

# Стандарт качества социальных услуг как инструмент государственной политики противодействия детской спризорности и безнадзорности

Инна ГОРОБЕЦ,

аспирант Одесского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

## SUMMARY

*The question of quality of granting of social services by enforcement authorities, local government and public organizations to homeless and neglected children in Ukraine is considered. The innovative form of work with street children - outreach-work is investigated. It is defined principal views of services within the limits of outreach-work. Necessity of introduction of the quality standard of services to homeless and neglected children in Ukraine is proved.*

**Key words:** *quality standard, social services, outreach-work, multidisciplinary team, children's homelessness, children's neglect.*

В Украине действует разветвленная сеть специализированных учреждений и организаций, которые предоставляют социальные услуги беспризорным и безнадзорным детям. Однако широкий спектр услуг не может быть достаточным условием для эффективной социальной работы с беспризорными и безнадзорными детьми. Принципиальное значение имеет качество социальных услуг. На сегодняшний день организации, которые функционируют в данной сфере, не имеют четко выписанных и общепринятых стандартов, которые бы давали возможность оценить качество предоставленных услуг и их эффективность. Социальные услуги предоставляются разными организациями крайне хаотично, поскольку в законодательстве не предусмотрено даже приблизительного содержания услуг детям отмеченной категории.

Основную ответственность за предоставление социальных услуг несет государство. Следовательно, государство заинтересовано и обязано разработать критерии качества предоставления таких услуг и механизмы, которые обеспечат соответствующий мониторинг и контроль над деятельностью лиц и организаций, которые их предоставляют.

В этом контексте актуальными являются труды современных украинских ученых Л. Волюнец, Н. Кабаченко, С. Толстоуховой, И. Ци-

булиной и других, в которых в той или другой степени рассматриваются вопросы предоставления услуг беспризорным и безнадзорным детям. Вопросы развития негосударственного сектора в сфере предоставления социальных услуг рассматривали Л. Паливода и Т. Семигина. Значительное внимание анализу содержания и классификации публичных услуг, вопросам стандарта и признаков государственных услуг, соотношения социальных услуг с публичными услугами уделяют В. Сороко [1] и Г. Чмиленко [2]. В их трудах рассматриваются признаки государственных услуг, основания их предоставления, уделено внимание субъектам предоставления соответствующих услуг. Однако, детально рассматривая доктрину административных услуг, ученые в то же время недостаточно уделяют внимание социальным услугам, в частности, что предоставляются беспризорным и безнадзорным детям, особенностям предоставления таких услуг и их содержанию.

Формирование и проведение эффективной социальной политики, неотъемлемой составляющей которой является сфера социальных услуг, становится важным показателем качества государственного управления. Правительство, для достижения своих целей, может использовать ряд инструментов государственной политики, одним из которых есть, в частности, уста-

новление требований в виде стандартов.

В отечественной науке, под “стандартом” (от англ. standart – норма, образец, модель; от фр. standhard – твердо стоять) принято понимать документ, который устанавливает для общего и многоразового использования правила, общие принципы или характеристики, которые касаются деятельности или ее результатов, с целью достижения оптимальной степени упорядоченности в определенной отрасли [3].

Стандарты играют важную роль в управлении социальными услугами, ведь они являются составляющей гарантии их качества. Социальные стандарты призваны обеспечить системный подход к решению социальных проблем общества. В целом, стандарт социальных услуг – это инструмент проверки и оценки деятельности социальных служб, механизм обеспечения прав пользователей, а также базис, для стимулирования развития, конкуренции и улучшения качества, на рынке социальных услуг. Стандарты гарантируют соблюдение любым поставщиком социальных услуг, независимо от формы собственности, минимальных (обязательных) показателей качества.

Распоряжением Кабинета Министров Украины от 13 апреля 2007 года № 178-р. была одобрена Концепция реформирования системы социальных услуг. Концепция основывается на том, что необходимым условием эффективной деятельности системы социального обслуживания является обеспечение качества социальных услуг. Это предусматривает введение минимальных стандартов качества, регулирование деятельности по предоставлению социальных услуг путем осуществления лицензирования и регистрации всех субъектов, которые предоставляют социальные услуги, введение системы контроля над соблюдением стандартов качества, применения административных механизмов, которые обуславливают конкуренцию на рынке услуг и стимулируют повышение качества услуг. Ключевым принципом реформирования видится внедрение стандартов качества и закладки рыночных механизмов в функционирование системы социальных услуг [4].

Сегодня большинство беспризорных и безнадзорных подростков получают социальные услуги в приютах для детей, которые в последние годы рассматривались, как одна из наилучших форм социальной адаптации беспризорных. Однако, невзирая на

позитивные сдвиги в практике деятельности этих заведений (за счет увеличения финансирования, расширения круга квалифицированных специалистов), пребывания в приюте государственного типа, не гарантирует, что ребенок опять не вернется на улицу. Ведь приют является временным местом пребывания (три месяца), и этот срок в большинстве случаев неспособен решить круг проблем, которые привели ребенка на улицу: преодоление конфликтов в семье; неблагоприятное окружение подростков; неприятие системы государственного интернатного заведения и тому подобное.

Проведенный анализ деятельности приютов для детей Одесской области показывает, что большинство детей, обнаруженных при проведении профилактических рейдов и помещенных в медицинские заведения, самовольно оставляют эти учреждения, не пройдя соответствующего лечения и реабилитации. Неоднократны случаи, когда дети оставляют приюты практически в тот же день, когда были в них размещены.

Таким образом, совместная работа служб по делам детей и отделов криминальной милиции по делам детей является неэффективной. По нашему мнению, самовольный уход детей с приютов и медицинских заведений объясняется несовершенством механизмов изъятия беспризорных и безнадзорных детей из улицы. Чаще всего это происходит во время проведения профилактических рейдов принудительно, несмотря на сопротивление беспризорного. Возникает вопрос – является ли адекватной практика принудительного изъятия проблемных детей из улицы (подвала, чердака, теплотрассы)?

Необходимо отметить, что профилактические рейды, которые проводятся службами по делам детей совместно с подразделениями органов исполнительной власти, криминальной милиции по делам детей органов внутренних дел, считаются наиболее эффективными мероприятиями по предотвращению детской беспризорности и безнадзорности в Украине. Однако на сегодняшний день в законодательстве Украины не существует ни единого нормативно-правового акта, который бы регламентировал проведение отмеченных рейдов, устанавливал бы состав членов рейдовых групп, инструкции действий, для каждого ее члена и тому подобное. К тому же специфика работы служб не предусматривает обучение их работников общению с «детьми улицы».

В ситуации, которая сложилась, результативным может стать использование международного опыта, практик и методов, в частности, технологии уличной социальной работы (аутрич-работы), которые предусматривают перенесение предоставления некоторых услуг (консультирование, информирование) из заведений непосредственно “на улицу”, ближе к представителям уязвимых групп.

Отметим, что это - инновационный метод социальных услуг. Теоретические основы уличной работы с беспризорными представлены в работах А. Капской, Н. Комаровой, И. Миговича, Т. Семигиной. Обобщили русский опыт и разработали технологию уличной работы с беспризорными Е. Воронова и Е. Холостова.

Аутрич-работа (от англ. outreach - достижения извне) осуществляется непосредственно в местах нахождения целевой группы и является собой способ установления и поддержки контакта между специалистами и целевой группой, потенциально заинтересованной в услугах, которые предоставляются [5].

Теоретической и методологической основой уличной работы с беспризорными и безнадзорными детьми является либеральный подход, который предусматривает предоставление детям непосредственно на улице таких видов помощи:

- обеспечение регулярным горячим питанием;
- обеспечение детей одеждой и обувью;
- предоставление медицинской помощи стационарными и мобильными (выездными) амбулаториями;
- проведение воспитательных бесед, направленных на усиление мотивации детей к социально приемлемому поведению;
- предоставление психологической помощи;
- проведение просветительской работы относительно риска разных заболеваний и средств их профилактики;
- сопровождение детей для получения помощи к разнообразным службам и организациям.

Таким образом, в противовес существующей системе, направленной по большей части на физическое исключение беспризорных и безнадзорных детей из улицы, система предоставления социальных услуг через уличную социальную работу имеет целью выявление безнадзорных и беспризорных детей, установление с ними контакта, обеспечение

необходимыми вещами, для сохранения жизни и здоровья, а также мотивирования, к добровольному изменению образа жизни и переход в приюты для детей и центры социально-психологической реабилитации.

Международный опыт свидетельствует, что наиболее эффективной является уличная социальная работа, что осуществляется, так называемой, мультидисциплинарной командой специалистов.

Мультидисциплинарная команда уличной социальной работы - это группа профессионалов, члены которой взаимно дополняют и заменяют друг друга в ходе выполнения установленных целей и заданий уличной социальной работы. Каждый член мультидисциплинарной команды специалистов, учитывая свою профессиональную принадлежность, часто становится тем лицом, к которому другие члены команды могут обращаться как к квалифицированному специалисту в своей специфически узкой отрасли знаний (психологи, юристы, медицинские работники).

Для решения задач уличной социальной работы, которые нуждаются в нестандартных решениях, быстром реагировании, в частности во время предоставления экстренной помощи на улице, мультидисциплинарная команда оказывается чрезвычайно производительной за счет использования знаний и опыта из разных сфер, которыми владеют ее члены.

Главными принципами уличной социальной работы можно определить следующие:

- соблюдение наилучших интересов ребенка;
- беспристрастное отношение к ребенку;
- правдивость предоставления информации;
- добровольность получения услуг;
- междисциплинарный подход.

В Украине этот вид социальной работы только начинает внедряться на уровне общественных организаций. В данном контексте интересным является опыт Одесского благотворительного фонда „Дорога к дому”, который осуществляет помощь безнадзорным и беспризорным детям непосредственно в местах нахождения целевой группы. Во время работы специалисты знакомятся с беспризорными и безнадзорными детьми на улицах, предоставляют им предметы первой необходимости, расспрашивают о жизни, проблемах, распространяют информационные листы о том, куда можно обратиться для полу-

чения того или другого вида услуг.

Надо отметить, что в последнее время заметно выделяется тенденция усиления роли неправительственных организаций в формировании государственной политики относительно детей, которые активно используют международный опыт защиты и обеспечения прав детей, адаптируя его к отечественным социокультурным условиям.

Так, в 2008 году помощь безнадзорным и беспризорным детям в Украине оказывали 70 заведений социальной защиты детей, созданных общественными и религиозными организациями. В течение 2008 года в них получили разного вида услуги 2270 безнадзорных и беспризорных детей. В то же время вопрос предоставления социальных услуг общественными организациями еще не до конца урегулирован на законодательном уровне. В соответствии с Законом Украины «О социальных услугах» негосударственные субъекты, что желают предоставлять социальные услуги на профессиональной основе, предоставляют их на основании лицензий. Однако, вопреки требованиям законов «О социальных услугах» № 966 от 19 июня 2003 года и «О лицензировании некоторых видов хозяйственной деятельности» № 1775 от 01 июня 2000 года, до сих пор не приняты лицензионные условия профессиональной деятельности в сфере предоставления социальных услуг (в частности для детей) и не определен орган лицензирования. Предоставление соответствующих услуг без лицензии заведениями и физическими лицами (социальными работниками, волонтерами и тому подобное), которые не являются работниками коммунальных или государственных заведений, уже сегодня проблематично в части государственного финансирования и возмещения их расходов.

Таким образом, разработка, внедрение и соблюдение государственных минимальных стандартов качества социальных услуг, - это кардинально новый, ориентированный на потребности конкретного клиента, подход к их предоставлению социальными службами.

Для пользователей социальных служб стандарты качества социальных услуг являются гарантийным документом, который обеспечивает предоставление одинаково качественных, доступных и квалифицированных услуг, как со стороны государственных, так и общественных организаций, с соблюдением необходимых норм, принципов и ценностей. Для работников

социальных служб они являются контекстом, в пределах которого возможно осуществлять стратегическое и ежедневное планирование и координировать профессиональную деятельность. Для профильных министерств и органов исполнительной власти, служб мониторинга и лицензирования, стандарты служат инструментом, с помощью которого можно осуществлять контроль качества, а также лицензирование поставщиков социальных услуг.

Важно отметить, что государственные стандарты — лишь один из элементов системы обеспечения качества социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям. Государственная политика в этом направлении должна быть комплексной, что предусматривает внедрение других механизмов, которые будут стимулировать поставщиков к качественным услугам.

Для повышения качества предоставления социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям, а также координации деятельности субъектов разных форм собственности относительно предоставления социальных услуг в исследуемой сфере, необходимым является внедрение единственных гарантированных государством стандартов качества предоставления таких услуг, в частности, Стандарта качества социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям в Украине.

Учитывая, что „аутрич-работа” - это прогрессивная форма социальной работы, направленная на привлечение беспризорных и безнадзорных детей к социальному заведению, где им окажут помощь, в Стандарте качества социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям, предлагается ввести термин – „технология уличной социальной работы”, который предусматривает поиск специалистами соответствующих учреждений своих потенциальных клиентов, а также перенесение предоставления некоторых услуг из заведений непосредственно „на улицу”, ближе к поставщикам уязвимых групп.

Виды услуг, в рамках уличной социальной работы, которые предлагается внести в Стандарт качества социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям:

- первичная социально-психологическая диагностика;
- предоставление предметов первой необходимости;
- консультирование для профилактики рис-

кованного поведения;

- мотивирование к изменению образа жизни и переход в приюты для детей и центры социально-психологической реабилитации;

- сопровождение для получения помощи в другие службы, учреждения и организации.

Необходимо разработать и установить

субъекты, содержание и процесс предоставления услуг, который должен быть обязательным для соблюдения заведениями разных форм собственности, которые реализуют программы из предоставления социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Сороко В. Н. Предоставление публичных услуг органами государственной власти и оценка их качества: Учеб. пособ. / В. М. Сороко. – К. : НАГУ, 2008. – 104 с.

2. Чмиленко Г. М. Административные услуги в Украине / Г. М. Чмиленко // Юрид. весн. – 2005. – № 2. – С. 86-93.

3. Юридическая энциклопедия: В 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (отв. редактор) и др.]. – К.: Изд-во "Украинская Энциклопедия" им Н.П. Бажана. – 2005. – Т. 5. – С. 735.

4. Концепция реформирования системы социальных услуг [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=178-2007-%F0>.

5. Комплексная помощь безнадзорным и беспризорным детям: Метод. пособ. / О.В. Безпалько, Л.П. Бурковская, Т.В. Журавель и др. / Под ред. И.Д. Зверевой., Ж.В. Петрочко. – К.: Издательский дом „КАЛИТА”, 2010. – С. 269-172.

**Prezentat:** 30 mai 2011.

**E-mail:** Innagorobets@ukr.net