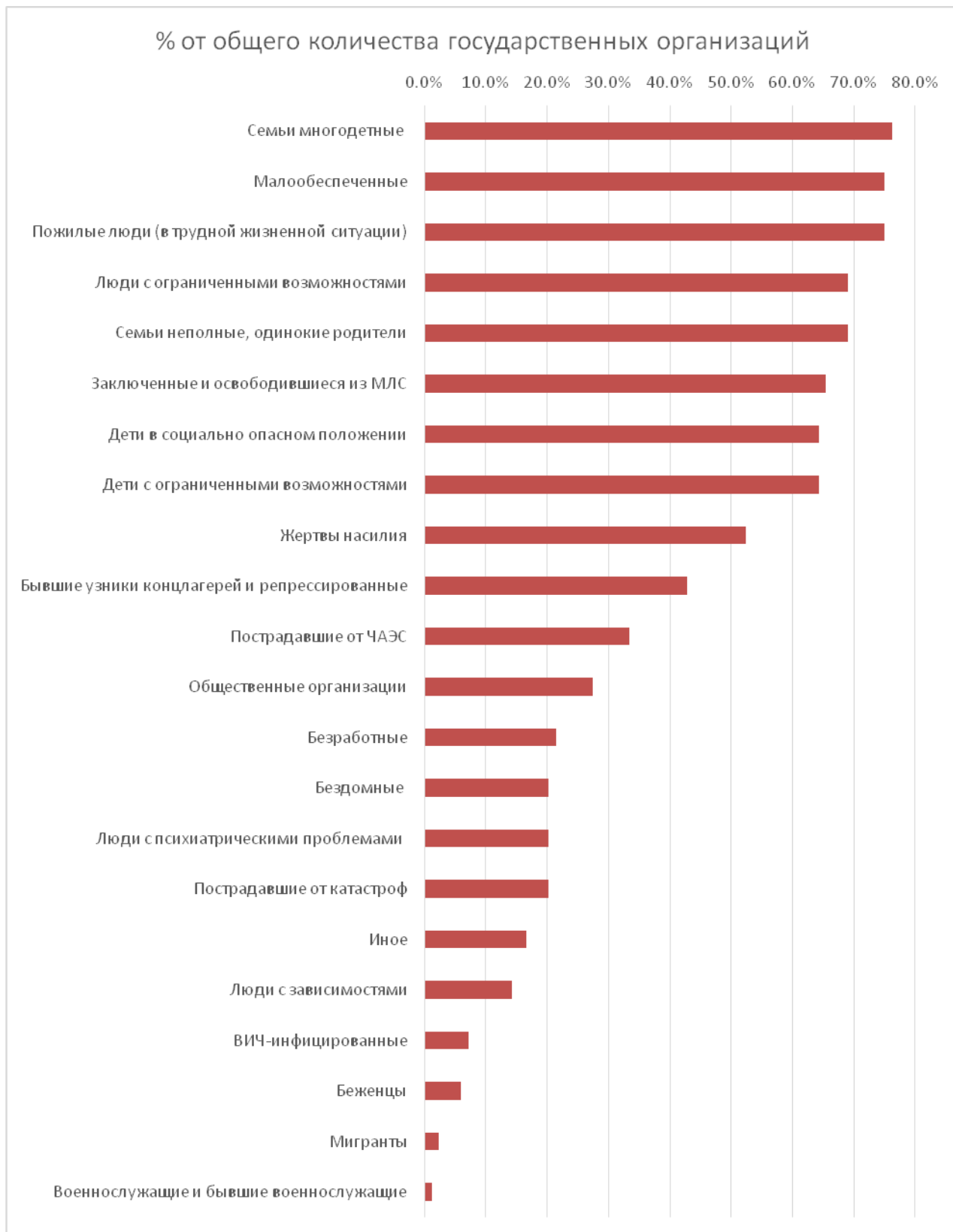


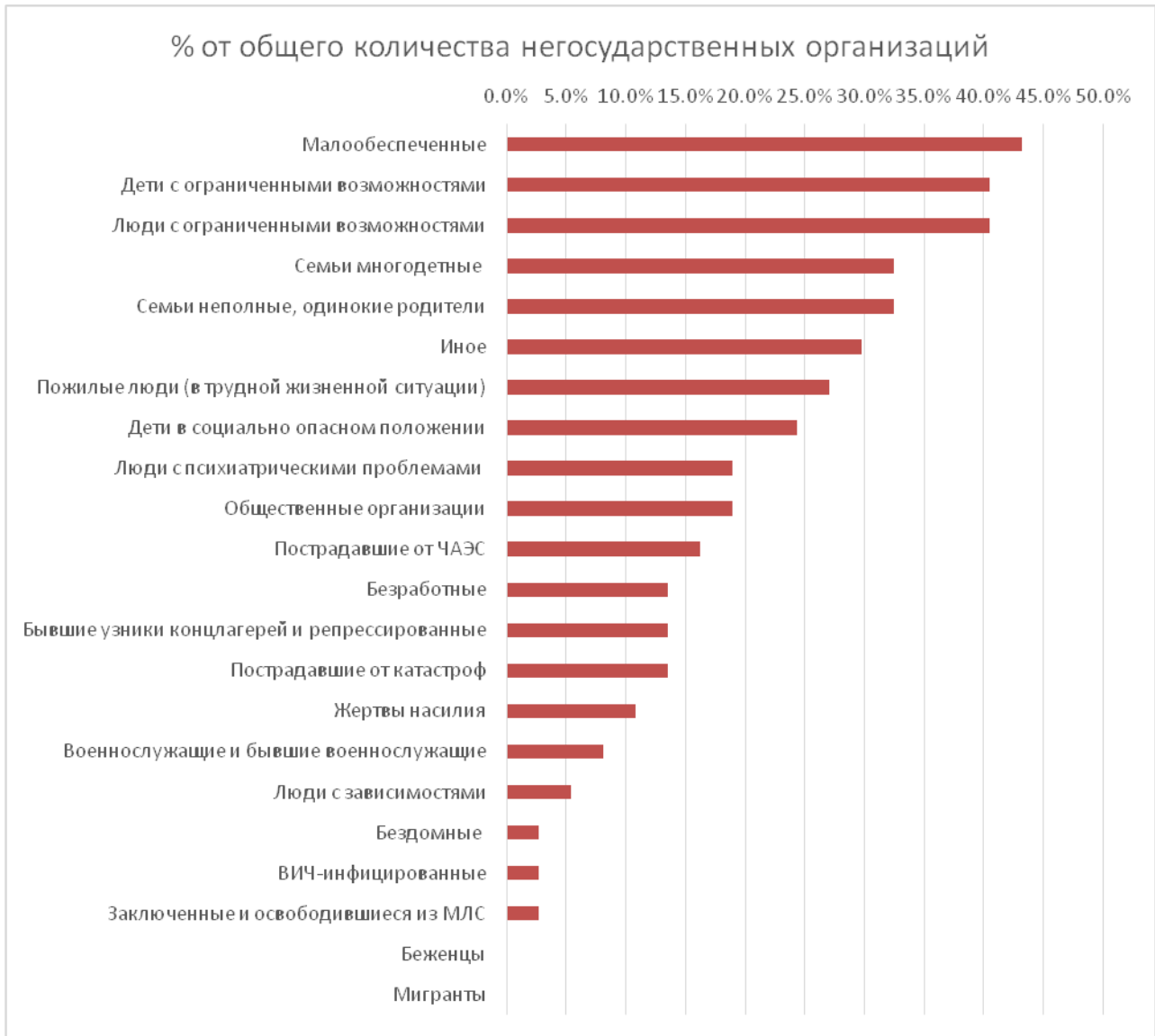


Таблица 7. Основные целевые группы общественных организаций

Целевая группа	Количество негосударственных организаций, отметивших ее	% от общего количества негосударственных организаций
Малообеспеченные	16	43,2%
Дети с ограниченными возможностями	15	40,5%
Люди с ограниченными возможностями	15	40,5%
Семьи многодетные	12	32,4%
Семьи неполные, одинокие родители	12	32,4%
Иное	11	29,7%
Пожилые люди (в трудной жизненной ситуации)	10	27,0%
Дети в социально опасном положении	9	24,3%
Люди с психиатрическими проблемами	7	18,9%
Общественные организации	7	18,9%
Пострадавшие от ЧАЭС	6	16,2%
Безработные	5	13,5%
Бывшие узники концлагерей и репрессированные	5	13,5%
Пострадавшие от катастроф	5	13,5%
Жертвы насилия	4	10,8%
Военнослужащие и бывшие военнослужащие	3	8,1%
Люди с зависимостями	2	5,4%
Бездомные	1	2,7%
ВИЧ-инфицированные	1	2,7%
Заключенные и освобожденные из МЛС	1	2,7%
Беженцы	0	0,0%
Мигранты	0	0,0%



Диаграмма 7.



Как видно из приведенных данных, серьезной разницы между целевыми группами двух рассматриваемых категорий акторов не наблюдается. Можно сказать, что государственные и негосударственные организации работают в целом с одними и теми же группами. Исключение составляет группа «иное». Исходя из списка, можно предположить, что это различные более конкретные целевые группы, с которыми и работают общественные организации, в то время как государственные фокусируются на определенных на законодательном уровне категориях. Вместе с тем, у государственных организаций в среднем в два раза больше целевых групп, с которыми они работают. Так, среднее значение в их случае составляет 8,4 против 4 у общественных. Таким

образом, проведенный в рамках анализа опрос не дает оснований говорить о том, что общественные организации «закрывают» в своей деятельности какие-то сегменты общества, которые не покрыты деятельностью государственных структур.

Оценка необходимости участия общественных организаций в социальном обслуживании представлена в Таблице (и диаграмме) 8.

Таблица 8. Оценка необходимости участия НГО в социальном обслуживании

Отношение к участию НГО	Все	Государственные организации	Негосударственные организации
Да, это необходимо	61,1%	61,9%	62,2%
Да, это желательно, но никак не критично	27,8%	31,0%	18,9%
Не вижу особой нужды – государство само должно справляться	4,8%	3,6%	8,1%
Нет, нельзя в эту сферу пускать негосударственные организации	0,0%	0,0%	0,0%
НО/ЗО	3,2%	2,4%	10,8%

Диаграмма 8.



Как видно, все респонденты положительно относятся к участию общественных организаций в социальном обслуживании. При этом государственные организации с большей готовностью говорят



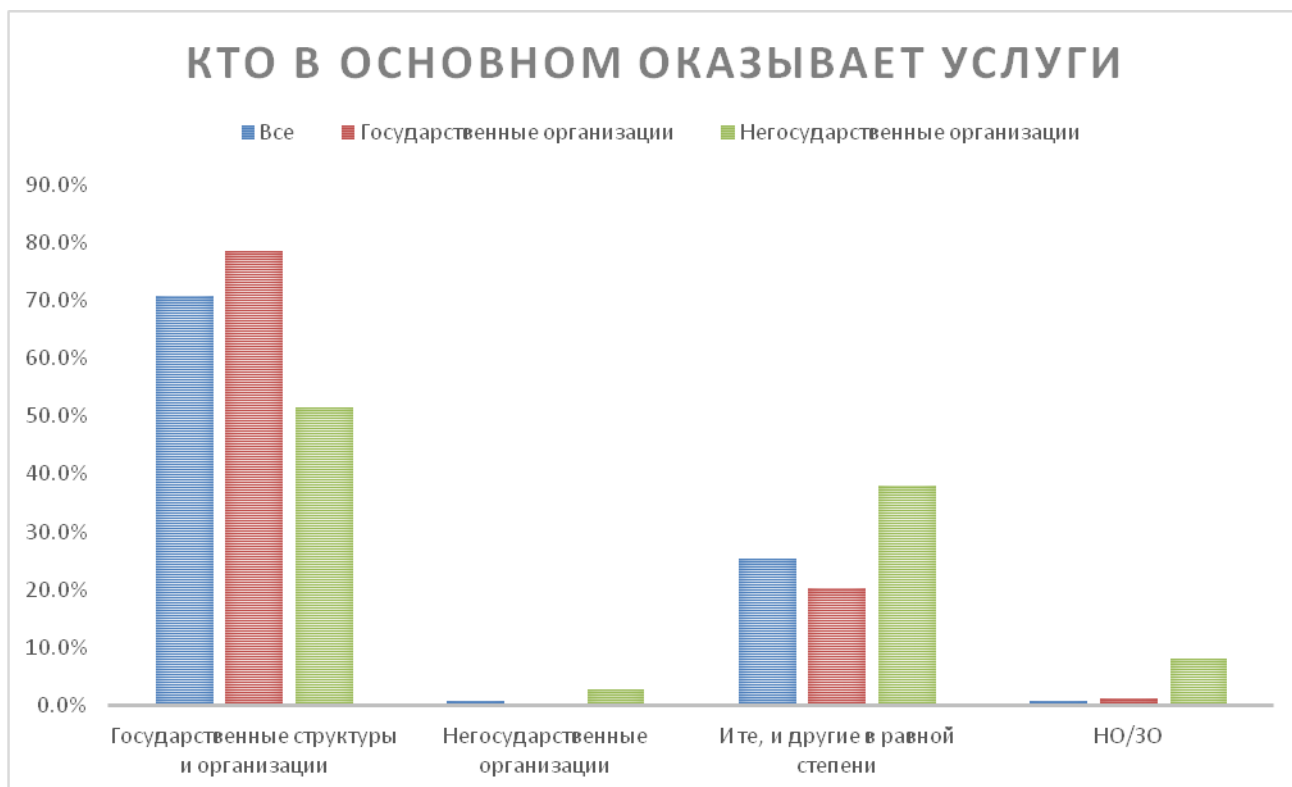
о желательности такого сотрудничества. Ни одна организация не считает, что в эту сферу нельзя пускать негосударственных акторов.

Отвечая на вопрос о том, кто (какие организации) в настоящее время оказывает социальные услуги населению, большинство респондентов безоговорочно указало на государственные (см. Таблицу 9).

Таблица 9. Организации, оказывающие социальные услуги в Беларуси в настоящее время

Кто в основном оказывает соцслужбы	Все	Государственные организации	Негосударственные организации
Государственные структуры и организации	70,6%	78,6%	51,4%
Негосударственные организации	0,8%	0,0%	2,7%
И те, и другие в равной степени	25,4%	20,2%	37,8%
НО/ЗО	0,8%	1,2%	8,1%

Диаграмма 9.



Вместе с тем, необходимо отметить, что оценки общественных объединений в данном вопросе отличаются от государственных. Так, они отдают большее предпочтение варианту ответа о



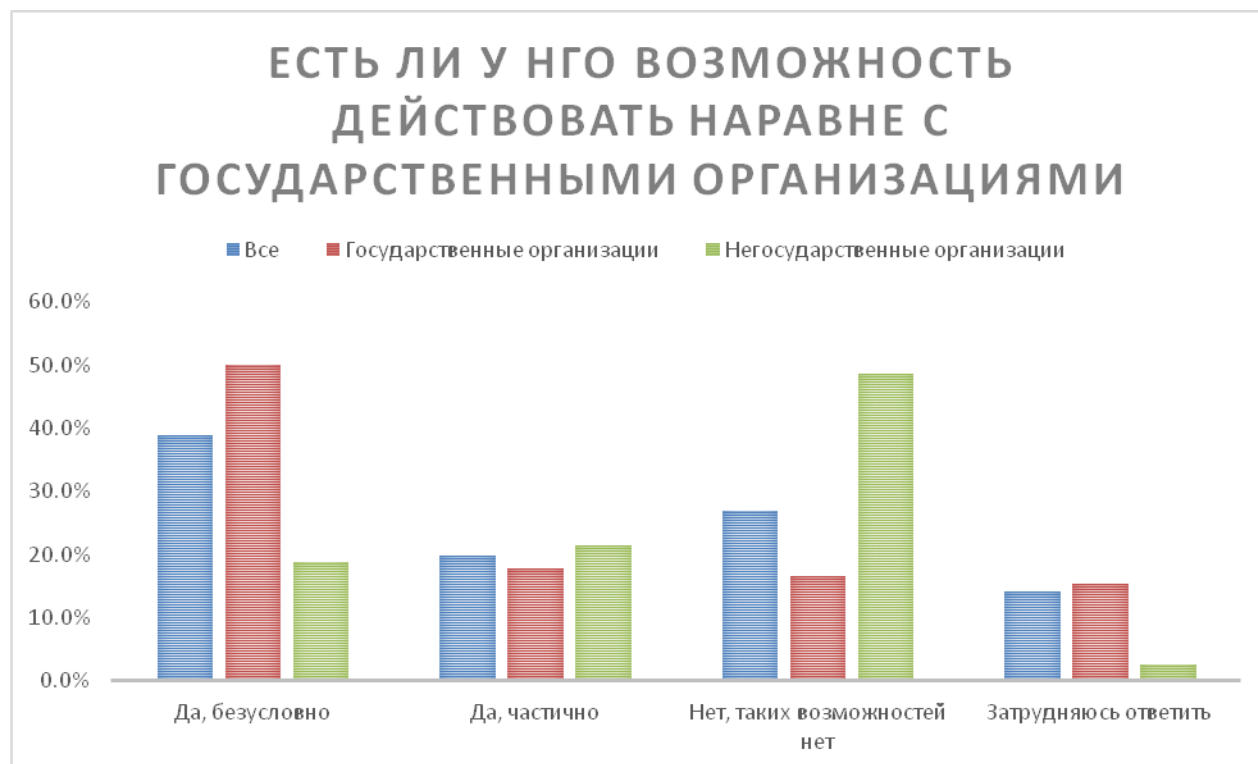
том, что и те, и другие организации оказывают социальные услуги в равной степени. Госорганизации же, в свою очередь, в основном, указывают на собственную ведущую роль в данном отношении.

Респондентам также предлагалось оценить, есть ли, по их мнению, у общественных организаций возможности действовать в сфере социального обслуживания наравне с государственными структурами.

Таблица 10. Оценка возможности действовать общественным объединениям наравне с государственными структурами

Есть ли у НГО возможность действовать наравне с госструктурами	Все	Государственные организации	Негосударственные организации
Да, безусловно	38,9%	50,0%	18,9%
Да, частично	19,8%	17,9%	21,6%
Нет, таких возможностей нет	27,0%	16,7%	48,6%
Затрудняюсь ответить	14,3%	15,5%	2,7%

Диаграмма 10



Половина государственных организаций отметила, что общественные организации, по их оценке, имеют возможность действовать на равных условиях. Однако сами общественные

организации так не считают: безусловно с данным утверждением согласилось только 18,9% опрошенных. Зато почти половина представителей общественных объединений отмечает, что таких возможностей нет. Однако с этим утверждением соглашается только 16,7% госструктур, при этом 15,5% из них, в принципе, затруднились с ответом на этот вопрос.

В вопросе была возможность дать пояснение к варианту ответа при утверждении, что равные возможности существуют «частично». В качестве объяснений такого положения дел приводились следующие:

- Разная материальная база и финансовое положение не дают общественным структурам действовать наравне с государственными;
- Это частично возможно в рамках государственного социального заказа;
- Общественные организации зависят от проектов, а госструктуры действуют на постоянной стабильной основе. Без помощи извне общественные организации не могут действовать;
- Зависит от направления: в некоторых сферах могут действовать наравне, в некоторых – нет. Например, в некоторых узких областях, где на государственном уровне не поставлена работа (например, реабилитация наркозависимых и т.п.);
- Неравные возможности государственных и общественных организаций на получение льгот при аренде помещений.

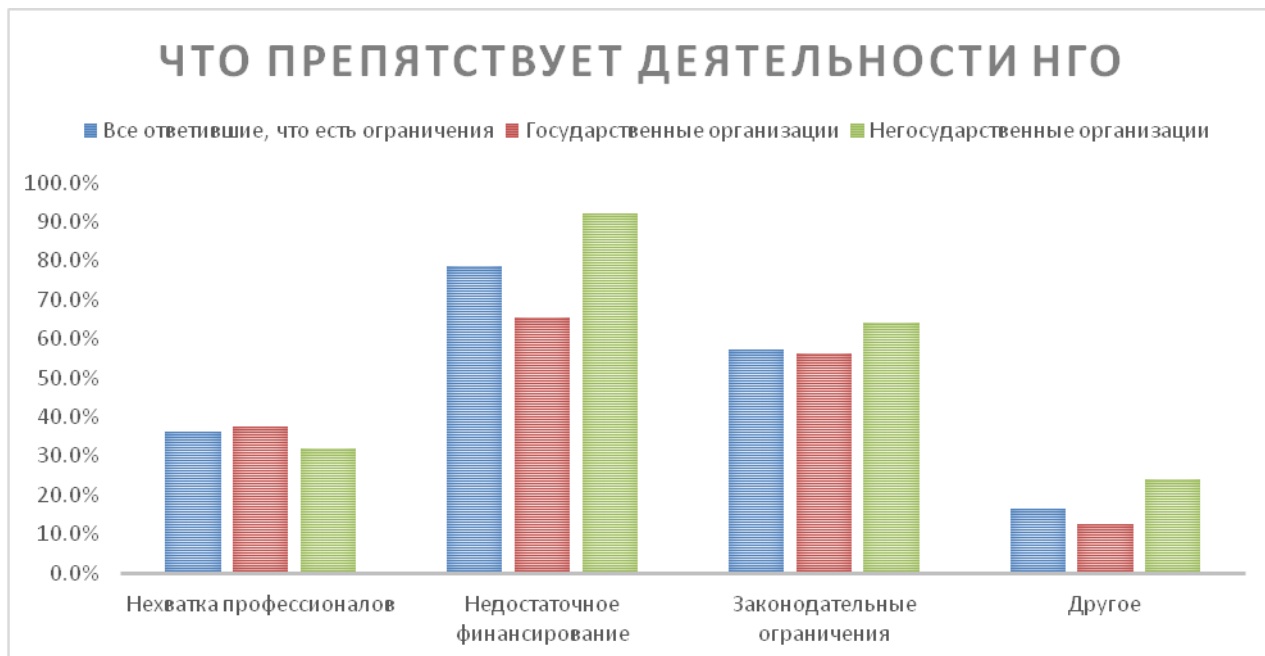
Те респонденты, которые отметили, что общественные организации имеют возможность участвовать лишь частично либо не имеют ее вообще, могли уточнить, что именно мешает им это делать. Ответы распределились следующим образом:

Таблица 11. Причины неравных условий деятельности государственных и общественных организаций.

Что препятствует деятельности НГО	Все ответившие, что есть ограничения	Государственные организации	Негосударственные организации
Недостаточное финансирование	78,7%	65,6%	92,0%
Законодательные ограничения	57,4%	56,3%	64,0%
Нехватка профессионалов	36,1%	37,5%	32,0%
Другое	16,4%	12,5%	24,0%



Диаграмма 11.



Сумма процентов в ответе на данный вопрос превышает 100, так как можно было отмечать несколько вариантов. Видно, что, по мнению всех респондентов, отметивших наличие ограничений, в первую очередь в качестве причины указывалось недостаточное финансирование (особенно это актуально для НГО). Далее следовали законодательные ограничения. В равной степени государственные и негосударственные организации отмечают нехватку профессионалов. Многие респонденты воспользовались возможностью уточнить, что еще мешает НГО полноценно участвовать в работе сектора. Среди пояснений можно выделить следующие:

- Отсутствие опыта;
- Ограниченный штатный состав;
- Личная позиция ряда чиновников (особенно на местах);
- Нежелание госструктур работать с общественными организациями;
- Монополизация сектора;
- Сопrotивление государственной идеологии, недоверчивой по отношению к общественным организациям;
- Некоторые категории потенциальных потребителей услуг общественных организаций не знают не только о деятельности, но даже о существовании профильных организаций, и поэтому относятся к «общественникам» с недоверием.

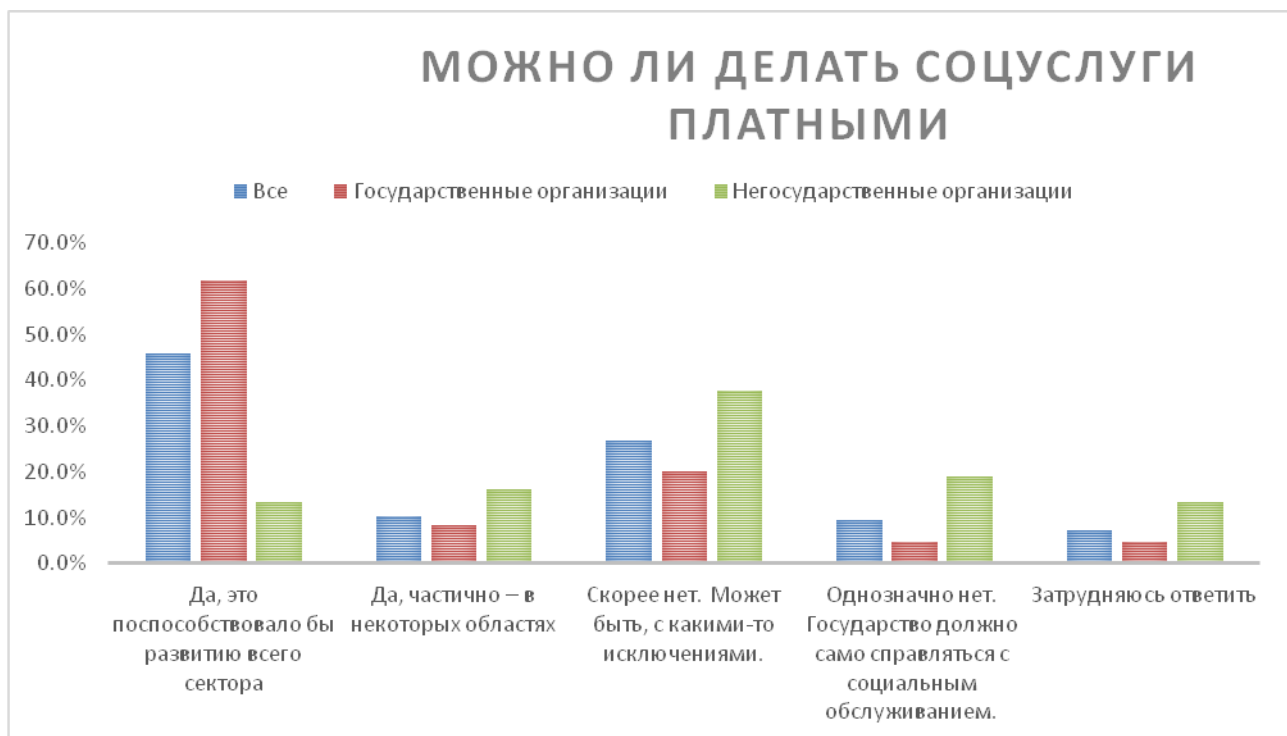


Ответы на вопрос относительно возможности коммерциализации сектора социального обслуживания представлены в Таблице 12.

Таблица 12. Отношение к возможности коммерциализации сектора социального обслуживания (можно ли сделать его полностью либо частично платным)

Можно ли делать соцуслуги платными	Все	Государственные организации	Негосударственные организации
Да, это поспособствовало бы развитию всего сектора	46,0%	61,9%	13,5%
Да, частично – в некоторых областях	10,3%	8,3%	16,2%
Скорее нет. Может быть, с какими-то исключениями.	27,0%	20,2%	37,8%
Однозначно нет. Государство должно само справляться с социальным обслуживанием.	9,5%	4,8%	18,9%
Затрудняюсь ответить	7,1%	4,8%	13,5%

Диаграмма 12



В целом, мы видим, что половина респондентов соглашается с предполагаемой перспективой сделать социальное обслуживание полностью либо частично платным. Вместе с тем, это скорее мнение государственных организаций. Так, среди них полное либо частичное платное социальное обслуживание поддерживает около 70% ответивших. В то время как общественные организации

скорее склоняются к отрицанию данной возможности: однозначно «нет» и «скорее нет» указало более 55% ответивших.

Есть и уточнения, в каких именно областях участники опроса видят возможность коммерциализации:

- В медицинских учреждениях;
- Обслуживание на дому лежачих больных, включая услугу «передышки».

Отмечают и те категории граждан, которые, по мнению отвечавших, нельзя переводить на платное обслуживание, это:

- Одиноко проживающие бездетные пенсионеры;
- Малообеспеченные граждане;
- Люди с инвалидностью.

Подчеркивалось также, что на данный момент разница между полной и частичной оплатой социальных услуг является незначительной. Это обусловлено особенностями ценообразования для таких услуг. Однако можно предположить, что, если бы была возможность считать рыночную стоимость обслуживания государственным или негосударственными структурами, то разница между полной и частичной стоимостью была бы более существенной, нежели в настоящий момент.

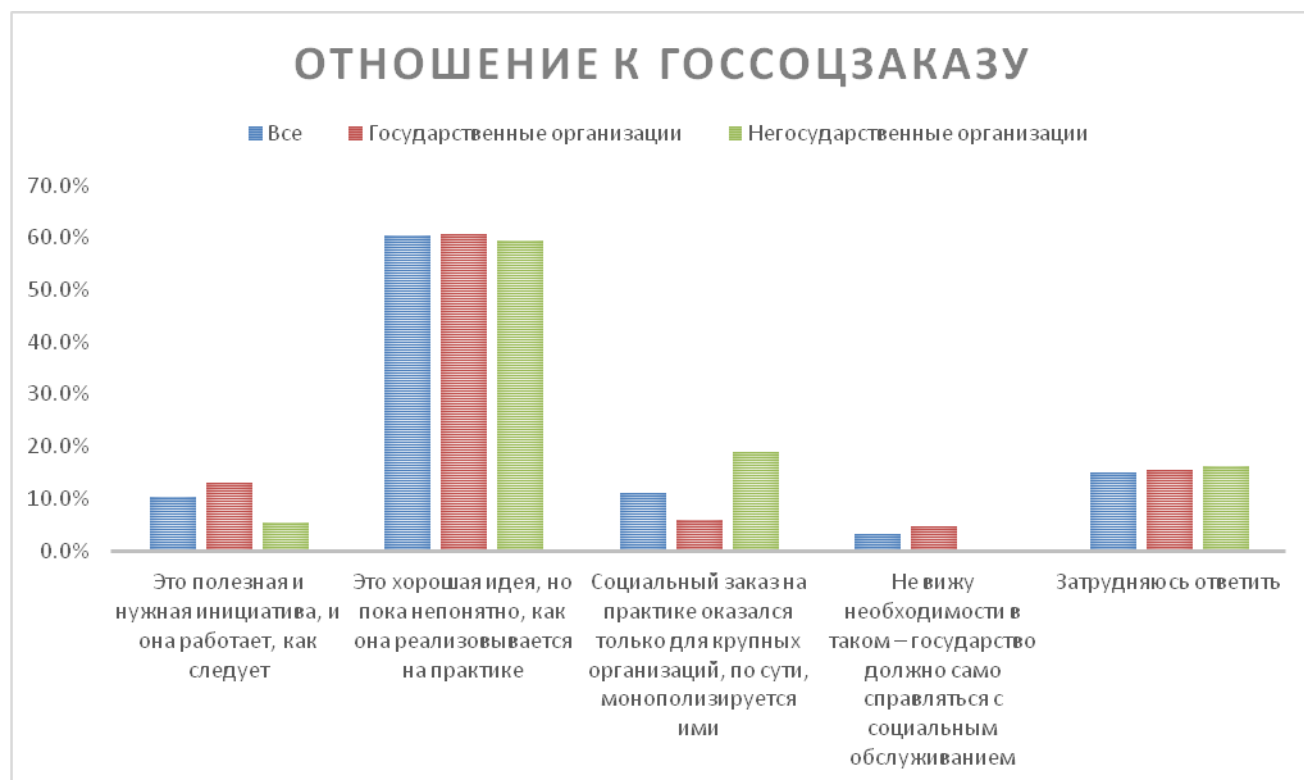
Оценка недавно внедренного механизма государственного социального заказа была преимущественно позитивной, но с указанием на проблематичность его реализации на практике (см. Таблицу и диаграмму 13).



Таблица 13. Оценка механизма государственного социального заказа

Можно ли делать соцслужбы платными	Все	Государственные организации	Негосударственные организации
Это полезная и нужная инициатива, и она работает, как следует	10,3%	13,1%	5,4%
Это хорошая идея, но пока непонятно, как она реализуется на практике	60,3%	60,7%	59,5%
Социальный заказ на практике оказался только для крупных организаций, по сути, монополизируется ими	11,1%	6,0%	18,9%
Не вижу необходимости в таком – государство должно само справляться с социальным обслуживанием	3,2%	4,8%	0,0%
Затрудняюсь ответить	15,1%	15,5%	16,2%

Диаграмма 13.



Как видно из таблицы, мнения опрошенных не очень отличаются. В основном ГСЗ считают хорошей идеей, но со сложностями в реализации. Практику монополизации этого механизма крупными организациями отмечают в основном общественные организации, госструктуры – в гораздо меньше степени. Интересно, что ни одна организация не выбрала вариант ответа, что



госзаказ вообще не нужен, в то время как среди «государственников» данный показатель составил почти 5%. В свою очередь, всего 13,1% госструктур и 5,4% «общественников» считают, что механизм работает должным образом. Около 15% вообще затрудняются ответить на данный вопрос, предположительно – из-за нехватки знаний о самом механизме.

Оценка осведомленности населения о системе социального обслуживания представлена в Таблице 14.

Таблица 14. Оценка осведомленности населения о системе социального обслуживания.

Осведомленность населения о секторе	Все	Государственные организации	Негосударственные организации
Высоко оцениваю. Граждане в основном в курсе, кому и куда обращаться и по какому поводу.	56,3%	76,2%	13,5%
Невысоко оцениваю. Граждане часто не знают о существующих возможностях.	38,9%	22,6%	75,7%
Затрудняюсь ответить	4,8%	1,2%	10,8%

диаграмма 14.



Интересно, что государственные и негосударственные организации оценивают степень осведомленности населения о системе социального обслуживания диаметрально противоположно: 76,2% госструктур считают, что люди знают, куда им идти, и столько же общественных организаций

выражают мнение, что это не так. Очевидно, каждая стороны имеет «свою правду» и передает мнение тех, с кем работает каждый день.

Таким образом, из участвовавших в опросе 126 респондентов 66,7% ответивших отнесли себя к государственным структурам, 29,4% - к общественным.

Государственные и негосударственные организации занимаются практически одними и теми же видами деятельности, нельзя сказать, что у тех или других есть ниши, которые были бы исключительно вотчиной какой-то одной стороны. Наиболее распространенными видами деятельности для тех и других являются социально-бытовая и гуманитарная помощь, наряду с информационной поддержкой и социализацией. Но государственные организации в среднем оказывают больший спектр услуг, по сравнению со своими негосударственными коллегами. Однако, есть виды деятельности, которые занимаются почти исключительно общественные организации – например, «защита, представительство интересов, адвокатиование».

То же и с целевыми группами, на которые ориентируются респонденты: за небольшими исключениями, они совпадают. Государственные организации, опять же, занимаются большим количеством групп, в два раза превышая средний показатель общественных организаций. А последние больше занимаются специфическими группами, которые в нашем опросе объединены в подгруппу «иное».

В основных моментах оценки сектора мнение государственных и негосударственных организаций совпадает, хотя есть и существенные различия по отдельным вопросам. Все респонденты положительно относятся к участию общественных организаций в социальном обслуживании, все считают, что в основном именно государственные организации и структуры оказывают социальные услуги. Существенная разница есть в оценке возможностей партнерства: государственные организации считают, что у общественных есть возможность полноценно участвовать в работе сектора, но сами они, как правило, не придерживаются подобного мнения. Среди проблем, препятствующих этому называют, прежде всего, нехватку финансирования и законодательные ограничения. Отношение к коммерциализации сектора более положительное у представителей государственных организаций, нежели у коллег из третьего сектора. В отношении ГСЗ и те, и другие считают его хорошей идеей, но со сложностями в реализации. Степень осведомленности населения о системе социального обслуживания государственные и негосударственные



организации оценивают диаметрально противоположно: госструктуры считают, что люди знают, куда им идти, а общественные организации выражают мнение, что это не так.

Глава 7. Полустандартизированное / неформализованное интервью

Методология и описание проведения интервью

В качестве одного из методов в рамках анализа использовано неформализованное интервью с открытыми вопросами. Само понятие *интервью* рассматривалось как социально обусловленные интерпретации реальности, а получаемая информация как ситуативная и контекстуальная. Вопросы интервью были подготовлены заранее (см. Приложение. Примерный список вопросов интервью по теме анализа), однако использовались преимущественно в качестве контрольного листа рассматриваемых тем. Данный «мягкий» опросник помогал в ходе интервью принимать решения о том, какая информация нуждается в большей проработке. В некоторых случаях интервью использовалось в пилотажных целях для выяснения недостающих фактов либо корректировки информации, полученной из других источников (в частности, других опрашиваемых). В ходе интервью особое значение придавалось фактам и описаниям практик в ответах интервьюируемых.

Проведенные интервью имели направленный характер и предполагали ответы респондентов на вопросы, задаваемые в последовательности, определяемой интервьюером. Формулировки вопросов и их последовательность корректировалась в зависимости от профессиональной деятельности и личных особенностей респондентов. Опросник формировался из составляющих непрерывную смысловую последовательность тем, необходимых для раскрытия гипотез анализа, представлений и субъективной оценки интервьюируемых о ситуации в секторе социальных услуг и *историй*, связанных с их профессиональной деятельностью.

В ходе интервью выяснялись мнения респондентов по следующим темам:

1. Оценка актуальной ситуации, перспектив участия и потенциала белорусских общественных организаций в секторе социального обслуживания населения.
2. Основные акторы и описание их положения в секторе.
3. Взаимодействие общественных и государственных организаций в сфере оказания социальных услуг, а также степень и формы взаимодействия между самими общественными организациями.
4. Проблематика социального заказа и перспектив коммерциализации сектора.
5. Проблемы и тенденции развития сектора.
6. Классификация целевых групп сектора социального обслуживания.

7. Оценка степени информированности населения о социальных услугах, оказываемых как государственными, так и общественными организациями.

Для пояснения вопросов респондентам в случае необходимости использовались иллюстрирующие примеры (в частности, в вопросе о диспозиции различных организаций в секторе, а также коммерциализации социальных услуг). Кроме того, почти во всех интервью использовались отсылки к полученной от других респондентов информации и задавались вопросы на уточнение, связанные с деятельностью организаций или реализуемых ими проектами, о которых не было известно заранее.

В соответствии с выделенными в рамках анализа основными акторами сектора и качественной оценкой авторов, для интервью были выбраны представители следующих организаций и экспертного сообщества:

1. Государственных организаций, вовлеченных в управление либо оказание услуг в сфере социального обслуживания (2 интервью)
2. Крупных организаций сферы, существующих с советских времен (1 интервью).
3. Религиозных организаций (3 интервью).
4. Профессиональной организации в сфере социальной работы (1 интервью).
5. Международных организаций, поддерживающих проекты в социальной сфере (1 интервью).
6. Организаций в сфере оказания социальных (и/или смежных) услуг различного вида национального и регионального уровня (11 интервью, из них 3 интервью с представителями региональных организаций из 3-х областей Беларуси).
7. Эксперты, отобранные по критерию работы в секторе социального обслуживания, либо вовлеченные в адвокатирование или изучение соответствующей проблематики (3 интервью).

Данные об организациях, представители которых приняли участие в интервью, представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Данные об организациях, представители которых приняли участие в интервью

№	Представляемая организация
1.	Международное общественное объединение «Взаимопонимание»
2.	Программа развития ООН в Беларуси
3.	Офис по правам людей с инвалидностью
4.	Общественное объединение «Могилёвский женский центр поддержки и самообразования»
5.	Общественная благотворительная организация «Белорусский детский хоспис»
6.	Общественная организация Белорусский фонд «SOS-детская деревня»
7.	Союз сестричеств милосердия Белорусской Православной Церкви, Минское Епархиальное управление (совмещение позиций интервьюируемого)
8.	Гомельское областное общественное объединение «Социальные проекты»
9.	Белорусская Ассоциация Помощи Детям-Инвалидам и Молодым Инвалидам (2 представителя)
10.	Межконфессиональная миссия «Христианское социальное служение»
11.	Общественное объединение «Понимание»
12.	Общественное объединение «Белорусское общество инвалидов»
13.	Программа поддержки Беларуси федерального правительства Германии
14.	Белорусская ассоциация социальных работников
15.	Белорусское общественное объединение «Позитивное движение»
16.	Религиозная миссия "Благотворительное католическое общество Каритас" Минско-Могилевской епархии
17.	«Университет Золотого Века», ОО «Центр «Третий сектор»
18.	МПОО «АКТ»
19.	МОО «Гендерные перспективы»
20.	Представитель Комитета по труду, занятости и социальной защите облисполкома
21.	Директор ТЦСОН
22.	Эксперт в сфере социального обслуживания

В основании отбора респондентов было стремление представить широкий набор разнообразных мнений на разных уровнях: профессиональном, региональном, а также работы с различными целевыми группами. Большинство опрошенных составили женщины – 17 респонденток (против 5 респондентов мужского пола), что является отражением общей картины преобладания в секторе женщин в силу различных структурных факторов, включая социальную престижность, финансовые возможности и др.

Всего в ходе анализа в период с мая по июнь 2014 г. преимущественно в г. Минске было проведено 22 интервью. Интервью проводились лично в формате лицом-к-лицу, за исключением

нескольких интервью по скайпу и одного по телефону, что связано с местом нахождения респондентов. Все интервью были записаны на диктофон. В среднем, каждое интервью длилось от 30 мин. до 1,5 часов и проводились на русском или белорусском языках по желанию респондентов.

Необходимо отметить, что респонденты различных групп с разной степенью готовности соглашались на интервью. Для получения согласия использовались отсылки к людям или организациям, знакомым по совместной работе либо на уровне профессиональных или личных неформальных связей.⁴⁵ Вместе с тем, достижение договоренностей на условиях личного знакомства либо рекомендации третьих лиц выступило искусственным ограничителем поля анализа, лимитировав его неформальными отношениями либо спецификой профессиональных отношений.

Вышеописанный способ договоренностей об интервью был избран в силу, во-первых, занятости опрашиваемых. Во-вторых, известной доли настороженности в отношении любых исследований, проводимых независимыми аналитиками. В некоторых случаях респонденты были готовы разговаривать только при условии предварительного ознакомления с вопросами интервью. Однако в целом, можно сказать, что все интервьюируемые с высокой степенью эмоциональной и личной вовлеченности реагировали на вопросы, рассказывали о деятельности своих организаций, а также давали оценки общей ситуации в секторе, как с позиций своей организации, так и личного опыта работы в нем.

Наиболее трудной группой для достижения стали представители государственных организаций. Именно в этой группе был неформальный отказ от интервью от представителей Министерства труда и социальной защиты. Второй отказ в ходе анализа был получен от представителей организации, имеющей особый статус в сфере социального обслуживания - БОКК, которые в официальном письме выказали недоверие к участвующим в проведении анализа организациям и его возможную политическую окрашенность.⁴⁶

⁴⁵ Преимущественно для получения согласия были задействованы контактная база и связи представителей «Офиса европейской экспертизы и коммуникаций»

⁴⁶ Представители БОКК прислали авторам анализа электронное сообщение следующего содержания: «Уважаемый ..., Вчера я обсудила с руководством представленные Вами вопросы для интервью, а также мы ознакомились с результатами других исследований Вашей организации.

Поскольку я представляю Белорусское Общество Красного Креста (БОКК) и, исходя из принципов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, частью которого является Белорусский Красный Крест, я не смогу принять участие в Вашем исследовании.

БОКК в своей деятельности соблюдает нормы международного гуманитарного права и придерживается таких основополагающих принципов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, как

В большинстве случаев респонденты соглашались на проведение интервью с возможностью последующего озвучивания своих имен и позиций, но при условии согласования цитат в случае упоминания своих фамилий. Поэтому в тексте цитаты из интервью приводятся без идентификации высказывавшегося/высказывавшейся. Кроме того, один из экспертов оговорил условия анонимности, связанные с опасением возможной неверной интерпретации его высказываний в Минтруда, а также нежеланием быть публично идентифицируемыми с высказываниями по теме анализа. Кроме того, в нескольких случаях в ходе интервью часть информации озвучивалась на условиях «не под запись». Как правило, такие просьбы были связаны с оценкой деятельности государственных чиновников в социальной сфере, спецификой получения финансирования и внутренней деятельностью организации.

Ограничениями в анализе стали:

- отказ от интервью со стороны представителей Минтруда;
- отказ от интервью представителей крупнейшей организации в сфере социальных услуг – БОКК;
- частично – отсутствие репрезентации всех областей Беларуси, однако данный факт в силу общего количества организаций в секторе не мог оказать на результаты анализа искажающего влияния.

Поскольку интервью имело неформализованный характер, при анализе полученных данных использовались две стратегии: *анализ случая* (каждого интервью) и *перекрестный анализ данных*, в рамках которого рассматривались различные точки зрения на одни и те же проблемы в соответствии с вышеуказанными смысловыми линиями. Выбор способа анализа определялся по усмотрению авторов в зависимости от предварительной оценки информации в интервью.

гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство и универсальность. Беспристрастность, нейтральность, независимость означает: стараться при любых обстоятельствах предотвращать или облегчать страдания человека, защищать жизнь людей и обеспечивать уважение личности, а также способствовать достижению взаимопонимания, дружбе, сотрудничеству и упрочению мира между народами; равенство без всякого различия по признакам расы, религии, класса, политическим или иным убеждениям; неприятие чьей-либо стороны в вооруженных конфликтах и невступление в споры политического, расового, религиозного характера в целях сохранения всеобщего доверия; оказание национальными обществами Красного Креста или Красного Полумесяца помощи своим правительствам в их гуманитарной деятельности и подчинение законам своей страны при сохранении своей автономии и наличии возможности действовать в соответствии с принципами Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца».



Анализ результатов интервью

Оценка актуальной ситуации, перспектив участия и потенциала белорусских общественных организаций в секторе социального обслуживания населения

Отвечая на вопросы относительно необходимости участия общественных (негосударственных) организаций в социальном обслуживании, большинство респондентов выказывали твердую поддержку данному тезису. При этом в числе конкурентных преимуществ общественных организаций указывались:

- **большой организационный и кадровый потенциал**, а также **возможность доступа к категориям граждан**, которые по разным причинам не будут или не могут обращаться в государственные организации. Последнее обстоятельство оценивалось как социально значимое для всего белорусского общества и позволяющее достичь более высокого уровня развития.
- **гибкость и большая** (по сравнению с государственными коллегами) **степень мобильности и свободы в своей деятельности**. Например, в интервью представительницы государственного учреждения в сфере социального обслуживания отмечалось, что (в общественных организациях) *«...свободнее всё равно себя чувствуешь. (в государственных) где-то, может быть, мнение своё придержишь, потому что ты на государственной работе, у тебя есть наниматель, поэтому что-то можешь не сказать»*.
- в качестве плюсов и сильных сторон общественных организаций в сфере социального обслуживания также указывались: **возможность индивидуального подхода, меньшая бюрократизированность**. В то время как государственным приписывались **«стабильность и стандартность»** и **возможность перенять у «общественников» инновационные технологии** в сфере социального обслуживания. Вместе с тем, в качестве негативной характеристики деятельности общественных организаций в сфере назывались: **высокая степень зависимости от спонсоров и отсутствие стандартизации**. При этом отмечалось, что в сфере социального обслуживания у обоих типов субъектов есть и должны быть свои роли (выплата социальных пособий и пр. финансовые обязательства – у государства, инновационные, нестандартизированные услуги – у общественных организаций), которые дополняют друг друга и гармонизируют сферу социального обслуживания.

Некоторыми респондентами отмечался **ряд инновационных практик, привнесенных в сферу социального обслуживания именно общественными организациями**. В их числе: *создание*



ЦКРОиРов и ТЦСОНов, внедрение практики независимого проживания, дневного стационарного пребывания, услуги передышки для семей, где есть дети с инвалидностью. Данные инновации назвались как разработанные и привнесенные в сферу социального обслуживания БелАПДИиМИ, а также организацией «Откровение».

Отвечая на предположение о большем, по сравнению с государственными, превентивном потенциале общественных организаций в отношении наступления трудных жизненных ситуаций, респонденты, в целом, соглашались с ним. Указывалось, что в силу меньшей регламентированности и большей степени свободы действий общественные организации могут с большей легкостью применять и апробировать новые технологии и методики работы в сфере социального обслуживания. Дополнительным фактором, способствующим большему превентивному потенциалу, называлась **большая личная вовлеченность членов организации в решение проблем своей целевой группы** (например, в случае организаций, объединяющих людей и детей с инвалидностью).

Однако при этом отмечалось, что предполагаемый больший превентивный потенциал обусловлен, скорее, большей **гибкостью** данных организаций по сравнению с государственными. *«Я бы больше говорила про выгодность общественных организаций, по сравнению с государственными в их гибкости. Потому что у нас на сегодняшний день, даже на местах, власти не способны принимать решения, какую-то ответственность брать за это, и что-то делать, потому что нашему региону что-то не подходит. Всё идет централизованно, сверху. Сектор услуг, он сверху навязывается. Поэтому внедрить свою какую-то услугу государственным организациям – это очень сложно».* Однако в качестве альтернативы данному мнению озвучивалось то, что общественные организации **могут апробировать какие-то услуги, делать пилотные проекты и передавать их государственным институциям**: *«Мы, действительно, те организации, которым проще «притащить» инновацию... и показать, что это работает. И тогда уже можно это внедрять в те структуры, которые являются частью какого-то огромного механизма, как государственная система».*

Вместе с тем, представительницы государственных органов говорили, что хотя общественные объединения и обладают **хорошим потенциалом** в сфере оказания социальных услуг, сами они не проявляют/не всегда проявляют достаточной инициативы. При этом сотрудничество между государственными и общественными субъектами расценивалось как, безусловно, взаимовыгодное.



«Но все-таки надо представителям НГО не чувствовать себя надстройкой и не ждать, что кто-то будет делать за них. Они должны быть более активными сами. Они знают запросы населения, они должны сегодня прийти к нам и сказать: «Нам необходимо финансирование на то-то и то-то, мы можем то-то, что Вы можете предложить нам со стороны государства?»... нужно проявлять больше активности представителям НГО, быть заинтересованными, владеть той или иной ситуацией, знать какая из услуг сейчас востребована, приходить, заявлять о себе, участвовать в конкурсах и получать финансирование, работать».

Таким образом, актуальная ситуация и степень развития общественных объединений, вовлеченных в сферу социального обслуживания, оценивалась достаточно позитивно. Указывалось и на возможности инноваций, и на достаточный потенциал превентивной деятельности в отношении наступления трудной жизненной ситуации. Признавались позитивные тенденции и наработки в сфере прогрессивных и инновационных технологий. Однако вместе с тем, оценки сектора со стороны государственных организаций были более сдержанными, говорилось о необходимости более активной деятельности самими этими организациями и большей их инициативности к взаимодействию.

Основные акторы и описание их положения в секторе

В качестве основных субъектов сферы социального обслуживания практически все респонденты назвали **государственные организации** и, в частности, **ТЦСОны**. Подобное положение связывалось с их максимальной поддержкой государством и более широким объемом их полномочий. Также назывались и другие учреждения: ЦКРОиРы, стационары, интернаты и пр. Характерно, что при этом сами сотрудники государственных органов говорили о том, что у их структур есть определенные ограничения на оказание социальных услуг (например, оказание домашнего ухода для тяжелобольных, нуждающихся в постоянном уходе), вследствие чего им **важно привлечение специалистов из общественных объединений**. Так, представительница исполкома указывала на такие случаи, когда *«человеку нужна сиделка, особенно, к тяжелобольным, онкобольным, которые нуждаются в хосписной помощи. У нас, например, противопоказания на принятие домашнего обслуживания граждан, которые сегодня нуждаются в постоянном постороннем медицинском уходе. У нас действует штатное расписание территориальных центров, где такое не предусмотрено. А как мы знаем, услуга востребована, граждане нуждаются в ней, и сегодня роль сиделки в этой ситуации выполняет общественное объединение».*

В отношении общественного сектора, вовлеченного в оказание социальных услуг, говорилось о **доминировании некоторых организаций в секторе**. В частности, выказывалось согласие с тезисом о том, что **не все субъекты имеют равные возможности** и находятся в одинаковом положении. В качестве наиболее крупной и занимающее как минимум особое, как максимум, доминирующее положение в секторе называлось **БОКК**. При этом само доминирование **оценивалось по-разному**: позитивно, нейтрально либо негативно. Причины подобного положения организации объяснялись также как позитивными, так и негативными факторами:

- **Высокая степень профессионализма БОКК и качества ее сотрудников** (в частности, медсестер в сфере паллиативного ухода).
- **Высокий уровень организационного развития** и наличие разветвленной сети у организации.
- **Отдельный законодательный статус организации**, приводящий к ее особому положению в секторе. Так, в одном из интервью озвучивалось следующее типичное мнение: *«Вот можно назвать Красный крест общественной организацией, на бумаге она есть. По факту, когда люди на предприятиях под роспись сдают каждый месяц взносы, то это... «Когда я разговариваю с директором территориального центра, говорю... Почему, на каком основании вы в Красный крест сдаете?». Вот это вот есть. Вот эта узнаваемость, так ее знают»*.
- Определенный **«фаворитизм»** в отношении организации со стороны властей в силу как объективных профессиональных возможностей последней, так и позитивного имиджа, вследствие чего менее известные организации лишаются либо ограничиваются в возможностях конкуренции. *«Поскольку БОКК находится в определенном фаворе, это, конечно, задвигает другие организации куда-то в сторону. И даже, возможно, при прочих равных, и, может быть, даже если у какой-то другой организации и лучше потенциал, и лучше возможности, все равно местные власти выберут Красный Крест. Потому что они его знают, они знают, что Министерство здравоохранения ему доверяет. Просто, чтобы избежать каких-то неловкостей, особенностей или непредвиденных ситуаций, иногда в ущерб качеству»*.

Вместе с тем, также говорилось и о доминирующей позиции в секторе других организаций в случае, если **они оказывают эксклюзивные услуги**, т.е. отсутствию конкуренции в силу объективных причин. В качестве таких «доминирующих» организаций назывались: **«Белорусский детский хоспис»**, крупные организации, сохранившиеся с советского времени – **БелОИ, БелТИЗ, БелОГ**; а также **БелАПДИиМИ, ассоциация инвалидов-колясочников**. Отмечалось, что часто ведущее положение в секторе, как правило, связано с активностью самой организации.



В одном из интервью озвучивалось мнение о том, что крупные общественные организации, занимающие ведущие позиции в секторе, **обладают возможностями лоббирования изменений в законодательстве** на уровне государственной политики. Указывалось на то, что данное лоббирование приводит к реальному изменению законодательства.

Кроме того, в качестве значимых игроков сектора большинство респондентов называли следующие организации:

- **«Позитивное движение»**, как работающее с потребителями наркотиков и живущими с ВИЧ (в контексте их проблематичного опыта участия в ГСЗ);
- **«Белорусская ассоциация клубов ЮНЕСКО»**;
- **РМНО «Встреча»**, как работающая с женщинами в сфере секс-бизнеса, с мужчинами, имеющими секс с мужчинами;
- белорусская ассоциация **«БелСеть антиСПИД»**, как объединяющая ряд значимых организаций;
- межконфессиональная миссия **«Христианское социальное служение»** (работа с потребителями наркотиков; людьми, живущими с ВИЧ»; заключенными и готовящимися к освобождению из МЛС). При характеристике данной организации отмечалось, что ее главная ценность состоит в том, что *«другое общественное объединение в зону заключения не пустят, и только лишь слушателей церкви наш департамент исполнения наказаний может пустить и начать работу с заключенными до того, как они освободились»*;
- **БелАПДИиМИ**;
- Организацию **«Мир без границ»**;
- SOS-детские деревни;
- **«Белорусская ассоциация социальных работников»**, как объединяющая социальных работников по профессиональному признаку;
- «Гендерные перспективы»;
- Фонд «Шанс»;
- общественное объединение «Понимание»;
- Белорусская ассоциация инвалидов колясочников.

А также такие региональные организации как: «Социальные проекты» (Гомель), «Третий сектор» (Гродно).



Как на национальном, так и региональном уровне указывались различные религиозные организации и миссии. Сами же представители религиозных организаций говорили об активной деятельности в сфере социального обслуживания разнообразных объединений. В частности, указывалось, что *«так или иначе, люди, оказывающиеся в сложных ситуациях, приходят не только за духовной, но и за такой социальной поддержкой на уровне прихода, епархии... Есть всевозможные другие организации: есть религиозные, братства, сестричества и т.д. То есть, весь такой комплекс социальных услуг, который ведется со стороны религиозных организаций... Думаю, что это расширяется и расширяется».*

Кроме того, представители государственных учреждений и самих нижеперечисленных организаций указывали в качестве ведущих игроков сектора **БелОИ, БелТИЗ и БелОГ**.

Таким образом, в качестве ведущих игроков сектора назывались государственные организации. Из общественных организаций главным игроком (с указанием различных причин) называлось БОКК, с характеристикой которой как доминирующего в секторе, согласились все респонденты. Вместе с тем, в качестве ведущих указывались и организации, оказывающие эксклюзивные услуги в сфере социального обслуживания. Перечень других перечисленных значимых организаций варьировался в зависимости от сферы, в которой действует либо сам респондент, либо организация, которую он/она представляют.

Взаимодействие общественных и государственных организаций в сфере оказания социальных услуг, а также степень и формы взаимодействия между самими общественными организациями

Возможности **участия общественных и государственных организаций** в секторе оказания СУ, как правило, оценивались как **неравные**. При этом данное неравное положение в ряде случаев самими представителями общественных организаций характеризовалось как **«естественное»**, поскольку в данной интерпретации государственные и общественные организации по своему статусу не могут находиться в одинаковом положении. Типичной характеристикой при этом было: *«не бывают они (условия) равными. Нельзя и сравнивать общественные организации с государственными».*



В качестве других причин такого неравного положения указывались:

- **Неравенство в ресурсах и финансовых возможностях.** Отдельно в данном контексте назывались условия аренды помещений; разница в источниках финансирования (в случае государственных организаций – бюджет, у общественных – средства иностранных доноров и как следствие - высокая степень зависимости от них). Типичным представляется высказывание представителей сектора о том, что общественные организации, в отличие от государственных, вынуждены самостоятельно оплачивать аренду и коммунальные услуги: *«Мы же не бюджетная организация, у нас коммунальные... мы все платим. Государство не дало нам ничего бесплатного, оно нам предоставило помещение, за которое мы все платим. Да, оно дало какую-то скидку, льготы, понижающий коэффициент, но всё равно мы за все платим независимо от того, есть у нас сегодня деньги или нет, есть у нас сегодня проект или нет».*
- **Юридические проблемы:** регистрация юридического адреса (как и для всех типов общественных объединений в Беларуси).
- **Отсутствие у местных властей понимания значимости общественного сектора** для привлечения в сферу социального обслуживания и **определенная степень недоверия к общественному сектору.** При этом в одном из интервью говорилось о том, что слабая степень взаимодействия может быть обусловлена негативным опытом взаимодействия между государством и общественными организациями в прошлом и отсутствием диалогового режима между ними в настоящем.
- Утверждение о том, что сами общественные организации якобы **не обладают достаточным потенциалом для того, чтобы действовать наравне с государственными структурами.** Так, одна из представительниц региональных организаций подчеркивала: *«Я хочу сказать, что далеко не все НКО готовы на серьезном уровне оказывать услуги, т.е. они тоже чувствуют свою слабость, поэтому и не рвутся особенно быть равноправными участниками».*

Вместе с тем, представительница ТЦСОНа, напротив, говорила о равенстве возможностей: *«Почему, есть возможность. Мы, например, работаем со своими (организациями). Я сейчас приеду, буду искать помещение для БелАПДиИМИ..., чтобы был адрес, оформили, чтобы была возможность стол поставить... То есть, я к ним отношусь, как к равным. Даже где-то чему-то у них учимся, а они у нас».* Аналогичное мнение было высказано и представительницей исполкома, которая указывала на равенство возможностей как **следствие появления механизма социального заказа**, в результате которого, по ее мнению, общественные объединения могут выходить на рынок, участвовать в предоставлении социальных услуг, а также получать государственное финансирование.



Кроме того, указывалось, что общественные организации в сфере социального обслуживания **должны искать свои ниши и не дублировать функции ТЦСОНов**. Т.е. оказывать СУ, которые не могут быть оказаны в рамках существующих и действующих государственных учреждений (в частности, назывались *паллиативный уход, услуги сиделки*). А также выступать своеобразными **посредниками между обществом и государством** в случае наступления трудной жизненной ситуации (приводился пример семей, где рождаются дети с инвалидностью и общественные организации указывались как субъекты, способные помогать им как непосредственно в решении возникающих проблем, так и взаимодействию с государственными структурами).

В качестве отдельного мнения можно отметить высказывания представителей общественных организаций о **необходимости взаимодействия с государством** как единственно возможной функциональной модели. В частности, говорилось, что государство должно оказывать СУ, в то время как общественные организации - осуществлять лоббирование законодательных изменений. Отмечалось, что взаимодействие организаций различного типа и, в частности, межсекторальное очень важно для решения социальных проблем и является самым эффективным способом функционирования всего сектора. Указывалось, что государство не может охватить весь спектр услуг, и **общественные организации могут успешно дополнять государство**. В частности, представительница детской организации говорила: *«Мы стараемся сотрудничать и нам это, в общем-то, удастся. Мы прекрасно понимаем, что те же ТЦСОНы не могут охватить всех, кому надо оказать помощь, и поэтому мы здесь являемся хорошим подспорьем тем же государственным службам»*.

Представители одной из организаций в сфере работы с детьми с инвалидностью говорили о наличии возможностей **лоббирования законодательных изменений на национальном уровне**. Однако данное утверждение было скорее единичным, чем тенденцией.

В свою очередь **взаимодействие в секторе** между самими общественными организациями оценивалось по-разному. Говорилось и о **конкуренции**. И о **хорошем взаимодействии** между организациями, работающими в одном направлении. В некоторых случаях указывалось даже на *«раскол общественных объединений»*, как результат *«борьбы за спонсоров, борьбы за госструктуры. И это очень плохо, это вредит, это очень плохая ситуация... Когда мы начинали, общественные организации были все вместе, сейчас мы все в отдельности»*. При этом отдельно



отмечалось целенаправленное нежелание организаций делиться своими наработками в сфере фандрэйзинга и организационного развития.

Говоря о возможностях объединения организаций в специализированные сети, указывали, что **объединение организаций часто происходит только из-за давления извне**, как следствие требований какого-то (европейского) проекта либо грантодателя. Так, один из представителей религиозных организаций утверждал, что *«сотрудничество (внутри сектора) оставляет желать лучшего. И часто встречаешься, что если есть какой-то крупный проект Европейского союза или какого-то крупного донора, то, конечно, там эти организации собираются, каждый имеет свою какую-то нишу. Там есть гранты и тогда они объединяются. Как только гранта нет, пытаются объединиться без гранта вокруг какой-то идеи очень сложно общественным организациям»*. Вместе с тем, самостоятельно организации, действующие в секторе, пока не смогли объединиться, хотя сама идея объединения многими оценивалась как положительная.

Вместе с тем, ряд представителей общественных организаций говорили о том, что объединяться между собой необходимо и указывали на конкретные шаги в этом направлении (в частности, на региональном уровне). Отмечалось, что объединение организаций сферы может вести к большему лоббистскому потенциалу и улучшению качества совместной работы. Так, представительница организации по работе с детьми с инвалидностью говорила о том, что *«я поддерживаю то, что мы объединяемся с теми организациями, которые разделяют нашу миссию, мы работаем в одном направлении. То есть, это гораздо проще лоббировать какие-то интересы, изменения в законодательстве, вместе»*.

Одновременно с этим представители организаций, работающих с различными целевыми группами, отмечали совместную продуктивную деятельность со своими коллегами, которые действуют в тех же нишах. Например, респонденты из религиозных объединений указывали на взаимодействие между собой, несмотря на разницу конфессий.

Таким образом, возможности участия общественных объединений в секторе социального обслуживания по сравнению с государственными оценивались как меньшие. Большинство респондентов (за исключением представителей государственных институций) указали на ряд ограничителей либо охарактеризовали данное неравенство как «естественное положение дел». Вместе с тем, взаимодействие между самими общественными организациями оценивалось как недостаточное, осуществляемое, преимущественно, только под внешним давлением. Хотя звучали и



альтернативные мнение, однако их было значительно меньше. Перспективы и возможности такого секторального объединения рассматривались и оценивались как имеющие хороший потенциал.

Проблематика социального заказа и перспектив коммерциализации сектора

Практически всеми респондентами **социальный заказ** оценивался как «прекрасный механизм, имеющий проблемы в реализации». Они объяснялось следующими причинами:

- **Недавний срок введения данного механизма в действие**, необходимость и особенности его практической апробации;
- **Несовершенство законодательной базы**, регулирующей механизм ГСЗ и, в частности:

необходимость проведения тендера, т.е. наличия как минимум одной организации, участвующей в тендере на получение социального заказа. Вместе с тем, указывалось, что в оказании некоторых видов услуг конкуренции не может быть в силу эксклюзивности самой этой услуги, которую, в принципе, оказывает только одна организация. Либо наличия в регионе единственной организации, оказывающей какой-то вид услуги/ услуг. Так, говоря о конкурсе, одна из респонденток отмечала: *«Какой конкурс может быть в регионе? То есть, когда есть один поставщик услуги. Всё. Нет второго поставщика – конкурс не состоялся»*. В результате, согласно высказываниям ряда интервьюируемых, на момент проведения анализа получает распространение практика **проведения искусственного конкурса**, когда организации на неформальном уровне достигают договоренностей об участии в для выполнения конкурсных требований. Так, представители религиозных организаций высказывались о социальном заказе следующим образом: *«нам даже звонили, мол, может вы поучаствуете для вида, чтобы нам создать прецедент, что конкурс, мы вам все документы поможем оформить»*. Аналогичную историю озвучила и другая респондентка: *«... мы дважды еще участвовали в конкурсе, только для того, чтобы пройти этот процесс и участвовать. То есть мы заведомо знали, что мы участвовали для создания конкуренции, потому что конкурс состоится при условии, что есть не менее двух организаций. А там где мы подавались,... подавался Красный Крест, и мы подавались для того, чтобы для них конкурс состоялся»*.

В качестве другой проблемы с ГСЗ указывали **необходимость нахождения 50% финансовых средств на его реализацию** самой организацией, а также такая финансовая проблема, как инфляция, ведущая к удешевлению денег, выделяемых организации в течение длительного периода.

- **Неосведомленность** либо низкая осведомленность самих общественных организаций **о механизме социального заказа**. Например, представительница ТЦСОНа высказалась о том, что не понимает, зачем, в принципе, он нужен: *«Мы будем принимать участие, но смысла его я не понимаю... Нам его ещё, наверное, неправильно как-то объясняют. Я изучаю его сама, но я не могу понять, для чего он нужен»*. Кроме того, указывалось на сложность с получением информации о ГСЗ.
- Неясность процедуры социального заказа для ряда респондентов.
- **Отсутствие инициативы и готовности взять на себя ответственность за социальный заказ со стороны местной власти**. *«На сегодняшний день в Министерстве озвучивают, что регионы ждут от государства каких-то указаний, рекомендаций, курирования какого-то. А они от этого отказываются, то есть, госзаказ полностью отдан на местный уровень. А на местном уровне нет такой привычки - брать на себя риск»*.
- **Отсутствие диалоговой площадки** между общественными организациями и государством для корректировки недочетов в законодательстве, касающегося ГСЗ.
- Предполагаемое **доминирование в социальном заказе БОКК** в силу объективных причин (лучшей структуры, большого штата, особого статуса). Однако сами эти причины оценивались по-разному (негативно или как неизбежный факт, отражающий реальную ситуацию в сфере). Так, со стороны религиозных организаций высказывалась следующая оценка: *«Другой момент, что если мы работаем в обществе с ограниченными ресурсами, вот здесь вот с тем же госзаказом мы не можем конкурировать с «Красным крестом», например при закупке, т.е. «Красный крест» вне конкуренции»*.

Оценка социального заказа как идеи варьировалась в зависимости от степени осведомленности и обученности интервьюируемых. Многие отмечали, что они проходили специальные обучающие программы (АКТа) в данной сфере, что помогло им понять, что означает данный механизм и как, в идеале, он должен работать.

В одном из интервью представительница общественной организации отмечала, что для успешности реализации механизма ГСЗ необходима его **апробация** со стороны небольших социальных организаций, как демонстрация его работоспособности: *«Нужны пионеры, которые пройдут это заново. И пионеры не те, с Красного Креста, а пионеры из тех маленьких организаций, которые существуют на местах»*. Аналогично говорилось о желании «подождать и посмотреть, как механизм будет реализован другими организациями»: *«Мы, честно говоря, даже*

этим глубоко не занимались, чтобы не тратить много времени. Пусть кто-то попробует, а мы уже дальше за ними».

- **Недостаточное физическое количество организаций**, которые могут участвовать в ГСЗ как следствие того, что в секторе в принципе действует небольшое количество организаций.
- **Низкая инициативность и мотивированность самих общественных объединений** к участию в реализации социального заказа. Так, представительница исполкома указывала на то, что *«кроме Красного креста, мотивация, активность общественных объединений, конечно, низкая у нас... Мы сегодня объявили конкурс, готовимся к семинару по предоставлению социальных услуг посредством ГСЗ. Просчитали потенциальных представителей таких социальных услуг и, к сожалению, я вижу низкую мотивацию среди представителей НГО».*
- Проблемы с реализацией ГСЗ, вызванные **отсутствием взаимодействия между различными государственными ведомствами**, в частности, Минтруда, Минфина, Минздрава и пр. В результате чего, невозможно либо получить финансирование, либо провести какой-то вид услуг и пр.
- Возможность получить **соцзаказ только на ограниченный перечень социальных услуг**, из которых исключаются, в частности, медицинские/социо-медицинские услуги. Кроме того, не все организации могут претендовать на получение соцзаказа в случае, например, отсутствия работников достаточной квалификации. К данной сложности апеллировала в интервью представительница религиозной организации, указывая, что в отношении услуг сиделки *«практически ни одно наше сестричество не сможет участвовать, потому что волонтеры у нас без медицинского образования, хотя навыки у многих есть... У нас есть школа сестер милосердия, но она тоже на добровольно-общественных началах, где преподают наши сестры без медицинского образования... Но чтобы соблюсти все формальные условия участия, нет возможности...».*

Как ни парадоксально, в качестве причины не участвовать в ГСЗ на настоящем этапе указывалось и **наличие финансирования на деятельность организации в течение среднесрочного периода**. Так, со стороны религиозных организаций утверждалось, что являясь получателем международной технической помощи, *«это внешнее финансирование на ближайшие года два. Дальше внутренне финансирование планируется ... когда закончится проект (технической помощи),... региональные партнеры научатся оформлять все необходимые бумаги для... (получения ГСЗ). Значит, мы планируем, но это дело так быстро не освоишь, поэтому, конечно, требуется время, чтобы изучить, как подступиться к этому заказу, как отчитаться».* Т.е. на



данный момент организация, по мнению респондента, может позволить себе остаться в режиме ожидания, пока механизм ГСЗ будет апробирован другими.

Возможная **коммерциализация** сектора социального обслуживания, в целом, **оценивалась позитивно при условии диверсификации** данного процесса. Практически все интервьюируемые высказались за возможность перевода части услуг (как государственных, так и общественных организаций) на платную основу, если при этом будут учитываться такие обстоятельства как: уровень доходов и нуждаемости, вид услуги, проживание с родственниками либо без. В качестве условий, когда, по мнению респондентов, социальное обслуживание могло бы быть платным, назывались: высокий уровень материального достатка у самих обслуживаемых или их близких родственников (несколько раз звучал пример платного ухода за престарелыми родителями в случае, если дети обладают высоким достатком либо проживают за границей). Так, указывалось, что *«пришло время исключить принципы иждивенчества... Я считаю, что в такой ситуации, если есть трудоспособные дети, пожилой человек проживает один в квартире, но вместе с тем, квартиру он завещал или подарил внуку, правнуку, то сегодня, в первую очередь, члены семьи должны помогать, ухаживать за своим престарелым родственником. Поэтому в таких социальных условиях социальные услуги, конечно, надо вводить на платной основе, но по социально низким тарифам, учитывая возраст граждан, их статус: пенсионер, инвалид, заслуги»*.

При этом было отмечено, что для населения, которое в силу уровня дохода либо специфики личной ситуации не может позволить себе платных услуг, должен быть закреплен **обязательный объем бесплатных социальных услуг**.

Только в одном интервью респондентка из общественной организации говорила о том, что переводить социальные услуги на платную основу не стоит. И предлагала в качестве альтернативы введение ваучера, с которым потребитель мог бы обращаться к различным поставщикам услуг.

Важным было утверждение о необходимости **повышения степени корпоративной социальной ответственности белорусского бизнеса** (которая оценивалась некоторыми респондентами как крайне низкая). А также создания специальной ниши социального бизнеса с тем, чтобы *«законодательно обеспечивалось существование каких-то структур, которые умеют аккумулировать средства и пускать на всевозможные социальные программы»*. Кроме того, указывалось на **отсутствие законодательства о благотворительности** как ограничителе возможности национального бизнеса поучаствовать в финансировании социального обслуживания.

Таким образом, социальный заказ оценивался как хорошая инициатива, которая на данном этапе реализации столкнулась с рядом проблем, вызывающих вопросы о его будущих перспективах.

Возможность коммерциализации услуг рассматривалась как положительное явление при условии выделения четких критериев и сохранения обязательного минимума бесплатного социального обслуживания для тех категорий граждан, которые не могут позволить себе их оплату.

Проблемы и тенденции развития сектора

В качестве основных **проблем** сектора в настоящее время указывались:

- **Небольшое/недостаточное количество общественных организаций в сфере социального обслуживания.** Данную проблему указывали многие респонденты. Иллюстративными представляются данные, приведенные в качестве примера по Гомельской области: *«в Гомельской области зарегистрировано 370 организаций... Из них... 114... работают в социальной сфере. Из 114 - 40 организаций занимаются только оздоровлением и гуманитарной помощью. Т.е. в остатке 75 организаций на весь Гомель и всю Гомельскую область, которые в большей или меньшей степени оказывают какие-то услуги. 75 на 2 миллиона населения в Гомельской области...».*
- **Отсутствие разработанных и действующих социальных стандартов** (за исключением наличия одного ТЦСОН на региональную единицу) в сфере социального обслуживания. Данная проблема называлась в качестве принципиально важной большинством респондентов.
- Определенная **ограниченность законодательства.** Например, при определении понятия «трудная жизненная ситуация» и перечня социальных услуг, который предлагается расширять.
- **Непонимание социальных проблем со стороны исполнительных органов власти в силу наличия приоритетов на уровне государственной социальной политики** (в частности, особое внимание к таким целевым группам как дети, люди пожилого возраста) и исключение из сферы социального обслуживания других групп риска. В частности, людей с зависимостями, с психическими отклонениями и страдающих другими социально-обусловленными заболеваниями либо подверженных риску (мужчины, имеющие секс с мужчинами и пр.).
- **Недостаточная информированность о социальном обслуживании, низкий уровень правовой грамотности,** не позволяющий воспользоваться даже предусмотренными законодательством возможностями в сфере социального обслуживания.
- **Недостаточная работа государственных и общественных объединений по информированию населения** о своей работе, в результате чего потребители недостаточно осведомлены о возможных СУ. Например, указывалось на то, что одной из основных проблем сектора является *«отсутствие информации об общественных организациях, полной информации. Мы сами, зачастую, только догадываемся, кто чем занимается».*



- **Отсутствие либо недостаточность диалога** между государственными и общественными организациями в сфере социального обслуживания и совершенствования практик работы в нем.
- **Негативный образ общественных объединений в глазах государства и общества**, и, как следствие, **политизация их деятельности**. Характерным в данном отношении представляется высказывание о том, что *«отношение к третьему сектору, оно до сих пор, в лучшем случае, нейтральное, по большей части, негативное. Так как при упоминании фонда, общественной организации сразу идет перекося в политику или еще что-то, хотя на самом деле, огромное количество организаций занимаются исключительно экологическими, социальными проблемами»*. Кроме того, указывалось, что в некоторых случаях организации воспринимаются в сфере социального обслуживания как **конкуренты государственным структурам**. Здесь же необходимо привести высказывание одного из респондентов о необходимости разделения организаций в сфере социального обслуживания с другими организациями, деятельность которых имеет более политический характер (в частности, правозащитными). В противном случае политическая окраска последних, по мнению респондента, переходит на действующих в социальной сфере, что негативно сказывается на функционировании всего сектора.
- Вопрос о **целесообразности и эффективности использования бюджетных средств на финансирование государственных учреждений и организаций**. Отсутствие методик, критериев, стандартов оценки качества оказываемых ими услуг. Проблема доступности услуг в государственных учреждениях. Например, говорилось, что *«финансируется большое количество госучреждений, которые должны качественно оказывать соц. услуги, например, те же ТЦСОНЫ, но ведь далеко не все ТЦСОНЫ эти деньги оправдывают. Такой подход – создать красивую, правильную оболочку, он пока доминирует над настоящей работой с клиентами... Деньги вкладываются большие, для оправдания этих денег пишутся далеко не всегда объективные отчеты, и настоящую картинку мало кто себе представляет»*.
- **Государство, которое взяло на себя слишком большие обязательства в социальной сфере. Иждивенчество**, как следствие данного факта. Большое количество социальных льгот, представляемых большому же количеству категорий граждан со стороны государства.
- Недостаточность и **необходимость организационного развития самих организаций**, повышения организационного потенциала, особенно региональных организаций и на местном уровне. **Недостаточная квалифицированность специалистов**, выполнение значительного объема работ на волонтерских началах.
- **Отсутствие мониторинга, анализа, оценки реального уровня потребностей населения в СУ и социального обеспечения**, в целом. В частности, об этом говорилось на уровне региональных органи-



заций: *«Сегодня ни НГОшники, ни власть не владеют информацией по поводу, сколько получателей, сколько услуг необходимы в нашем регионе».*

- **Спрос на услуги превышает предложение.** Для оказания некоторых услуг (в частности, сиделок) не хватает организаций, готовых их предоставить. **Недостаточность перечня предлагаемых услуг** на фоне потребностей общества.
- **Финансовые, налоговые и юридические трудности:** оплата аренды помещений, коммунальных услуг при отсутствии льготных условий со стороны государства. Важной финансовой проблемой, указанной БелОИ, является выплата налогов с получаемых на предприятиях организации прибыли: *«Мы не имеем государственной поддержки финансовой... Более того, наши предприятия, при условии льготного налогообложения, отчисляют в бюджет государства достаточно большую сумму денег, которая в 10 раз больше, нежели мы оставляем себе на решение наших социальных программ».*
- **Законодательные ограничения.** В частности, невозможность выхода за рамки «некоммерческой деятельности» даже в случаях, когда это имело бы общественную пользу. Приводился пример невозможности продажи изделий, произведенных в рамках мастерских людьми с инвалидностью.
- **Сложность взаимодействия с органами управления республиканского уровня** на фоне их ригидности. Притом, что на местном уровне взаимодействие с властью оценивалось как более возможное и вероятное. Так, в одном из интервью говорили, что *«когда мы находим свое применение в оказании помощи нашей целевой группе, это полностью поддерживается государством на местном уровне. В случае, когда они видят проблему у себя в районе, они ее знают... С ними проще разговаривать, так как они владеют информацией и они практики ...тогда договариваться намного проще. Когда ты идешь с этой идеей в министерство, то это может занять годы».*
- **Проектный режим функционирования общественных организаций,** как приводящий к их высокой зависимости от доноров, финансовой и организационной нестабильности.
- **Отсутствие преемственности в работе с одной целевой группой разными государственными учреждениями.** В частности, данную проблему указывали представители организации, работающие с детьми с инвалидностью, когда, по их мнению, детей после окончания ЦКРОиРов не берут в силу различных ограничений в ТЦСОны: *«Если тяжелых наших детей еще берут ЦКРОиР, то ТЦСОны почти что не берут. ... Всё-таки государство затратило деньги, оно учило их 9 лет, государство их обеспечивало, и потом резко раз в один день, и он остался ни туда, ни сюда».*
- **Отсутствие солидарности** между организациями, действующими внутри сектора социального обслуживания.



В качестве основных **тенденций и перспектив** развития сектора социального обслуживания высказывались достаточно противоречивые оценки и мнение. Прежде всего, говорилось о положительном, в частности, **перенимании государством перспективных моделей работы** (например, соцзаказ). Несколько раз указывались проекты для пожилых людей, в частности, университеты третьего возраста (с примером в Минске), стационары дневного пребывания и пр. Сами представители государственных организаций указывали на позитивную тенденцию **расширения перечня социальных услуг, появления новых инновационных форм, новых отделений** социального обслуживания.

Звучали мнения о наличии **тенденции сотрудничества как общественных организаций с государством, так и общественных организаций между собой**. Так, интересной представляется следующая характеристика взаимодействия: *«Если ты показываешь качественную работу, если абсолютно четко понятны все проблемы и пути решения, тогда можно договориться. Более того, потом уже мыслят, как же нам делать какие-то совместные движения, с совместным использованием ресурсов»*.

Некоторые представители общественных объединений как национального, так и регионального уровня, отмечали **негативную тенденцию «затухания» общественных объединений** в силу как внутренних, так и внешних проблем. *«Исходя из того, что я в последнее время вижу или слышу, организации скорее выживают. Мысли о развитии тут уже отходят на второй план, как-нибудь бы вообще выжить»*. Аналогичное высказывание: *«идем к вымиранию третьего сектора – это точно. Организации закрывают, хорошие организации закрывают, потому что нехватка кадров и, соответственно, затухание деятельности»*.

Отмечалось **стремление общественных организаций получать деньги за оказание социальных услуг**. При этом, хотя формально организации не имеют права на подобного рода деятельность, говорилось о регистрации учреждений для оказания платных услуг.

В качестве негативной тенденции отмечался **уход донорских организаций**, финансирующих деятельность организаций, действующих в сфере социального обслуживания в **отсутствие реальных возможностей замены их местными донорами и источниками финансирования**. Здесь же повторялся тезис об иждивенчестве, порожденном социальным государством в Беларуси и, как

следствие, необходимости ликвидировать категориальный подход в социальном обслуживании, проведении его мониторинга и оценки.

Вопреки озвучивавшейся многими представителями общественных организаций проблеме организационного развития, представители религиозных организаций, напротив, говорили о профессиональном росте и профессиональном развитии своих сотрудников в течение последних лет, а также расширении перечня СУ, улучшении своих коммуникационных возможностей.

Наряду с этим отмечали **общее улучшение ситуации в сфере социального обслуживания и определенный прогресс во временной перспективе**, введении в последние годы ряда инноваций. Однако при этом подчеркивали медленный и часто неочевидный характер данных изменений в силу их сложности (изменения законодательства, практик и общественного сознания). Так, одна респондентка из общественной организации указывала, что *«оно (социальное обслуживание) меняется, просто нам всегда хочется быстро результатов добиться. Я бы не сказала, что ничего не меняется. Просто за столько лет... Смотришь назад и понимаешь, что много сделано... Я не говорю, что все сразу резко изменилось, но, по крайней мере, государство идет навстречу...»*.

В качестве тенденции указывалась необходимость расширения работы с населением пожилого возраста, а также людьми с инвалидностью в силу количественного увеличения данных целевых групп. А также – превентивная работа с молодежью (наркотики, ВИЧ), с людьми, вышедшими из мест лишения свободы для их социальной адаптации.

Таким образом, указан ряд проблем, связанных как со внутренними особенностями функционирования самого сектора социального обслуживания, так и внешними условиями: начиная от специфики донорской поддержки до сложностей взаимодействия и отсутствия солидарности между самими организациями. Озвученные тенденции имели противоречивый характер, вследствие чего, как и многие прогнозы, они достаточно сложно поддаются обобщению. Однако важным представляется обратить внимание на тенденцию старения населения, которая объективно будет выдвигать данную группу в зону особого внимания как со стороны государственных, так и общественных структур.



Классификация целевых групп сектора социального обслуживания

Говоря о классификации, несколько раз указывалось на **необходимость изменения самого принципа предоставления социального обслуживания**: ухода от категориального подхода и перехода к индивидуальной оценке нуждаемости в каждом конкретном случае.

Кроме того, респонденты указывали на необходимость большей обусловленности и связи групп и людей, претендующих на социальное обслуживание, с критериями, определяемыми самим обществом. Т.е., по их мнению, само общество должно выступить субъектом формирования запроса на оказание социальных услуг. При этом отмечалось, что в настоящее время общество в этом отношении остается пассивным и не участвует в данном процессе. *«Я считаю, что тут не хватает общественности в лице социума, у нас нет общественности вообще... Поэтому общественные организации, к сожалению, представляют мнение не всего социума, а очень малого социума, где-то даже изгоев социума, таких белых ворон, которым нечего делать, так они еще лезут куда-то что-то делать».*

Вместе с тем, респонденты, не отрицавшие возможностей категоризации, в качестве групп, имеющих право на первоочередное обслуживание, указывали:

- пожилых людей, в особенности, отдельно-проживающих одиноких пожилых людей (либо проживающих с членами семьи, страдающими алкогольной зависимостью),
- людей с ВИЧ и/или неизлечимыми заболеваниями,
- а также семьи, где есть дети-инвалиды.

Также говорилось о необходимости особого внимания к людям, находящимся в предпенсионном возрасте в силу невысокой степени их приспособленности к происходящим социально-экономическим изменениям. Представители религиозных организаций в свою очередь говорили о том, что в качестве категорий, обязательно нуждающихся в помощи нужно рассматривать людей в «зависимых группах» с «размытыми социальными ценностями». В частности, вышедших из МЛС, находящихся в состоянии зависимости и пр.

Оценка степени информированности населения о социальных услугах, оказываемых как государственными, так и общественными организациями

Осведомленность населения о СУ преимущественно оценивалась как низкая, что объяснялось следующими факторами:

- **Недостаточное информирование об услугах** со стороны организаций всех типов. Отсутствие PR-стратегий по продвижению себя и своих услуг различными организациями, недостаточная работа со СМИ, а также лоббирования своих интересов.
- **Отсутствие навыков и выработанной практики у населения к самостоятельному поиску и получению информации о социальных услугах.** Пассивность населения в этом вопросе.
- **Оставшееся с советского времени отношение к государству, вследствие которого люди, с одной стороны, не готовы проявлять инициативность. С другой, рассчитывают на то, что государство само сделает все за них.** Восприятие социального обслуживания в смысловой рамке, сохранившейся с советских времен. *«И опять же, у нас социум не заинтересован. Люди – не то, что в рот положи, еще открой рот, положи в рот, закрой и еще помоги им разжевать. У нас проблема, что социум у нас до сих пор в состоянии Советского союза... Государство должно. Вот мы работаем 20 лет, и я могу вам сказать, мы делали опрос, в соответствии с которым только 10% опрошенных знают, что наша организация, которая опрашивала, - некоммерческая организация. 10% за 20 лет! Не потому, что люди не слышат, а потому, что они не задумываются. И как только люди видят какую-то четкую, строгую систему – это государство».*

Также в одном интервью высказывалось мнение о **недоверии либо негативном отношении к государственным организациям**, как основному поставщику СУ.

Вместе с тем, со стороны государственных организаций, степень осведомленности населения оценивалась как достаточная и даже возрастающая, а также говорилось о проведении специальной работы со СМИ для повышения информированности населения о возможностях получения социальных услуг. Хотя при этом и оговаривалось, что работа по информированию населения должна совершенствоваться дальше.

Одновременно некоторые респонденты указывали на то, что они занимаются перенаправлением людей, обращающихся за СУ, в другие организации (государственные и общественные) в случае, если сами не оказывают запрашиваемых услуг.

Также говорилось о **необходимости создания позитивного образа сектора социального обслуживания**, когда происходило бы не просто информирование о деятельности действующих в



нем организаций, но и опубличивание его хороших практик (историй успеха, различного вида социальной рекламы и пр.).

Таким образом, степень осведомленности населения о социальном обслуживании оценивалась как недостаточная. При этом, в большинстве случаев (за исключением представителей государственных организаций) указывалось, что люди не знают, как об услугах государственных учреждений, так и общественных организаций.

Глава 8. Анализ дискурса ведущих лиц, принимающих и исполняющих решения в сфере социального обслуживания Беларуси

Исполнительная власть, высший уровень

С начала анализируемого периода (2010 год) в дискурсе лиц, принимающих и исполняющих решения в сфере оказания социальных услуг, активно упоминается **социальный заказ**. В частности, ГСЗ рассматривается как способ сделать систему социальных услуг более инновационной и гибкой (т.е. более легко адаптируемой к конкретным жизненным ситуациям).

Так, в обращении к народу и Национальному собранию в апреле 2010 года⁴⁷ Александр Лукашенко называет улучшение *«материального положения пенсионеров, инвалидов, тех, кто не может участвовать в общественном производстве, находится в трудной жизненной ситуации»* одной из приоритетных государственных задач. Далее в том же обращении руководитель государства призывает государственные органы *«активнее развивать современные формы социального обслуживания, ...уделять внимание повышению эффективности медико-социальной помощи престарелым гражданам и инвалидам...»*.

Главным проводником идеи социального заказа в СМИ на протяжении исследуемого периода выступают сотрудники Министерства труда и соцзащиты во главе с министром Марианной Щеткиной. Так, в серии статей в профильных журналах («Проблемы управления»⁴⁸) Щеткина отталкивается от поставленной Президентом задачи повышения *«медико-социальной помощи престарелым гражданам и инвалидам» «путем активного развития инновационных форм социального обслуживания»*.

По мнению министра, ключевыми аспектами этих инновационных форм обслуживания является создание *«управляемого государством рынка социальных услуг»* и *«партнерства (диалога) власти и гражданского общества»*. Участниками этого рынка социальных услуг Щеткина видит *«общественные объединения, фонды, индивидуальных предпринимателей, волонтеров, добровольцев, религиозные организации и другие некоммерческие организации, которые иницируют общественную активность»*.

⁴⁷ Послание президента Беларуси к народу и Национальному собранию, апрель 2010 <http://news.tut.by/politics/167621.html>

⁴⁸ «Проблемы управления» №2 (35) 2010, №3 (36) 2010, №4 (41) 2011



Говоря о некоммерческих организациях, министр признает, что они «накопили большой потенциал интеллектуальных, материальных, информационных и человеческих ресурсов, используемых ими в повседневной работе по повышению эффективности социальных технологий, выработке новых вариантов решения социальных проблем в тех секторах социальной сферы, где государство не всегда может полностью осуществить свою социальную функцию; главным образом социального обслуживания таких категорий граждан, как инвалиды и пенсионеры, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации дети, неблагополучные, неполные и многодетные семьи».

Обращаясь с более массовой аудиторией через национальные СМИ, Щеткина также высказывается о **возможности оказания некоторых социальных услуг на платной основе**, в частности, если они оказываются гражданам, не входящим в целевые группы оказания данных услуг. Так, на заседании коллегии Министерства, репортаж о котором размещен на сайте государственного новостного агентства БелТА, министр «высказала мнение, что пребывание в доме-интернате психоневрологического профиля не должно быть бесплатным для всех». «Этот вопрос очень деликатный, требует аккуратного подхода [...] Бывает, родственники инициируют лишение дееспособности, поскольку не хотят осуществлять уход. Когда люди с психоневрологическими заболеваниями действительно опасны для окружающих - это беда для семьи, таких больных надо изолировать. Но есть случаи, когда оформляют опеку, становятся распорядителями имущества, продают его (в том числе жилье), а потом обращаются с заявлением о поселении в дом-интернат на гособеспечение».⁴⁹

В качестве еще одного варианта инновационного подхода к эффективному удовлетворению потребностей населения в социальных услугах чиновники Минтруда упоминают «*краткосрочное проживание в домах-интернатах на платной основе*». Так, в размещенном на сайте БелТА (а также в газете «СБ: Беларусь сегодня») репортаже по итогам онлайн-конференции «Социальная защита пожилых людей, ветеранов и инвалидов» заместитель министра Валентина Королева говорит о готовящемся к проведению в Минской области пилотном проекте по предоставлению новой социальной услуги - краткосрочного (до месяца) проживания в домах-интернатах на платной основе: «люди, имеющие трудоспособных членов семьи либо других физических лиц или юридических лиц,

⁴⁹ Очередь в дома-интернаты психоневрологического профиля необходимо ликвидировать – Тозик 12 февраля 2014 http://www.belta.by/ru/all_news/society/Ochered-v-doma-internaty-psixonevrologicheskogo-profilja-neobxodimo-likvidirovat---Tozik_i_659728.html

обязанных по закону их содержать, поселяются в дома-интернаты общего типа и специальные дома-интернаты на платных условиях."⁵⁰

Несколько обособленную позицию занимает в своих высказываниях относительно реформирования сферы оказания социальных услуг заместитель премьер-министра **Анатолий Тозик**. На протяжении исследуемого периода он выступает в СМИ с различными инициативами, направленными **на преодоление «иждивенчества»** граждан в отношении государства. Так, например, выступая на коллегии Минтруда, по поводу проблемы очередей в психоневрологические интернаты он заявил: *"С одной стороны, не должно быть в нашей стране ни одного брошенного старика, инвалида. С другой стороны, нужно пресекать иждивенческие настроения некоторых граждан - жестче подходить к взрослым детям, которые стремятся переложить уход за своими родителями на государство"*.⁵¹

На той же коллегии вице-премьер в сходных выражениях высказывается по поводу нового порядка начисления пособия по нетрудоспособности: *«Если человек не положил ничего в Фонд социальной защиты населения, то и вынуть оттуда для него ничего нельзя»*.

"К огромному сожалению, значительная часть населения (что особенно прискорбно - трудоспособного возраста и молодежь) находится в плену иллюзий о бесплатности предоставляемых услуг образования, здравоохранения, ЖКХ, культуры, спорта и т.д. Очевидно, отсюда и глубоко засевшее в сознании понимание того, что государство обязано научить, вылечить, обеспечить» - говорит вице-премьер в ходе совещания. – *«Каждый человек должен абсолютно четко сознавать свою личную ответственность за свое благополучие и зону ответственности государства»*.

Выступая 20 декабря на совместном заседании двух палат Национального собрания, Тозик говорит о том, что *"если мы всем миром не будем бороться против такой заразы, как социальное иждивенчество, она может стать серьезной угрозой успешному развитию нашей страны"*... *"Нужно помогать тому, кто в этой помощи действительно нуждается"*. «Оказывать социальную

⁵⁰ Проект по предоставлению краткосрочного проживания в домах-интернатах будет реализован в Минске 29 марта 2011 http://www.belta.by/ru/all_news/society/Projekt-po-predostavleniju-kratkosrochnogo-prozhivaniya-v-domax-internatax-budet-realizovan-v-Minske_i_547706.html

⁵¹ Очередь в дома-интернаты психоневрологического профиля необходимо ликвидировать – Тозик 12 февраля 2014 http://www.belta.by/ru/all_news/society/Ochered-v-doma-internaty-psixonevrologicheskogo-profilja-neobxodimo-likvidirovat---Tozik_i_659728.html



поддержку нужно только тем, кому, кроме государства, больше помочь некому, у кого нет трудоспособных родственников, обязанных по закону их содержать».

В целом, анализируя дискурс вице-премьера, можно сказать, что он выступает за **сохранение зависимости представителей социально уязвимых групп от членов их семей**, т.е. государство должно безвозмездно оказывать социальные услуги лишь тем людям, которые не могут получить помощь от своих родственников.⁵²

Законодательная власть

Тема совершенствования сферы СУ также присутствует в дискурсе представителей законодательной власти в целом, а в частности, парламентариев, входящих в Комитет по труду и социальной защите Национального собрания.

Дискурс депутатов по поводу сферы оказания социальных услуг в основном присутствует в материалах СМИ, рассказывающих о встречах депутатов с избирателями, которые регулярно проходят на базе ТЦСОНов в избирательных округах того или иного парламентария. В ходе таких встреч парламентарии, как правило, участвуют в различных мероприятиях для целевых групп, вручают подарки и отвечают на вопросы, преимущественно по поводу решения индивидуальных или семейных бытовых проблем.

Такого рода поездки регулярно освещаются местной прессой. Так, в материале «Повестка дня депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь Владислава Александровича Щепова в г.п. Корма была довольно насыщенной», опубликованном 18 октября 2013 года в районной газете Кормянского р-на Гомельской области «Зара над Сожам», рассказывается о посещении парламентарием Центра социального обслуживания населения, в ходе которого Щепов пообещал помочь участникам ансамбля «Голоса сердец», действующем на базе ТЦСОНа, в приобретении сценических костюмов.⁵³

⁵² Тозик считает крайне важным уйти от излишней опеки людей государством 20 декабря 2012 года http://www.belta.by/ru/all_news/society/Tozik-schitaet-krajne-vazhnym-ujti-ot-izlishnej-opeki-ljudej-gosudarstvom_i_619109.html

⁵³ «Повестка дня депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь Владислава Александровича Щепова в г.п. Корма была довольно насыщенной», опубликованном 18 октября 2013 года в районной газете Кормянского р-на Гомельской области «Зара над Сожам».



Периодически в своем дискурсе во время поездок в избирательные округа депутаты выходят за рамки решения сугубо практических вопросов. Так, в газете «Ивацэвіцкі веснік» под заголовком «Круглы стол па праблемах занятасці інвалідаў» размещена информация о круглом столе по вопросам самореализации инвалидов, который был проведен по инициативе заместителя председателя Постоянной комиссии Палаты представителей по жилищной политике и строительству Ковалевич Л.Н. во время работы в Ивацевичском избирательном округе № 11.⁵⁴ Подводя итоги заседания, Л.Н.Ковалевич подчеркнул, что все конструктивные предложения, высказанные в ходе заседания, взяты на депутатский контроль для совместной проработки с исполнительной властью районов, Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь.

Сходный дискурс можно выявить и в высказываниях заместителя председателя комиссии по труду и социальным вопросам Ларисы Богданович, которая, выступая на круглом столе национальном уровне, посвященного вопросам трудоустройства белорусских инвалидов, говорила: *«Необходимо решать, в каких случаях инвалидов нужно адаптировать и находить для них работу. Нужно осознавать, что не все люди с множественными нарушениями способны и могут работать... Конечно, сегодня какого-то окончательного решения не будет. Но мы передадим свои предложения в Совет Министров»*.⁵⁵

Говоря о социальном заказе, парламентарии также отличаются **консервативностью подхода**. В качестве примера негосударственной организации – исполнителя социального заказа обычно называется БОКК. Так, в интервью Белорусскому радио 25 июня 2013 г., зам. председателя комиссии по труду и соцзащите Богданович отметила, что *«парламентарии в свое время немало поработали над новой редакцией закона о социальном обслуживании, в том числе с общественными объединениями, увидели их заинтересованность. Одним из самых активных участников зарекомендовало себя Белорусское Общество Красного Креста, которое уже приступило к реализации пилотных проектов с использованием механизма государственного социального заказа в Витебской и Гродненской областях»*.⁵⁶

В ходе заседания данной комиссии на тему «Механизм реализации Закона Республики Беларусь «О социальном обслуживании», которое состоялось в тот же день, председатель комиссии

⁵⁴ «Ивацэвіцкі веснік» 14 студзеня 2014 «Круглы стол па праблемах занятасці інвалідаў».

⁵⁵ «Отношение к инвалидам в обществе нужно менять» она http://www.belta.by/ru/all_news/society/Otnoshenie-k-invalidam-v-obschestve-nuzhno-menjat---deputat_i_664504.html

⁵⁶ Интервью с депутатом Палаты представителей Людмилой Богданович, 25 июня 2013 года, Белорусское радио.



Владимир Василенко отметил, что *«опыт каждого региона уникален, имеет свою специфику, его надо развивать и презентовать, прежде всего, для того, чтобы убедиться - соответствует ли потребностям и возможностям нашего общества все то новое, что мы внедряем».*

Анализируя дискурс белорусских законодателей, можно заключить, что в вопросах реформирования сферы оказания социальных услуг они **настроены более консервативно**, настаивают на **тщательной проработке вопросов, ссылаются на Минтруда в качестве арбитра.**

Исполнительная власть: средний и местный уровень

Высказывания представителей исполнительной власти на среднем, центральном и местном уровнях анализировались путем обзора материалов в профильном журнале «Охрана труда и социальная защита». Этот журнал был учрежден в 2002 году Минтруда.

В дискурсе представителей Минтруда делается акцент **на повышении разнообразия форм социальных услуг, инновациях.** Так, в материале «Социальная политика государства: новые подходы» №5 за 2013 год цитируется высказывание заместителя министра труда и соцзащиты А. Румака: *«Во всех регионах идет работа над практической реализацией новых форм социального обслуживания, чтобы сделать доступным для граждан нашей страны полный спектр новых социальных услуг, установленных законодательством. [...] Поиск новых форм социального обслуживания носит постоянный и системный характер».*⁵⁷

В качестве инноваторов в материалах журнала выступают ТЦСОНЫ. В то время как в качестве «вдохновителей» инноваций почти во всех тематических материалах упоминаются зарубежные организации и их практики оказания СУ (например, статьи «Память вызывает в добру» №10, «Новая модель помощи» №7 за 2010 г., «Новые формы социального обслуживания» №10 за 2012 г., «Инновационные формы работы с пожилыми гражданами и ветеранами Витебской области» в №10 за 2013 г. и др.»).

Так, Э. Скоробогатый, сотрудник НИИ труда при Минтруда, пишет в статье «Современные технологии станут альтернативой дому-интернату» в №9 за 2013 г.: *«Главным исполнителем функций социальной защиты пожилых людей является государство, так как оно обладает*

⁵⁷ А. Румак, Е. Крылова «Социальная политика государства: новые подходы», №5 за 2013.

необходимыми механизмами воздействия на содержание и характер деятельности учреждений по социальному обслуживанию пожилых граждан».

Роль негосударственного сектора авторам данного журнала видится в привлечении к социальной работе инициативных граждан, стимулирование гражданской активности, привлечение донорских ресурсов, более эффективное использование средств за счет труда волонтеров. В то же время именно нехватка финансирования, по их мнению, составляет одну из основных проблем участия НГО в оказании социальных услуг.

Также, по мнению авторов, **роль НГО значительна в подготовке решений, направленных на совершенствование работы с представителями целевых групп.** Так, в материале «Создание доступных условий для инвалидов требует системных мер» в №2 за 2014 г. зам. министра труда и социальной защиты А. Румак и начальник управления государственной социальной поддержки А. Ражанец пишут: *«В работе по созданию безбарьерной среды максимально учитываются оценки самих инвалидов и представителей общественных объединений инвалидов и иных организаций физически ослабленных лиц для участия в подготовке решений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Общественные организации принимают полноправное участие в заседаниях Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов».*⁵⁸

По мнению авторов журнала, **НГО, желающие участвовать в системе социального заказа, должны доказать экономическую эффективность своей деятельности.** Так, в номере №12 за 2013 г. в статье «Качество социальных услуг возьмут под контроль» сотрудники НИИ труда при Министерстве труда и социальной защиты М. Воробьев и Э. Скоробогатый пишут: *«Привлечение частных организаций к социальному обслуживанию населения вызвало необходимость разработки системы контроля качества социальных услуг в Республике Беларусь»...* *«Любая организация, предлагающая социальные и социально-педагогические услуги, должна доказывать качество ее деятельности с точки зрения расходов и пользы».*⁵⁹

В сходном ключе высказывается и другой сотрудник НИИ Труда М.С. Дадашко в статье «От финансирования процесса к финансированию результата» в №10 за 2013 г., отмечая, что *«до сих пор отсутствуют нормативные акты, устанавливающие требования к качеству социальных услуг,*

⁵⁸ А. Румак, А. Ражанец «Создание доступных условий для инвалидов требует системных мер», №2 за 2014 г.

⁵⁹ М. Воробьев, Э. Скоробогатый «Качество социальных услуг возьмут под контроль», ОТСЗ №12, 2013 г.



*оказываемых как государственными, так и негосударственными организациями. Их разработка и внедрение имеют немаловажное значения для улучшения качества оказываемых услуг и в целом для совершенствования системы социального обслуживания».*⁶⁰

Далее в статье автор высказывает мнение, что *«реализация этих направлений поможет повысить адресность и эффективность расходования бюджетных средств, направленных на финансирования стационарного социального обслуживания, расширение спектра и повышения качества услуг, адаптации и социальной интеграции».*

В целом, анализ показывает, что **на среднем и местном уровне принятия и исполнения решений относительно сферы оказания социальных услуг существует понимание необходимости инновационного и гибкого подхода, а также участия целевых групп в разработке решений.** Однако вопрос осуществления механизма социального заказа нуждается, по мнению специалистов, в тщательной проработке – как в части выработки необходимых стандартов качества социального обслуживания, так и в части разработки методов анализа экономической эффективности деятельности НГО в области оказания социальных услуг.

⁶⁰ М. Дадашко «От финансирования процесса к финансированию результата», ОТСЗ №10, 2013 г.

Выводы

В рамках анализа рассмотрено и описано общее состояние, проблемы и перспективы развития сектора социального обслуживания населения Беларуси. В целом, исходя из полученных данных, можно отметить достаточно высокий для региона уровень развития системы социального обслуживания. Вместе с тем, вопрос о субъектах/акторах системы и их взаимодействии между собой остается во многом открытым. Сохранившееся с советских времен доминирование государства в качестве основного субъекта, как принятия политических решений, так и реализации проектов по социальному обслуживанию помогает сохранить существующий уровень развития. Вместе с тем, с учетом особенностей социально-экономического развития страны и региона, очевидно, сектор нуждается (либо будет нуждаться) в пересмотре и более активном вовлечении альтернативных акторов, включая общественные объединения. Последнее может позволить увеличить потенциал превентивной деятельности в отношении наступления трудных жизненных ситуаций, когда граждане оказываются клиентами системы социального обслуживания.

Проведенный анализ правового, социально-экономического контекста, в котором действует и развивается сектор, а также соответствующей государственной политики показал существующие как позитивные, так и представляющиеся проблематичными особенности сферы социального обслуживания Беларуси. Оценка социально-экономической ситуации указывает на необходимость изменений в сфере, что связано как с объективными сложностями сохранения текущих объемов финансирования социальной политики в силу различных причин, так и специфической национальной ситуацией с определенными проблемами в сфере занятости и демографической ситуацией (старением населения).

Рассмотрение правового контекста показало достаточно высокий уровень развития законодательства, определенную динамику совершенствования законодательства, однако на уровне реализации государственной политики и соответствующей комплексной программы социального обслуживания становится очевидным, что разработанность легальных рамок является недостаточной для реализации эффективной политики в данной сфере.

Изучение в качестве отдельной темы проблематики государственного социального заказа на социальные услуги показало, что при всесторонней позитивной оценке данного инструмента (о чем свидетельствуют данные и интервью, и опросов) вопрос об эффективности его применения остается открытым.

Основным субъектом сферы социального обслуживания, как и предполагалось на всех этапах анализа, является государство. Ситуация с привлечением общественных организаций в сектор представляется сложной. С одной стороны, нельзя отрицать определенное взаимодействие между государством и «общественниками», которое особенно ярко проявляется на местном уровне (либо в отдельных ситуациях на национальном, в частности, взаимодействие с БОКК). С другой, в силу как внутренних проблем самих общественных организаций, так и неоднозначного отношения к ним со стороны государства, сотрудничество между ними все еще является ограниченным. Необходимо также отметить, что сами организации сферы социального обслуживания находятся в сложной ситуации, о чем свидетельствует ряд факторов: их небольшое количество, финансовая и организационная нестабильность, высокая степень зависимости от внешнего финансирования и пр. Все эти обстоятельства осложняют совместную деятельность с государством.

В качестве основных субъектов, действующих в сфере социального обслуживания (помимо государства), необходимо обозначить такую организацию как БОКК, которая рассматривается в качестве партнера со стороны государственных структур. Кроме того, статус значимых субъектов сохраняют такие существующие с советских времен организации как БелОИ, БелТИЗ, а также созданные позднее, но также работающую с людьми (детьми) с инвалидностью организацию, как БелАПДИиМИ. Необходимо отметить, что последняя привнесла качественные инновации в систему социального обслуживания, что получило признание со стороны и государственных структур, и других организаций. Также важными для государства являются организации, осуществляющие уникальную, не имеющие аналогов деятельность (например, «Белорусский детский хоспис»). Однако необходимо иметь в виду, что реальное количество общественных организаций, вовлеченных в сектор, существенно ниже декларируемого (как зарегистрированных в Минюсте, так и содержащихся в альтернативных информационных базах).

Отдельным проблемным вопросом, как показал анализ, является классификация целевых групп социального обслуживания. Законодательство предусматривает четкий перечень таких групп, но при этом из него исключаются категории людей, страдающих/подверженных риску так называемых социальных заболеваний (например, ВИЧ-инфицированные). Кроме того, сам категориальный подход определения целевых групп оценивается многими как неэффективный для современных условий и подлежащий замене на индивидуальный (по критерию нуждаемости). Т.е. озвучены идеи пересмотра самой системы определения тех, кто нуждается в социальном обслуживании.



Оценка ситуации в секторе со стороны активно действующих субъектов (включая мнения о наиболее актуальных проблемах, перспективах их решения и возможностях дальнейшей деятельности), как показали интервью, имеет противоречивый характер. В зависимости от положения организации в секторе, институциональных и/или личных практик продемонстрирован весь возможный диапазон оценок: от сугубо позитивных, до скептически негативных. Если совместить эти оценки с дискурсом различных властных субъектов и социально-экономическим контекстом деятельности организаций сектора, определение перспектив дальнейшего развития представляется еще более проблематичным. Вместе с тем, необходимо указать на две значимых проблемы, а также перспективы развития сферы: необходимость утверждения стандартов социального обслуживания и оценки эффективности действующих в нем субъектов и реализуемых ими проектов. В данном случае речь идет как о государственных, так и общественных организациях. Реальной перспективой дальнейшего развития ситуации в секторе представляется наметившаяся тенденция коммерциализации части социальных услуг, что вызвано как необходимостью сокращения бюджетных расходов на сферу и демографической ситуацией в стране, так и декларируемой на уровне государства борьбой с «иждивенческими» настроениями в обществе. Также весьма вероятным представляется более широкое привлечение в сектор коммерческих организаций, обусловленное вышеобозначенными факторами.

В целом, взаимодействие государства с общественными организациями в сфере социального обслуживания в Беларуси в настоящее время находится скорее на начальном этапе. Несмотря на ряд позитивных шагов на уровне законодательства (в частности, введенный недавно механизм ГСЗ), а также случаев успешного взаимодействия между государственными структурами различного вида и уровня с общественными организациями, последние представляются скорее именно случаями, чем устойчивой тенденцией. Вместе с тем, продолжение взаимодействия представляется достаточно реальным и, очевидно, необходимым обеим сторонам – как государственным, так и общественным структурам. Кроме того, важным шагом дальнейшего сотрудничества должно стать не просто формальное закрепление новых инструментов взаимодействия, но и их эффективная реализация на практике (например, устранение всех выявленных и озвучиваемых со стороны НГО проблем с реализацией ГСЗ).

Рекомендации

В качестве рекомендаций по развитию сектора социального обслуживания и более активного вовлечения в него общественных организаций можно предложить следующее:

1. Субъектам законодательной инициативы обеспечить **закрепление на законодательном уровне** таких основных **принципов предоставления социальных услуг** как: всеобщий доступ, справедливость, равенство, инклюзивность, ответственность.
2. Субъектам законодательной инициативы и соответствующим исполнительным органам - **совершенствование правовой среды в целях создания благоприятных условий для деятельности общественных организаций**: упрощение процедуры регистрации юридического лица, снижение ставок арендной платы для общественных организаций, упрощение процедуры регистрации международной гуманитарной и благотворительной помощи и пр.
3. Субъектам законодательной инициативы, исполнительным органам власти различного уровня способствовать **более активному привлечению общественных организаций** не только на этапе реализации, но и на этапе **выработки политики и решений в сфере социального обслуживания**.
4. Ответственным государственным органам (прежде всего, Минтруда) при привлечении представителей общественных объединений доработать и внедрить **систему стандартов качества социального обслуживания** населения.
5. Субъектам законодательной инициативы и соответствующим исполнительным органам (в частности, НИИ Труда Минтруда) в целях **повышения адресности социальной помощи** проработать возможность **перехода от категориального принципа оказания к индивидуальному**, основанному на оценке нуждаемости.
6. Субъектам законодательной инициативы, исполнительным органам (Минтруда) и местным исполнительным органам продолжить **использование государственного социального заказа** с учетом имеющегося международного опыта и способствовать **устранению противоречий** между формальными рамками и возможностями реализации данного инструмента.
7. Исполнительным республиканским и местным органам с участием общественных организаций рассмотреть возможность **проведения бесплатных обучающих семинаров** по организации и участию в государственном социальном заказе, как для их организаторов (исполкомов), так и потенциальных участников (общественных организаций).

8. Исполнительным республиканским и местным исполнительным органам с участием общественных организаций проработать возможность **создания единой прозрачной формы и процедуры отчетности для организаций** по итогам исполнения проектов государственного заказа.
9. Исполнительным органам (Минтруда) и местным исполнительным органам способствовать **созданию диалоговой площадки** (возможно, консультативного совета) для государственных органов и общественных организаций для выработки и реализации общей политики и отдельных мероприятий в сфере социального обслуживания. В частности, **консультативных советов по государственному социальному заказу** при местных органах власти с участием общественных организаций.
10. СМИ - проводить целенаправленную информационную работу по формированию восприятия общественных организаций в качестве реального перспективного партнера для государственных структур в сфере социального обслуживания.



Список источников

Законодательные акты

1. Всеобщая декларация прав человека
2. Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам социального обслуживания» №427-З от 13 июля 2012 .
3. Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» от 22 мая 2000 г. № 395-З в редакции от 13 июля 2012 г.
4. Конституция Республики Беларусь
5. Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 10.01.2013 г. № 5 «Об утверждении положений об учреждениях социального обслуживания»
6. Постановление Минтруда и соцзащиты Республики Беларусь от 26.01.2013 г. № 11 «О некоторых вопросах оказания социальных услуг государственными организациями, оказывающими социальные услуги»
7. Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения Республики Беларусь» № 724 от 30.05.2003 г.
8. Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых вопросах оказания социальных услуг» № 1218 от 27.12.2012 г.
9. Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых вопросах государственного социального заказа» № 1219 от 27.12.2012 г.
10. Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О проведении эксперимента по внедрению новых форм и предоставлению социальных услуг» № 738 от 08.06.2011 г.
11. Постановление Совета Министров Республики Беларусь «Об утверждении Комплексной программы развития социального обслуживания на 2011–2015 годы» № 1126 от 29.07.2010 г.
12. Постановление Совета Министров Республики Беларусь «Об утверждении норм и нормативов обеспеченности граждан услугами учреждений социального обслуживания в рамках перечня бесплатных и общедоступных социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями социального обслуживания системы Министерства труда и социальной защиты в соответствии с их профилем» № 456 от 04.04.2003 г.

Государственные программы

13. Государственная программа по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов на 2006 – 2010 годы. Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1269 от 27 сентября 2006 г.
14. Комплексная программа по совершенствованию системы социальной работы с одинокими гражданами пожилого возраста в Республике Беларусь до 2010 года. Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 855 от 13 июля 2004 г.
15. Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011 – 2015 гг. Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1126 от 29 июля 2010 г.
<http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/kompleksnaya-programma-razvitiya-socialnogo-obsluzhivaniya-na-2011-%E2%80%93-2015-gody.pdf>
16. Программа развития и оптимизации сети учреждений социального обслуживания до 2011 года. Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1229 от 28 сентября 2007 г.
17. Республиканская комплексная программа социальной поддержки пожилых людей, ветеранов и лиц, пострадавших от последствий войн, на 2006 – 2010 годы. Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 декабря 2005 г. № 1488 «О Республиканской комплексной программе социальной поддержки пожилых людей, ветеранов и лиц, пострадавших от последствий войн, на 2006 – 2010 годы».

Другие источники

18. ILC.101/IV/2B. Международная конференция труда, 101-я сессия, 2012 г. Доклад IV (2B). Минимальные нормы социальной защиты в целях социальной справедливости и справедливой глобализации// http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174641.pdf
19. Обзор государственных расходов в Республике Беларусь, часть 2, Всемирный банк 2013
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/05/000333037_20130405101422/Rendered/PDF/741480ESW0P123032700PUBLIC00Russian.pdf



20. Обзор государственных расходов в Республике Беларусь, часть 1, Всемирный банк 2011
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/31/000356161_20111031003255/Rendered/PDF/635660ESW0whit0ANOREVOENG0LQ0111011.pdf
21. Послание президента Беларуси к народу и Национальному собранию (2010) // Портал TUT/ВУ, 20.04.2010 <http://news.tut.by/politics/167621.html>
22. Журнал «Проблемы управления» №2 (35) 2010, №3 (36) 2010, №4 (41) 2011
23. Очередь в дома-интернаты психоневрологического профиля необходимо ликвидировать – Тозик (2014) // БелТА, 12.02.2014 http://www.belta.by/ru/all_news/society/Ochered-v-doma-internaty-psixonevrologicheskogo-profilja-neobходimo-likvidirovat---Tozik_i_659728.html
24. Проект по предоставлению краткосрочного проживания в домах-интернатах будет реализован в Минске (2011) // БелТА, 29.03.2011
http://www.belta.by/ru/all_news/society/Projekt-po-predostavleniju-kratkosrochnogo-prozhivaniya-v-domax-internatax-budet-realizovan-v-Minske_i_547706.html
25. Очередь в дома-интернаты психоневрологического профиля необходимо ликвидировать – Тозик (2014) // БелТА, 12.02.2014 http://www.belta.by/ru/all_news/society/Ochered-v-doma-internaty-psixonevrologicheskogo-profilja-neobходimo-likvidirovat---Tozik_i_659728.html
26. Тозик считает крайне важным уйти от излишней опеки людей государством (2012) // БелТА, 20.12.2012 http://www.belta.by/ru/all_news/society/Tozik-schitaet-krajne-vazhny-m-ujti-ot-izlishnej-opeki-ljudej-gosudarstvom_i_619109.html
27. Повестка дня депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь Владислава Александровича Щепова в г.п. Корма была довольно насыщенной (2013). // Зара над Сожам, 18.10.2013
28. Круглы стол па праблемах занятасці інвалідаў (2014). // Ивацэвіцкі веснік, 14.01.2014
29. Отношение к инвалидам в обществе нужно менять (2014). БелТА, 31.03.2014
http://www.belta.by/ru/all_news/society/Otnoshenie-k-invalidam-v-obschestve-nuzhno-menjat---deputat_i_664504.html
30. Интервью с депутатом Палаты представителей Людмилой Богданович (2013) // Белорусское радио, 25.06.2013
31. Румак А., Крылова Е. (2013). Социальная политика государства: новые подходы // Охрана труда и социальная защита, май 2013



32. Румак А., Ражанец А. (2014). Создание доступных условий для инвалидов требует системных мер // Охрана труда и социальная защита, декабрь 2014
33. Воробьев М., Скоробогатый Э. (2013). Качество социальных услуг возьмут под контроль // Охрана труда и социальная защита, декабрь 2013
34. Дадашко М. (2013). От финансирования процесса к финансированию результата // Охрана труда и социальная защита, октябрь 2013
35. Аналитическая записка «Тенденции и текущие вызовы на рынке труда Беларуси», Исследовательский центр ИПМ, 2013
<http://www.research.by/webroot/delivery/files/pp2013r02.pdf>
36. Республика Беларусь: экономический обзор. Октябрь 2013 года, Всемирный банк
<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Belarus-Economic-Update-Oct2013-ru.pdf>



Приложение 1. Опросник для полустандартизированного интервью по теме «Социальный сектор»

1. Представьтесь и расскажите, пожалуйста, какую организацию вы представляете / опишите основные направления своей деятельности и (если нужно) деятельности всей организации.
2. Считаете ли вы необходимым участие общественных (негосударственных) организаций в социальном обслуживании? да/ нет, почему?
3. По вашему мнению, какие учреждения /организации в Беларуси в настоящее время являются основными поставщиками социальных услуг?
 - a. Какие негосударственные организации, наиболее активные в этой сфере, вы можете назвать? Существует ли сотрудничество между государством и НГО, а также самими НГО, работающими в этой сфере?
4. Как вы считаете, есть ли в настоящее время у общественных (негосударственных) организаций возможности действовать в секторе государственных услуг наравне с государственными структурами? Если да, то как это происходит? Если нет, то почему? Нужно ли к этому стремиться?
5. Согласны ли вы с предположением о том, что в секторе оказания социальных услуг некоторые организации занимают доминирующее положение (если уместно, пример Красного креста)? Почему, по вашему мнению, это происходит? Как это влияет на весь остальной сектор?
6. Согласны ли вы с утверждением о том, что общественные организации обладают более широкими по сравнению с государством возможностями для превентивной деятельности в отношении наступления трудной жизненной ситуации для граждан, потенциально находящихся в зоне риска, а также адаптации тех, кто уже попал в трудную жизненную ситуацию
7. Можно и нужно ли, по вашему мнению, делать социальное обслуживание в Беларуси платным? Может быть, можно частично? Тогда какие области?
8. Знаете ли вы о введенном недавно механизме государственного социального заказа? Как вы его оцениваете? Считаете ли вы, что это полезная инициатива и как оцениваете ее реализацию на настоящем этапе? Есть ли у вашей организации опыт такого сотрудничества?
9. В чем, по вашему мнению, в настоящее время состоят основные проблемы сектора социального обслуживания населения? Перечислите и расскажите о них, пожалуйста.
 - a. Как вы считаете, какие основные тенденции развития сектора можно выделить? К чему вы движемся?
10. Как бы вы классифицировали или какие группы вы бы выделили среди населения, которое должно иметь права на социальное обслуживание? Кто вообще должен решать, кто будет иметь право претендовать на получение социальных услуг?



11. Как бы вы оценили степень осведомленности населения Беларуси о существующей в стране системе социального обслуживания? (Почему, по вашему мнению, граждане часто не знают о существующих возможностях?)



Приложение 2. Анкета для проведения опроса среди организаций сектора социального обслуживания

1. Отметьте, пожалуйста, какого типа организацию Вы представляете:

- a. Государственная
- b. Государственно-общественная
- c. Коммерческая
- d. Общественная (включая профсоюзные, сервисные и пр.)
- e. Религиозная
- f. Другая (пожалуйста, уточните)

2. Отметьте, какого рода деятельностью в сфере социальных услуг Вы занимаетесь (можно несколько видов):

- | | |
|---|--|
| a. Вспомогательные медицинские средства | k. Повышение квалификации и переобучение |
| b. Гуманитарная помощь | l. Помощь малообеспеченным |
| c. Единовременные выплаты | m. Психологическая помощь и/ или психотерапия |
| d. Защита, представительство интересов и адвокати́рование | n. Развитие способностей (например, у детей и людей с инвалидностью) |
| e. Индивидуальные консультации (включая помощь в поиске финансовых средств) | o. Расширение социальных контактов, клубы, кружки |
| f. Информирование/ информационная поддержка | p. Реабилитация |
| g. Медицинская помощь | q. Социально-бытовая помощь |
| h. Научно-исследовательская деятельность | r. Телефон доверия |
| i. Оздоровление | s. Помощь в трудоустройстве |
| j. Организация досуга/ отдыха | t. Юридическая помощь |
| | u. Иное (пожалуйста, укажите) |

3. Кто является Вашей целевой группой? Для каких категорий населения Вы работаете? (можно отмечать более одного варианта)

- | | |
|---|--|
| a. Беженцы | i. Дети с ограниченными возможностями |
| b. Мигранты | j. Жертвы насилия |
| c. Бездомные | k. Заключенные и освободившиеся из МЛС |
| d. Безработные | l. Люди с зависимостями |
| e. Бывшие узники концлагерей и репрессированные | m. Люди с ограниченными возможностями |
| f. ВИЧ-инфицированные | n. Люди с психиатрическими проблемами |
| g. Военнослужащие и бывшие военнослужащие | o. Малообеспеченные |
| h. Дети в социально опасном положении | p. Общественные организации |



- q. Пожилые люди (в трудной жизненной ситуации)
- r. Пострадавшие от ЧАЭС
- s. Пострадавшие от катастроф
- t. Семьи многодетные
- u. Семьи неполные, одинокие родители
- v. Другое (пожалуйста, укажите)

4. Считаете ли Вы необходимым участие общественных (негосударственных) организаций в социальном обслуживании?

- a. Да, это необходимо
- b. Да, это желательно, но никак не критично
- c. Не вижу особой нужды – государство само должно справляться
- d. Нет, нельзя в эту сферу пускать негосударственные организации
- e. Затрудняюсь ответить

5. По Вашему мнению, какие организации в Беларуси в настоящее время в основном оказывают социальные услуги населению?

- a. Государственные структуры и организации
- b. Негосударственные организации
- c. И те, и другие в равной степени
- d. Затрудняюсь ответить

6. Как Вы считаете, есть ли в настоящее время у общественных (негосударственных) организаций возможности действовать в секторе социальных услуг наравне с государственными структурами?

- a. Да, безусловно
- b. Нет, таких возможностей нет
- c. Да, частично (поясните, в какой степени) _____
- d. Затрудняюсь ответить

6.1. Если в п.6 Вы выбрали варианты *b* или *c*, укажите, по Вашему мнению, что препятствует полноценной деятельности общественных (негосударственных) организаций в секторе социальных услуг наравне с государственными структурами?

- e. Нехватка профессионалов
- f. Недостаточное финансирование
- g. Законодательные ограничения
- h. Другое (укажите свой вариант) _____

7. Можно и нужно ли, по вашему мнению, делать социальное обслуживание в Беларуси частично либо полностью платным?

- a. Да, это поспособствовало бы развитию всего сектора
- b. Да, частично – в некоторых областях (пожалуйста, укажите в каких)



- c. Скорее нет. Может быть, с какими-то исключениями.
- d. Однозначно нет. Государство должно само справляться с социальным обслуживанием.
- e. Затрудняюсь ответить

8. Как вы оцениваете введенный недавно механизм государственного социального заказа?

- a. Это полезная и нужная инициатива, и она работает, как следует
- b. Это хорошая идея, но пока непонятно, как она реализуется на практике
- c. Социальный заказ на практике оказался только для крупных организаций, по сути, монополизируется ими
- d. Не вижу необходимости в таком – государство должно само справляться с социальным обслуживанием
- e. Затрудняюсь ответить

9. Как бы вы оценили степень осведомленности населения Беларуси о существующей в стране системе социального обслуживания?

- a. Высоко оцениваю. Граждане в основном в курсе, кому и куда обращаться и по какому поводу.
- b. Невысоко оцениваю. Граждане часто не знают о существующих возможностях.
- c. Затрудняюсь ответить

Большое спасибо!

**Если вы хотите получить электронную или бумажную копию нашего анализа, укажите здесь
ваш e-mail или почтовый адрес**

www.oeec.by