

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ СОЦИАЛЬНОМУ СИРОТСТВУ

(Экспертная разработка ОРПИ для проекта «Общественная кампания за соблюдение прав детей как стратегия повышения потребности населения региона в защите прав человека»)

1.1. Роль гражданского сектора в реформировании системы поддержки детей, нуждающихся в государственной защите

1.1.1. Мобилизационный подход к эффективности НКО

В эпоху СССР общественные организации использовались очень эффективно в рамках мобилизационного подхода, при котором не тратились бюджетные деньги в социальной сфере за счет «общественной работы»: народные дружины, праздничные дежурства и т.д. Хотя можно было бы посчитать, сколько теряли предприятия из-за отсутствия сотрудников, занимающихся производительным трудом.

Мобилизационный подход – одна из первопричин исторического появления в обществе третьего сектора. Это значит, что, именно, через такие подходы к мобилизации ресурсов можно оценивать вклад третьего сектора в решение социальных проблем по конкретным направлениям. К этому потом можно добавить другие ресурсы: благотворительные, волонтерские, кадровые, ресурсы самопомощи и т.д.

В настоящее время отношение государственных и муниципальных органов, осуществляющих деятельность в сфере социального сиротства в Пермской области, к возможности участия в решении этой проблемы НКО в лучшем случае исчерпываются данным подходом.

С этой точки зрения НКО, по определению, не могут внести в данную сферу ничего содержательного, поскольку не являются профессионалами. Они не влияют ни стратегию, ни на тактику проведения реформ в сфере поддержки детей, нуждающихся в государственной защите.

Таким образом, возникает острая необходимость определить уровни проникновения и место НКО в реформировании социальной сферы вообще и деятельности по предупреждению социального сиротства в частности.

1.1.2. Уровни воздействия НКО на реформирование региональной системы помощи детям и семье для противодействия социальному сиротству

Рассмотрим функции НКО на разных уровнях региональной системы, в которой происходят действия по необратимым принципиальным изменениям ситуации с поддержкой детей, нуждающихся в защите.

Для построения системы можно, например, использовать разноуровневую модель акторов – субъектов, влияющих на развитие, которую предлагают некоторые исследователи (Т.И. Заславская и последователи).

Таблица 1

Уровень	Основные акторы	Гипотетические функции НКО
Микро-уровень:	человек, люди, население, граждане, жители, социальные страты и целевые группы, социальные роли и статусы, профессиональные позиции, функционалы, должности и т.д.	Улучшение качества жизни детей и семей через увеличение ассортимента возможностей для реализации личности; реализация потребности в нахождении себе подобных; разные аспекты социализации
Мезо-уровень:	учреждения, производства, организации, хозяйства,	Контроль за качеством социальных и иных услуг;

Уровень	Основные акторы	Гипотетические функции НКО
	государственные, муниципальные, частные (коммерческие) и общественные (некоммерческие) структуры	предоставление услуг, а следовательно, увеличение количества субъектов, осуществляющих деятельность на рынке социальных услуг; поддержка профессиональных стандартов в сообществах, осуществляющих деятельность в данной сфере; отстаивание интересов работников данной сферы и т.п.
Макро-уровень:	внутренние акторы влияния на территории, социальные институты, городская среда, органы власти и управления; социальные, экономические, финансовые, нормативные, политические, организационные и другие процессы; и соответствующие им территориальные инфраструктуры и сети	Гражданский контроль; экспертиза принимаемых решений в социальной сфере; лоббирование интересов детей; Лоббирование разгосударствления и дебюрократизации социальной сферы Осуществление самоуправления, в т.ч. ограничения пределов вмешательства государства в данную сферу
Мега-уровень:	субъекты внешнего влияния на территорию: федеральные, региональные и международные акторы и факторы	Организация внешнего давления на власть с целью побуждения ее к проведению реформ; осуществление связи и кооперации региональной деятельности с общей деятельностью внутри сетевых и международных организаций; информирование федеральной власти и мирового общественного мнения; формирование имиджа региона; привлечение внешних ресурсов в социальную сферу.
Мета-уровень:	мифы, идеи, теории, принципы, стереотипы, нормы и правила, определяющие потребности, поведение деятельность, жизнь и взаимодействие акторов и участников процессов на территории	Внедрение «моды» на социальную благотворительность; информирование общества; пропаганда гуманитарных идей (права человека, права ребенка, право на частную жизнь и т.п.); развитие семейных ценностей; ответственное самоограничение разных социальных слоев; превращение проблемы детей в центральную проблему общества и т.п.

Понимание того, что именно общество является заказчиком деятельности по оказанию поддержки детям и семье является ключевым в реформировании социальной сферы. Только с этих позиций может быть снято основное количество ограничений, существующих в государственном секторе и препятствующих проведению реформы.

Понимание того, что ряд ограничений вытекает из несформированности общественных позиций, делает НКО не только партнерами государственного сектора, но и целевое развитие гражданских организаций непременным условием успешности такого партнерства. И наконец, проблемы дебюрократизации, либерализации социальной сферы, потребности повышения эффективности социальных расходов и т.п., делают партнерами бизнес-сектор и гражданский сектор. И государство объективно чрезвычайным образом заинтересовано в становлении такого партнерства.

Таким образом, роль НКО далеко выходит за рамки мобилизации дополнительных имеющихся ресурсов в систему противодействия социальному сиротству. Весь спектр гражданских организаций (существующих и возникающих) может быть востребован реформой деятельности по обеспечению прав детей и охране детства в широком смысле этого слова, а также в отношении самой незащищенной их части – сирот и социальных сирот.

1.2. Базовые принципы, являющиеся основанием для взаимодействия НКО и государства в контексте создания комплексной системы оказания услуг детям, нуждающимся в государственной защите в регионе.

- Необходимо спровоцировать создание и развитие институтов гражданского общества, позволяющих сделать отношение общества к целевой проблеме активным. («Россия - социальное государство», Конституция РФ, статья 7).
- Требуется развивать прецеденты формирования новой, *активной* и *адресной* социальной политики.
- Отсутствие прибыльности - основной принцип, положенный в основу как некоммерческого сектора, так и социальной муниципальной и государственной сферы.
- Требуется создание новых рабочих мест в социальной сфере.
- Дополнительное финансирование социальной сферы за счет привлечения негосударственных средств без мотива прибыльности.
- Особенности правового регулирования, требующие оказание услуг, а не ведения деятельности.
- Повышение эффективности расходования бюджетных средств в социальной сфере. Сейчас - наиболее нерационально. Нет новых социальных технологий. Привлечение НКО – возможность идентифицировать новые технологии.
- Технология цивилизованного разгосударствления социальной сферы. Еще одна новая социальная технология - *социальное инвестирование*.
- Формирование конкурентной среды в социальной сфере.
- Один из реальных механизмов постепенного перехода от административного управления к конкурсности и конкурентности.
- Заметный шаг в борьбе с коррупцией.

Основные принципы экономического взаимодействия НКО и государства:

- открытость и свобода движения информации;
- конкурсность и конкурентность;
- детальная проработка процедур и независимая внешняя оценка;
- сочетание, в процессе внедрения предлагаемой технологии:
 - учета особенностей региональной ситуации;
 - необходимости осуществления pilotных (экспериментальных) проектов (программ) с возможностью
 - распространения приобретаемого опыта на всю территорию региона.
- целевое софинансирование;
- социальная прибыльность.

Помимо этого, для государственной власти существуют и дополнительные аргументы в пользу взаимодействия с НКО в данной сфере

Таблица 2

Аргументы в точки зрения реформирования целевой сферы	Аргументы с точки зрения реформирования государственного аппарата
Снижение социальной напряженности	Реальное усиление власти
<p>1. выявление и устранение "болевых точек" в целевой сфере региона;</p> <p>2. повышение адресности социальной политики;</p> <p>3. создание новых рабочих мест в социальной сфере;</p> <p>4. улучшение структуры рынка труда за счет увеличения доли рабочих мест в социальной сфере;</p> <p>5. повышение качества оказываемых услуг;</p> <p>6. повышение оперативности решения проблем социальной сферы;</p> <p>7. вовлечение граждан в процесс решения социальных проблем общества;</p> <p>8. повышение эффективности управленческих решений в социальной сфере.</p>	<p>1. оптимизация структуры управления;</p> <p>2. повышение эффективности использования бюджетных средств;</p> <p>3. прямая экономия бюджетных средств, направляемых в социальный сектор;</p> <p>4. улучшение качества контроля за расходованием бюджетных средств;</p> <p>5. упрочение авторитета власти</p> <p>6. оптимизация управления</p>

1.3. Преимущества НКО

Сфера деятельности некоммерческого сектора во многом пересекается с функционированием органов исполнительной власти. В условиях планово-командного хозяйства решение проблем жизни граждан берет на себя государство и «государственная политическая система», т.е. альтернативы действиям чиновников не существует. Либеральная экономика открывает путь своеобразной «метаконкуренции» институтов, и зачастую оказывается, что оптимальным решением является передача полномочий в руки независимых неприбыльных организаций.

На наш взгляд, конкурентоспособность некоммерческого сектора целесообразно оценить с институциональной точки зрения. Неприбыльные организации оказались в числе тех немногих институтов, развитие которых в России идет эволюционным путем. Их возникновение по инициативе самих граждан отражает действительные насущные потребности общества.

Рассмотрим преимущества некоммерческих организаций перед государственными органами с точки зрения трансакционных издержек.

Сама природа некоммерческих организаций позволяет им существенно снижать издержки поиска информации. Причина в том, что работники НКО часто сами являются потребителями производимых социальных услуг и/или работают на ту же категорию потребителей вне своих организаций. Ярким примером служат объединения, создаваемые по конкретному признаку: инвалиды, частные предприниматели, представители творческих профессий, жители одного района, производители определенной отрасли. Они имеют непосредственный доступ к информации о реальном спросе на подобные услуги, достаточно полно представляют реальные потребности конкретных групп населения.

Возможность существенного снижения издержек оппортунистического поведения заложена также в природе некоммерческих организаций. Как правило, стороны связывают родственные, дружественные связи, личная лояльность. Вследствие этого гораздо более редки случаи обмана, нарушения обязательств. Большое значение в некоммерческом секторе придается репутации организации, особенно учитывая тот факт, что одним из основных источников их финансирования являются благотворительные пожертвования. Все это позволяет говорить о том, что неприбыльные организации меньше сталкиваются с проявлениями оппортунистического поведения, нежели органы государственного аппарата. «Размеры рынка» будут определять и издержки ведения переговоров и заключения контрактов и издержки спецификации и защиты прав собственности. «Безличный» характер

обмена со стороны органов государственной власти заставляет их тратить дополнительные средства на предотвращение возможных злоупотреблений. Примером может служить порядок предоставления органами власти различных социальных услуг. Потенциальные потребители должны сначала подтверждать свой статус и право на получение таких услуг, для чего им приходится затрачивать много сил и средств на сбор соответствующих документов. Затем чиновники государственного аппарата вынуждены зачастую проводить проверки целевого использования выделенных бюджетных средств. Все это явно не способствует повышению эффективности их работы.

В силу того, что большинство НКО создается для решения конкретной задачи, можно говорить о том, что специфичность их активов – это одна из наиболее сильных сторон их деятельности.

Во-первых, большим преимуществом является местоположение некоммерческой организации: как правило, она создается в месте непосредственного потребления ее услуг. Во-вторых, организации неприбыльного сектора, будучи относительно самостоятельными, специализируясь на конкретной проблеме, имеют возможность более эффективно вкладывать средства в оборудование, программное обеспечение, необходимую литературу, методические разработки. В отличие от них, подразделения государственного аппарата, являясь бюджетными организациями, ограничены в отношении целей расходования выделяемых средств, и, кроме того, ограничены в возможности получения информации о последних разработках в области методик и технологий, которыми НКО обмениваются в ходе проводимых ими самими семинаров и конференций. Вследствие этого, методическое обеспечение государственных органов зачастую не позволяет им быть достаточно конкурентоспособными в отношении оказания социальных услуг.

Недостатки государственного аппарата отчасти порождены самой его громоздкой иерархичной структурой. Существование нескольких уровней управления тормозит прохождение информации и принятие решений.

При взаимодействии государственных органов с неприбыльными организациями за рубежом получило распространение создание специальных структур при местных администрациях - особых агентств, которым переданы полномочия по заключению контрактов с негосударственными НКО. Этим агентствам передано все управление взаимодействием с некоммерческими поставщиками услуг, т.н. управляемый надзор. Функционирование таких структур позволяет осуществлять более тщательный контроль работы НКО и эффективности расходования ими средств, и в результате - экономить бюджетные средства.

В систему государственной поддержки «третьего сектора» входят и особые привилегии при финансировании: предпочтения при заключении контрактов на оказание социальных услуг (по отношению к коммерческому сектору), создание специальных резервов для некоммерческих поставщиков услуг, стимулы для бизнеса для оказания услуг НКО на льготных условиях (например, поощрение банков предоставлять средства для реализации проектов обеспечения жильем малоимущих).

В российской практике сложились следующие способы финансовой поддержки некоммерческого сектора: выделение субсидий конкретным организациям по их заявкам на различные цели; финансирование на конкурсной основе отдельных проектов НКО посредством выделения грантов; заключение контрактов с НКО на выполнение работ и оказание услуг через размещение социальных заказов.

В целях исследования финансовой поддержки некоммерческого сектора наибольший интерес представляют конкурсные механизмы взаимодействия, к которым относятся социальный заказ, муниципальный заказ, муниципальный грант, тендера, конкурсы социальных проектов, конкурсы для НКО по разным номинациям, конкурсы на получение кредита.

На наш взгляд, пока государственная система социального обеспечения не позволяет использовать в процессе финансирования НКО весь набор инструментов, доступных правительствам развитых стран. Речь идет, прежде всего, о системах медицинского и социального страхования, которые оставляют за гражданами право выбора того или иного поставщика соответствующих услуг, что, в свою очередь, создает основания для межсекторной конкуренции в сфере социального обслуживания. В России же в ближайшем

будущем развитие некоммерческого сектора во многом будет зависеть от готовности региональных властей частично делегировать ему свои полномочия через систему социальных контрактов на оказание социальных услуг населению. При этом применение конкурсных механизмов финансирования - социальный заказ, муниципальный грант - позволит использовать бюджетные средства наиболее эффективно. В условиях относительно низкого жизненного уровня населения в обозримом будущем бюджетные средства, скорее всего, останутся одним из основных источником поступлений НКО.

1.4. Участие НКО в исполнении социальных программ в сфере социального сиротства

Как было рассмотрено выше существующая система монополизма государственных и муниципальных организаций по проведению разнообразной деятельности по противодействию социальному сиротству не эффективна. Приход в эту сферу новых производителей услуг выгодно обществу в целом и потребителю в частности. Помимо этого, вполне возможно, что выделение части функций в виде получения результатов, а не финансирования конкретной деятельности (своеобразный социальный подряд) позволит решить проблему негибкости бюджетного целевого финансирования.

Одной из основных форм реализации социальных задач программ и проектов в обществе должен стать социальный заказ. Но он - отнюдь не единственная возможность решения проблем. В качестве других форм можно привести:

- целевое финансирование конкретных организаций, осуществляющих социально значимую деятельность. Такое взаимодействие можно признать вполне разумным в случаях, когда существует осознанная государством или муниципальной властью потребность в каких-либо социальных услугах и таким родом деятельности на удовлетворяющем власть уровне занимается лишь одна организация - "естественный монополист";
- конкурсное размещение государственных или муниципальных грантов среди государственных и негосударственных некоммерческих организаций. В этом случае власть провозглашает оказание поддержки в виде финансирования проектов или иных инициатив указанных некоммерческих организаций, поскольку такие инициативы или проекты не вошли (а, возможно - и не могли войти) в схему бюджетного финансирования. При этом, как правило, объявление таких конкурсов сопровождается некоторыми ограничительными рамками по определенным тематическим признакам. Это позволяет сконцентрировать силы и средства на решении какого-либо достаточно узкого круга проблем;
- создание ассоциированных структур (государственно-общественные, общественно-государственные, муниципально-общественные, общественно-муниципальные организации, фонды, некоммерческие ассоциации, партнерства и т.д.), имеющих определенный круг целей и задач и создающихся целевым образом для их достижения и решения;
- подписание временных соглашений о сотрудничестве, в рамках которого могут проводиться разовые мероприятия или акции социальной направленности;
- подписание долгосрочных соглашений, определяющих принципы взаимоотношений различных секторов общества (или их частей). К такого рода соглашениям относятся трехсторонние соглашения между органами исполнительной власти, предпринимателями и профсоюзами.

Приведенный перечень является отнюдь не исчерпывающим.

Рассмотрим некоторые из видов взаимодействия НКО и государства в сфере оказания социальных услуг детям и семье

1.5. Социальный заказ.

Социальный заказ это неприбыльная возмездная услуга, оказываемая социально незащищенным группам населения исполнителем, который был выявлен в результате публичного конкурса.

Проблема реализации механизма государственного (муниципального) социального заказа не может быть решена в отрыве от понимания конкурентоспособности НКО в выполнении данного заказа. Согласитесь, что по большому счету, горожанам все равно, кто именно предоставляет те или иные социальные услуги . Важно, чтобы они были качественными и по приемлемой для бюджета цене. Конечно, есть еще и долговременные цели: преодоление монополизма и развитие конкуренции в социальной сфере, повышение адресности социальной политики, привлечение в социальную сферу дополнительных ресурсов и т.п. Для соблюдения заложенного в основе идеи социального заказа режима предельно широкого конкурса исполнителей проекта необходимо, что бы в качестве конкурентов выступали представители всех трех секторов экономики: муниципального (государственного), некоммерческого, коммерческого.

Однако, на сегодняшний день российские НКО в силу целого ряда причин не готовы к тому, чтобы самостоятельно решать важнейшие проблемы социального обслуживания. Только в некоторых сферах по степени профессионализма выполненных работ они могут соперничать с муниципальными органами и бизнес-сектором. Именно поэтому так похожи первые попытки применения социального заказа в регионах на грантовые конкурсы. В существующей практике чаще речь идет о разовом целевом финансировании НКО, а не о долгосрочных партнерских отношениях между органами местного самоуправления и представителями общественных организаций.

Конкурентоспособность в борьбе за социальный заказ требует от некоммерческих организаций таких качеств, как обладание уникальными социальными технологиями, способность содержать штат квалифицированных (а по условиям некоторых конкурсов дипломированных) сотрудников, досконально знающих сферу социального обслуживания, наличие системы организационного развития, грамотного финансового управления и бухгалтерского учета.

Представители муниципального управления города Перми (включая представителей районных администраций) сформулировали свои подходы к организации конкурса на выполнение социального заказа на одном из семинаров.

Взаимодействие с НКО начинается не на этапе конкурса, а ранее. Это вытекает из необходимости определения проблемных зон для социального заказа. Соответственно, по мнению представителей муниципальных органов власти, деятельность может протекать в несколько последовательных этапов:

- Анализ потребности в социальном заказе. Совместное формулирование целей и задач деятельности местных органов управления и некоммерческих организаций.
- Определение партнеров при решении социальных проблем.
- Определение форм взаимодействия.
- Поиск средств, ресурсов для решения проблем.
- Разработка механизма по проведению конкурса.
- Включение программы взаимодействия в целевые программы органов власти.
- Проведение конкурса.
- Осуществление мероприятий, намеченных по программе
- Осуществление мониторинга в ходе выполнения программ и информирование общественности об их результатах.

Способами для прохождения этих этапов могут быть: круглые столы, совместные семинары, создание коалиций и ассоциаций, работа с депутатским корпусом, объявление конкурсов, организация консультирования с финансовыми управлениями в муниципалитетах и т.д.

Представители администрации местного самоуправления , принимавшие участие в работе семинара, предложили критерии по выбору социальных проектов для финансирования. Среди них были названы:

- Соответствие проектов заданному направлению.
- Экономическая и социальная эффективность проектов.
- Аккумуляция ресурсов. Привлечение собственных ресурсов организации.
- Соответствие опыта и имиджа организации характеру требуемой деятельности.
- Возможность публичной отчетности. Прозрачность деятельности самой организации до конкурса на выполнение социального заказа и во время его выполнения.

- Инновационный подход
- Готовность организации к финансово-хозяйственной деятельности по расходованию целевых средств в соответствии с требованиями муниципальных контрольно-ревизионных управлений
- Соответствие организационно-финансовой деятельности (с точки зрения объемов и графика затрат) выполняемому заказу.
- Профессиональное, кадровое обеспечение деятельности, необходимо для выполнения заказа.
- Соответствие финансового обоснования проекта реальным финансовым расценкам.
- Умение найти оптимальный источник финансирования.
- Знание нормативно-правовых актов местного значения.

Как видно из данного примера , выполнение социального заказа муниципальными органами власти ни в коем случае не рассматривается , как простое оказание оговоренной услуги за вознаграждение. Именно поэтому для некоммерческой организации выполнение всех требований может быть настолько сложным, что сделает деятельность по выполнению социального заказа не таким уж привлекательным источником финансирования по сравнению, например, с западным грантом. Однако сам механизм социального заказа (особенно на уровне местного самоуправления) является фактором и источником перенастройки функционирования местного сообщества по принципу субсидиарности. Под ним понимается опора на собственные силы, т.е. такое распределение полномочий между объектом управления (в данном случае организацией жизни людей в городе) и различными уровнями управляющей системы, при котором делегирование ресурсов и полномочий происходит не сверху вниз, а снизу вверх. Иными словами, местное сообщество что-то вполне может делать само (или с помощью его организованной части), чем отдавать эти полномочия полностью чиновникам в муниципалитете. Муниципальные функции должны максимально учитывать потребности и интересы горожан. Ничего большего в муниципальных функциях нет.

Итак, процесс получения заказа для НКО – это процесс участия в публичном конкурсе (тендере) на выполнение услуг. Он предполагает

- ознакомление с условиями конкурса,
- грамотное оформление требующихся документов,
- передачу комплекса документов в конкурсную комиссию в оговоренные сроки и в соответствии с оговоренной процедурой
- ознакомление с результатами конкурса
- подписание, в случае победы, договора на оказание услуги.

Примером нормативно-правового обеспечения выполнения социального заказа может служить Закон Пермской области «О социальном Заказе». Однако практическая деятельность НКО по выполнению социального заказа именно, как оказание заранее определенной неприбыльной услуги социально-незащищенным слоям населения на условиях равного публичного конкурса, в Пермской области затруднена по ряду причин

- преобладание отраслевого принципа формирования бюджета над программно-целевым, что крайне затрудняет финансирование социального заказа;
- невысокая реальная конкурентоспособность НКО по сравнению с коммерческим и государственным (муниципальным) сектором
- стремление уменьшить государственные (муниципальные) затраты на администрирование отдельных конкурсов социальных заказов
- недостаток практики и др.

Поэтому пока реализация соцзаказа, ведется через областной, окружной и муниципальный конкурсы социально-значимых проектов. Т.е. скорее через разовые государственные (муниципальные) гранты.

1.5.1. Система государственных (муниципальных) грантов

Государственный (муниципальный) грант , как способ финансирования деятельности НКО, - это поддержка инициатив некоммерческих организаций , с помощью финансирования

программ или проектов, ими разрабатываемых. Государственные (муниципальные) органы вправе, используя, в основном, внебюджетные средства либо средства, предусмотренные в бюджете на развитие негосударственной некоммерческой инициативы, на конкурсной основе финансировать те или иные программы или проекты. При этом, как правило, для таких инициатив задаются лишь ориентировочные, предпочтительные для власти направления.

Практически реализация грантов НКО проходит через проведение конкурсов и ярмарок социально-значимых и культурных проектов, опыт проведения которых в Пермской области достаточно велик.

С 1999 г. в Перми ежегодно проводится городской конкурс социально значимых проектов общественных организаций и советов самоуправления.

Основными источниками финансирования были:

- Городские целевые программы;
- фонд дополнительных финансовых ресурсов развития города;
- городской экологический фонд;
- фонд занятости населения;
- средства ряда предприятий и предпринимателей города Перми
- резервный фонд Губернатора Пермской области.

На 1 конкурс было подано 156 проектов от 124 организаций, на второй 201 заявка от 119 организаций, на третий 156 проектов от 140 организаций

Средства конкурсного фонда для реализации проектов составили : 1 конкурс - 282,0 тыс. руб., 2 конкурс - 1160,8 тыс. руб., 3-й конкурс - 1700,0 тыс. руб.

Помимо этого проводился областной конкурс социальных и культурных проектов и два окружных (первый из которых проходил в Перми). В марте 2002 года состоялись 4 городской и 2 областной конкурс социально значимых проектов.

За это время сформировался основной алгоритм проведения подобных конкурсов.

- Проведение консультаций с руководителями целевых программ и НКО. Формирование номинации.
- Объявление конкурса, в т.ч. размещение информации на официальном сайте администрации
- Постоянное проведение консультаций для НКО по различным проектным линиям руководителями и специалистами соответствующих отделов Администрации. Консультации участников конкурса по написанию проектов в Уральском центре поддержки НГО
- Проведение установочного семинара в актовом зале Администрации .
- Прием проектов конкурсной комиссией.
- Проведение в выставочном комплексе «Пермская ярмарка» ярмарки социально-культурных проектов. Объявление итогов конкурса и вручение дипломов .
- По итогам конкурса Администрация заключает договоры с организациями - победителями на реализацию проектов.

Пакет конкурсной документации содержит, как правило, следующие документы: Положение о проведении конкурса; официальное извещение о проведении конкурса; методические рекомендации (по разным проектным линиям); форму заявки на участие в конкурсе с перечнем необходимых документов; извещение о проведении ярмарки социально-культурных проектов.

При этом выявились ограничения, вытекающие из реально-сложившейся практики проведения подобных конкурсов.

- Если говорить вообще о роли конкурсов в решении социальных проблем региона, то ее можно определить следующим образом: в отдельных случаях конкурсы оказывают существенную поддержку отдельным действительно социально-значимым проектам, но в целом конкурсы пока не оказывают существенного развивающего влияния на некоммерческий сектор и социальную ситуацию. Возможно, это происходит потому, что в рамках конкурса часто поддерживаются традиционные для муниципальных гражданских организаций проекты, часть из которых и раньше финансировалась из бюджетных или внебюджетных фондов.

- Исходя из условий небольшого грантового фонда и жесткой регламентации расходования бюджетных средств, НКО очень трудно будет победить в конкурсе с проектами по настоящему инновационными. Как правило, стоит очень четко подчеркивать уже имеющийся опыт реализации подобной деятельности и необходимость ее расширения и мультилиплицирования результатов.
- Чрезвычайно важно понимать ограничения на расходование бюджета, которые предполагают использование только законодательно-определеных нормативов расходования средств, преобладание в структуре бюджета прежде всего возмещаемых текущих затрат и очень небольшое количество оплаты труда работников организации.
- Для победы в конкурсе НКО необходимо продемонстрировать наличие собственных или привлеченных средств для реализации проекта. При этом иногда волонтерского труда и предоставления оргтехники и помещения, оплачиваемого собственными средствами, бывает недостаточно, т.к. в ряде конкурсных документов эти средства не считаются привлеченными.
- Иногда достаточно затратное для НКО участие в ярмарке социальных и культурных проектов может не иметь значения для победы в конкурсе. К сожалению, очень часто происходит путаница, и ярмарка превращается в простую выставку. По идее ярмарка предполагает презентацию проектов с целью "продажи" возможным спонсорам и донорам. Т.е. некоммерческие организации представляют на ярмарке свои проекты. По ярмарке ходят представители бизнеса, государства и благотворительных фондов и смотрят, что бы им такое профинансировать. Заканчивается обычная ярмарка подписанием договоров между гражданскими организациями и донорами о финансировании конкретных проектов. Фактически же в настоящий момент проходит выставка по итогам уже состоявшегося конкурса, на которой будут представлены уже проигравшие и уже выигравшие проектов, вопрос с финансированием или нефинансированием которых уже решен. Поэтому часто смысл этого мероприятия ускользает: в лучшем случае - это презентация проектов НКО друг другу и отчет организаторов конкурса о проделанной работе.

Однако и государство, и некоммерческие организации, принимая во внимание ограниченность имеющейся практики предоставления государственных (муниципальных) грантов, в целом должны понимать, что ее развитие дает немалый шанс отдельной организации и гражданскому обществу в целом на формирование нормальной системы ресурсного обеспечения воспроизводства и реализации эффективных гражданских инициатив.

Для НКО эти конкурсы чрезвычайно важны тем, что они легализуют в отечественной действительности грантовую практику; являются примером и стимулом для развития аналогичных инициатив социально ориентированного бизнеса; приучают государственные (муниципальные) органы к регулярному взаимодействию с некоммерческими организациями; дают возможность финансирования отдельных проектов и «выживания» организаций на определенном этапе.

1.5.2. Участие НКО в целевых государственных (муниципальных программах)

Участие некоммерческих организаций в выполнении мероприятий федеральных, государственных и муниципальных целевых программ, одно из наиболее традиционных направлений финансирования деятельности НКО.

При этом можно участвовать как в программах собственно развития некоммерческого сектора («Развитие территориального общественного самоуправления», «Развитие социально-значимых инициатив» и т.п.), так и в программах отраслевой направленности («Дети Рикамья», Содействие занятости населения», «Развитие туризма», «Молодежь Прикамья» и др.).

Участие НКО в выполнении мероприятий Программы может выступать в двух основных формах:

- Некоммерческая организация заранее определяется в качестве ответственного исполнителя одного из мероприятий (или даже целого раздела)

- НКО участвует в конкурсе на выполнение конкретного мероприятия
В первом случае НКО, как правило, активно участвует в разработке данной программы, ее авторитет не вызывает ни у кого сомнения, либо она сама является объектом развития в данной программе.

В случае конкурса на выполнение мероприятий Программы, действия НКО аналогичны участию в конкурсе на выполнение социального заказа. Собственно говоря, иногда объявленная в данном мероприятии деятельность может быть частным случаем социального заказа.

Как правило, в рамках выполнения мероприятий целевых государственных (муниципальных) программ НКО могут предлагать для финансирования такие виды деятельности, которые совпадают с проводимой ими, но требуют большего масштаба, проведения анализов и распространения успешного опыта, развития новых направлений и т.п. Фактически это могут быть следующие виды деятельности:

- проведение семинаров, консультаций, оказание услуг для конкретных объектов программного развития
- проведение обсуждений, конференций, мониторингов, исследований с целью внесения корректив в государственную (муниципальную) политику по целевым вопросам
- разработка методических материалов, справочников, пособий, информационных баз, который позволяют улучшить информационную среду рассматриваемого объекта или увеличить преемственность политики и долговременность позитивных результатов
- проведение PR-кампаний, общественных акций и т.п. с целью улучшения общественного мнения по отношению к объекту изменений или к политике в его отношении
- ведение деятельности по привлечению к решению проблемы других источников финансирования (донорских программ и фондов, предпринимательского сообщества, средств другого уровня государственного управления и т.п.)

В рамках заявленной деятельности могут быть профинансираны текущие затраты на ее ведение, а также оплата труда привлеченных (а в некоторых случаях собственных) специалистов.

1.5.3. Субсидирование деятельности НКО

Субсидии можно рассматривать как финансирование деятельности НКО в части экономии их средств. Так сказать, уменьшение необходимости финансирования.

Оно может выступать в виде предоставления льгот:

- налоговых,
- имущественных, например, уменьшение ставки арендной платы за пользование помещениями, находящимися в государственной (муниципальной) собственности,
- косвенных, когда льготы предоставляются организациям, которые в свою очередь на более выгодных для НКО условиях передают им в аренду имущество, в т.ч. помещения.

Чаще субсидирование выглядит, как предоставление некоторых ресурсов бесплатно, в «натуральной» форме. Это может быть доступ к оргтехнике и телефонной связи, передача канцелярских товаров, бесплатное предоставление помещений для мероприятий, предоставление транспорта для поездки, какие-то виды информационной поддержки, в т.ч. бесплатная публикация информации в СМИ.

Такая «натуральная» поддержка может оказываться отдельной НКО. А может осуществляться для всех НКО определенной территории через формирования специальной инфраструктурной единицы, финансируемой средствами бюджета.

Обычно это бывают разные варианты общественно-муниципальных информационных центров.

Например, в Перми созданы и функционируют методические кабинеты в составе отделов по местному самоуправлению районных администраций города. Методический кабинет осуществляет роль районного информационного центра для оказания информационной, методической, юридической и организационной помощи органам территориального общественного самоуправления, общественным объединениям, национально-культурным

центрам, а также для организаций постоянных консультаций администрации района с политическими партиями и религиозными объединениями.

1.6. Примерный финансово-экономический расчет эффективности механизма социального заказа

Масштабы внедрения социального заказа как формы совместного государственного и негосударственного социального инвестирования сегодня установить невозможно, поэтому экономическую эффективность предлагаемого механизма можно рассчитать на основании такого условного примера:

Предположим, на выполнение условной социальной программы в рамках бюджета региона предусматривается финансирование в объеме 1.000.000. (один миллион) рублей.

Основные виды мероприятий выделены в отдельные мелкие пакеты социальных заказов. Объем финансирования условного социального заказа составляет 100.000. (сто тысяч) рублей.

В настоящее время это означает, что на данный вид деятельности необходимо просто выделить 100000 рублей.

Как это выглядит в условиях социального заказа.

1. Администрирование конкурса (проведение, экспертиза, оценка и т.п.) - это некоторые дополнительный расходы . Решим , что он ориентировочно равны 5000 рублей.

Тем самым общий объем финансирования социального заказа, при его реализации, составляет 1050000 рублей.

2. По условиям конкурса исполнитель должен обеспечить собственный вклад в реализацию проекта.

Бюджетное финансирование составляет 75000 рублей.

30000 рублей должно быть привлечено заявителем – будущим Исполнителем социального заказа

Эти средства могут быть привлечены в следующем виде (в т.ч. комбинацией видов):

- Волонтерский (неоплачиваемый) труд и другие внутренние (в т.ч. финансовые и материальные) ресурсы самой организации;
- Благотворительные средства донорских организаций. Возможность получения такого ресурса высока, т.к. благотворительные фонды чрезвычайно приветствуют реализацию проектов при любой форме поддержки властей, считая это залогом долговременности положительного эффекта от реализации проекта;
- Спонсорские средства, полученные из бизнес-сектора либо средства партнерских организаций

Данный расчет показывает *простую и прямую* экономию бюджетных средств в размере 25000 (двадцать пять тысяч) рублей.

1.6.1. Особенности деятельности НКО Пермской области по выполнению социального заказа. Экономический эффект от их деятельности.

Разработанный в Пермской области механизм финансирования ориентирован на повышение эффективности использования бюджетных средств, вкладываемых в социальную сферу. Кроме того, один из принципов формирования и размещения социального заказа заключается в том, что реализация мероприятий в рамках социального заказа не должна быть связана с извлечением прибыли. На наш взгляд, это требование непосредственно будет стимулировать расширение «сфера влияния» именно НКО, так как бизнес, как правило, имеет иные цели. Хотя в определенных ситуациях, будучи заинтересованными в поддержании объема деятельности, создании имиджа, укреплении связей с органами власти, коммерческие фирмы также могут стремиться к получению заказа: согласно Закону Пермской области «О государственном социальном заказе в Пермской области» участниками конкурсов могут быть юридические лица любой формы собственности и организационно-правовой формы. Следовательно, к исполнению социального заказа могут быть привлечены как некоммерческие, так и коммерческие организации. К тому же, в ряде случаев, например, создания объектов социальной

инфраструктуры, может быть желательна работа именно с коммерческими производственными предприятиями, которые имеют все возможности для выполнения подобных заказов. В то же время закон дает право в ряде случаев ограничивать участие в конкурсе коммерческих организаций и особо оговаривает, что в ходе проведения конкурса предпочтение при выборе победителя при прочих равных условиях отдается некоммерческим организациям.

Финансирование социальных заказов по конкурсам на выполнение областных социальных программ предусматривается за счет средств, выделенных на социальные программы. Финансирование соцзаказов по областному конкурсу инициативных соцпроектов (разрабатываемых и представляемых самими НКО) осуществляется за счет средств областного бюджета, утверждаемых ежегодно отдельной строкой в его расходной части.

Одним из принципов формирования и размещения социального заказа, установленных ст. 4 Закона ПО «О государственном социальном заказе в Пермской области» является сочетание бюджетного финансирования с привлечением дополнительных средств из негосударственных источников. Выполнение соцзаказов предполагается осуществлять не только за счет областного бюджета, но и имущества, которое может быть предоставлено заказчиком исполнителю безвозмездно или на льготных условиях для выполнения программы, средств, которые исполнитель привлечет сам, а также добровольных вкладов юридических и физических лиц. Внебюджетными источниками могут стать собственные средства исполнителя в виде его активов и привлеченные им средства. В качестве привлеченных средств могут выступать пожертвования физических и юридических лиц, зарубежные и отечественные гранты, труд волонтеров.

Таким образом, налицо, по крайней мере, декларативно, стремление органов власти свести к минимуму финансирование социальных программ из бюджетных средств при сохранении объема и качества и делегировать часть ответственности по их исполнению НКО. Но, вполне вероятно, что в существующих условиях привлечение дополнительных средств будет сопряжено со значительными трудностями.

На муниципальном уровне в Перми сделана попытка внедрения конкурсного механизма финансирования НКО в двух формах. Во-первых, непосредственный социальный заказ, предусматривающий, что органы власти четко представляют, как нужно решать проблему, и поэтому четко формулируют требования к подрядчикам. Второй формой является поддержка проектов и программ, разработанных самими НКО (фактически - выделение грантов, хотя этот термин в муниципальных нормативных документах в данном случае и не используется). В этом случае администрация осуществляет экспертизу проектов и оценивает потребность в них общества и их качество. Примером первой формы служит конкурс на оказание социальных услуг социально незащищенным категориям населения, второй - конкурс социально-значимых проектов. Обе формы имеют свои положительные черты. В первом случае органы власти, имея возможность представить состояние проблемы в целом, могут определить наиболее «узкие места» и, следовательно, направить усилия на их ликвидацию. В то же время конкурс проектов позволяет НКО проявить свои инновационные способности и предложить нестандартные решения знакомых проблем, а также привлечь внимание к новым.

Наряду с повышением качества предоставляемых услуг конкурсные механизмы позволяют в определенной степени экономить бюджетные средства. Примером может служить опыт пермской области. В сентябре 1999 года Фонд Евразия осуществлял программу "Объединение городского сообщества для решения местных проблем". Целью программы стало совместное с городскими администрациями внедрение и развитие на территории России механизма финансирования НКО из бюджетных средств на конкурсной основе. Фонд финансировал лишь проведение конкурса социально-значимых проектов среди общественных объединений и ОТОСов (органов территориального общественного самоуправления), администрация выделяла средства на финансирование организаций в рамках городской целевой программы "Поддержка общественного самоуправления и общественных инициатив на 1996-2000 годы". При этом проекты разрабатывали сами НКО, а конкурсная комиссия принимала решение об их финансировании. Максимальная сумма финансирования одной организации была утверждена в размере 10 тыс. рублей на четыре месяца. По итогам конкурса из 119 участников победителями стали 26 организаций.

От городских властей они получили в общей сложности 262 тыс. руб., при этом непосредственно из городского бюджета 186 тыс. Кроме того, согласно заявкам участников, сумма их собственных и привлеченных средств составила 447,7 тыс. руб.¹ В целом помимо бюджетных средств было привлечено 3837,5 тыс. руб. (включая средства Фонда Евразия (500 тыс. руб.), спонсоров (287,5 тыс. руб.), а также средства населения, НКО, труд волонтеров (3050 тыс. руб.)), что, по оценкам специалистов городской администрации, составило 20,6 руб. на 1 руб. бюджетных средств². Однако, на наш взгляд, имеет смысл произвести еще один, гипотетический, расчет соотношения бюджетных и внебюджетных средств, исключив при этом финансирование Фонда Евразия, которое стало, в определенном смысле, случайным, и увеличив соответствующим образом объем бюджетных расходов. В итоге внебюджетные средства составят 4,9 руб. на 1 рубль бюджетных.

1.7. Пример аналитической оценки полезности деятельности НКО

Проблема финансирования деятельности некоммерческих организаций является не только вопросом о возможности более или менее эффективного существования или просто выживания организации. Решение данной проблемы смыкается с осознанием полезности деятельности организации для местного сообщества, формированием у нее самой четкого представления о собственной миссии, характере собственной деятельности и ее результатах.

Такой взгляд на ситуацию заставляет организацию применять почти маркетинговые подходы к формированию «продуктового ряда» собственной полезности.

Так, можно предложить проанализировать предлагаемую НКО деятельности с точки зрения «выгод», которые получает от его деятельности общество, с помощью простейшей матрицы Абеля. По оси абсцис (Х) отметим потребителя – того, у кого есть нерешенные проблемы, неудовлетворенные потребности. По оси ординат (У) – какие именно у него нужды. По оси аппликат (Z) отметим, как именно некоммерческая организация решает данную проблему (с помощью какой деятельности, каких механизмов, какого продукта и т.п.).

Далее попытаемся определить максимально большее количество наших потребителей. Наиболее эффективным являются те виды деятельности, которые позволят удовлетворить максимальное количество разных потребителей и разных потребностей.

Например, предположим, что мы пытаемся определить возможности финансирования деятельности некоммерческой организации, занимающейся помощью выпускникам детских домов.

Таблица 3

Кто нуждается?	В чем именно нуждается?	Как помогаем? (С точки зрения заявителя – НКО)
Люди, которые воспитывались в детском доме и имеют проблемы с социальной адаптацией в первые несколько лет после выпуска.	Советы и консультации в отношении простейших бытовых и социальных вопросов. В месте, где можно пообщаться с товарищами «по несчастью» и по преодолению несчастья. В повышении своей социальной значимости.	Создаем Дом поддержки. В котором есть наставники в отношении простейших бытовых вещей (как принять гостей с минимальными затратами), как сшить юбку и т.п.; есть консультационные часы юриста, психолога, экономиста и т.п. Организуем в этом доме Клуб выпускников детских домов. Используем выпускников детских домов как экспертов по идентификации типичных проблем и носителей успешного (и

¹ О выполнении городских целевых программ в 1999 году. Решение Пермской городской Думы II созыва N 58 от 23 мая 2000 г.

² Там же.

Кто нуждается?	В чем именно нуждается?	Как помогаем? (С точки зрения заявителя – НКО)
Будущие выпускники детских домов	<p>В понятной и правильной информации о тех проблемах, которые у них могут возникнуть и способах их практического решения.</p> <p>В уверенности, что они могут рассчитывать на совет и поддержку, когда закончат свое пребывание в детском доме.</p>	<p>неуспешного) опыта их преодоления.</p> <p>Собираем информацию об успешном и неуспешном опыте адаптации выпускников к жизни вне «закрытого» учреждения. Формируем «истории успеха». Организуем встречи будущих и реальных выпускников детских домов. С помощью экспертов (консультантов), которые уже помогали решать конкретные проблемы проводим беседы с воспитанниками детских домов или готовим специальные справочники (методические пособия)</p>
Воспитатели и преподаватели в детских домах.	<p>Поддержка (в т.ч. методическая) их деятельности. Актуализация информации, которой они владеют.</p> <p>Помощь в организации мероприятий для воспитанников детских домов.</p> <p>Повышение мотивации (например личная успешность, как специалистов)</p>	<p>То же, что и в предыдущем пункте. + организации консультирования педагогов экспертами (консультантами) Дома поддержки. + методические материалы для педагогов и воспитателей.</p>
Местное сообщество	<p>Успешная социализация выпускников детских домов.</p> <p>Повышение эффективности управленческих государственных и муниципальных решений по поводу выпускников детских домов</p>	<p>Повышаем возможность принятия правильных решений в проблемных ситуациях для некоторого количества выпускников. Улучшаем условия социализации. (анализ опыта, выработка рекомендаций , существование инфраструктурного механизма и т.п.).</p> <p>На основании опыта решения проблемных ситуаций готовим рекомендации органам государственного и муниципального управления.</p>
Другие организации НКО	<p>Взаимодействие с целью решения общих пограничных проблем либо повышения успешности членов организации</p>	<p>Совместные акции (например с молодыми инвалидами в связи с нарушением прав при приеме на работу и т.п.), межсекторное взаимодействие (взаимодействие с предпринимательским сообществом и комитетами образования по вопросу ведения курса «Как стать предпринимателем в Пермской области» в детских домах и др.). Привлечение к консультированию и общению с выпускниками детских домов членов Ассоциации многодетных семей (научат варить борщ), Союза журналистов (научат читать СМИ и не верить газетам</p>

Кто нуждается?	В чем именно нуждается?	Как помогаем? (С точки зрения заявителя – НКО)
		сразу), Союз дизайнеров (проведут мастер-класс) и т.п.
Администрации (региональные и муниципальные)	Эффективная реализация целевых программ типа « Дети и сеяя» «Региональная молодежная политика», «Развитие занятости и трудовых ресурсов» Организация специальных социально-ориентированных услуг. Проведение исследований и мониторингов реализации программ. нарушения прав. Привлечение в регион средств (в т.ч.целевых федеральных программ) для инвестирования социальной сферы в регионе (муниципальном образовании).	У нас есть инструмент, механизмы, участники, партнеры, опыт, волонтеры и др. Участвуем в конкурсе проектов на повышение социальной адаптации выпускников детских домов или разработку pilotного механизма формирования инфраструктурного сопровождения защиты детей и молодежи, или на создание специальных методических материалов для сети детских домов в регионе. Претендуем на социальный заказ в предоставлении услуг (силами выпускников детских домов или для выпускников детских домов) , проводим мониторинги реализации прав выпускников детских домов или т.п.

Таким образом, с помощью простого аналитического инструмента можно определить, какую полезность для общества несет деятельность данного Дома поддержки. А также найти возможность для финансирования данной деятельности в связи с большим совокупным эффектом от реализации данного проекта.

ЗАЩИТА ПРАВ ДЕТЕЙ НА СЕМЕЙНОЕ ВОСПИТАНИЕ. РАЗВИТИЕ ПАТРОНАТНОЙ СЕМЬИ.

(Экспертная разработка Д.Галицкого для проекта «Общественная кампания за соблюдение прав детей как стратегия повышения потребности населения региона в защите прав человека»)

1.1. Концепция

Патронатная семья сегодня имеет ряд преимуществ по сравнению с другими способами устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Эти преимущества, за исключением общегуманитарной ценности семьи как таковой, не сформулированы и не осознаны лицами, принимающими решения. Для принятия решений органам власти необходимы экономические, управленческие и другие «рациональные» доводы, которые необходимо сформулировать и пропагандировать.

Патронатная семья как государственно-частная форма имеет ряд внутренних противоречий, которые необходимо разрешить.

1.2. Статус патронатной семьи

Патронатная семья заполняет пробел в формах устройства детей, который хорошо виден на примере матрицы «ответственность-расходы»

Таблица 1

	Ответственность государства	Ответственность государства и частного лица	Ответственность частного лица
Расходы государства	Детский дом	Патронатная семья (по законодательству)	Опека и попечительство
Расходы государства и частного лица		Патронатная семья (реальное положение)	
Расходы частного лица	Пожертвования		Усыновление

Патронатная семья как новая форма предоставляет участникам дополнительные возможности:

- расширяет выбор условий участия
- допускает плавный переход из одной формы в другую (патронатная семья как этап к усыновлению)
- допускает отказ от ребенка без длительных процедур

Мотивы патронатных воспитателей образуют более широкий спектр, по сравнению с усыновителями, опекунами и попечителями, следствием чего является вовлечение большего числа социальных групп.

Возможные мотивы, предполагаемый социальный портрет патронатного воспитателя и плюсы и минусы этой социальной группы приведены в таблице:

Таблица 2

Предполагаемые мотивы патронатных воспитателей	Социальный портрет патронатного воспитателя	Плюсы	Минусы
Первый шаг к усыновлению	Бездетные и одинокие	1. Вероятность усыновления. 2. Высокий душевой	1. Не имеют опыта воспитания

Предполагаемые мотивы патронатных воспитателей	Социальный портрет патронатного воспитателя	Плюсы	Минусы
		доход	
Заработка	Семьи с низкими доходами	1. В депрессивных районах одновременно решает проблему занятости	1. Сильная зависимость от платежей государства
	Пенсионеры	1. Свободное время 2. Излишняя жилплощадь 3. Навыки воспитания	1. Плохое здоровье 2. Сильная зависимость от платежей государства
Заменить выросших детей («копустевшее гнездо»)	Семьи с выросшими детьми, но работающими родителями	1. Высокий душевой доход 2. Навыки воспитания	
Страхование на случай старости	Пенсионеры	1. Свободное время 2. Излишняя жилплощадь 3. Навыки воспитания	1. Плохое здоровье
	Бездетные и одинокие	1. Высокий доход 2. Долгосрочный экономический стимул 3. Ориентация на максимально родственные отношения	1. Нет навыков воспитания
Помощь в ведении домашнего хозяйства	Сельские жители	1. При наличии подсобного хозяйства финансовые потребности ниже	
Забота о родственниках	Дальние родственники	1. Наличие родственных связей. 2. Ребенок может их уже хорошо знать	
Гуманитарные мотивы	Интеллигенция	1. Высокий образовательный уровень 2. Сильная мотивация	1. Низкая адаптированность к рыночным отношениям 2. Сильная зависимость от платежей государства

Широкий выбор патронатных воспитателей позволяет привлекать отдельные социальные группы для решения наиболее острых проблем:

- детей с особыми требованиями к воспитанию и социализации предпочтительно отдавать в «копустевшее гнездо», т.к. там имеются навыки воспитания
- детей с проблемами со здоровьем – бездетным, т.к. душевой доход у них в среднем выше.

1.3. Договорные отношения между патронатным воспитателем и государством

В настоящий момент существуют две модели взаимоотношения «государство – патронатный воспитатель»:

- трудовые отношения (Пермская область), когда патронатный воспитатель считается работником детского дома, нанятым для воспитания нескольких детей у себя дома.
- подрядные отношения.

Трудовые отношения имеют многочисленных сторонников, т.к. патронатные воспитатели получают специальные надбавки и педагогический стаж, однако есть ряд негативных моментов:

- характер отношений не позволяет квалифицировать отношения как трудовой договор согласно ТК РФ, т.к. не определено время работы и отдыха, не описан круг обязанностей и пр., что порождает юридические противоречия.
- выплата именно заработной платы порождает психологические трудности, т.к. типичный патронатный воспитатель воспитывает ребенка по зову сердца, а не для заработка. Получение заработной платы является для них несколько оскорбительной, психологически комфортнее было бы для них получение сумм на детей (компенсаций, субсидий и т.п.).
- патронатная семья гораздо сильнее привязана к системе материального снабжения детского учреждения, предпочтительным является большая доля денежных отношений, упрощающих контроль и увеличивающих гибкость.
- патронатные семьи менее свободны в расходовании средств

Делать патронат экономически выгодным в существующей ситуации опасно, т.к. встанет проблема качества, описанная в разделе о качестве.

Неясность и двойственность возникает и в отношениях патронатной семьи и взятого ребенка: с одной стороны складываются родственные, семейные отношения, подразумевающие ответственность друг за друга, с другой стороны, юридически стороны не связаны никакими обязательствами. Этот потенциальный конфликт может встать очень остро:

- когда ребенок вырастет и потеряет право на помощь государства, т.к. он будет надеяться на помощь «родителей»
- когда ребенок станет финансово самостоятельным, а «родители» состарятся, и будут надеяться на помощь ребенка

Средства смягчения первой проблемы в законодательстве имеются: предоставление жилья, квоты на обучение и пр. Эта проблема встает перед всеми детьми, воспитанными и в патронатных семьях и в детских учреждениях, поэтому внимание ей уделяется постоянно. Можно также рассчитывать, что значительная часть детей в ходе патронатного воспитания будет усыновлена и проблема частично отпадет.

Но должен быть выработан четкий механизм выхода ребенка из патронатной семьи, в том числе с учетом психологических моментов. Каждый патронатный воспитатель к моменту начала своей деятельности должен четко представлять себе, как это будет происходить, иначе это станет препятствием. Нынешние энтузиасты патронатного воспитания над этим пока не задумываются.

Решений второй проблемы пока нет. Ее особая важность в том, что это - проблема патронатных родителей, она будет препятствовать расширению практики воспитания в патронатных семьях.

Предлагается включить в пакет социальных льгот для патронатных семей дополнительную пенсию. Наличие такой пенсии замещает мотив патронатных семей на обеспечение в старости и снимает с детей груз моральной ответственности за патронатных «родителей», особенно если живы его биологические родители.

Пенсия может быть как в виде дополнительного индивидуального пенсионного страхования, так и в виде специальной государственной пенсии. Специальная пенсия, выплачиваемая напрямую из бюджета, государству выгоднее, т.к. нет необходимости сейчас перечислять бюджетные деньги на индивидуальный пенсионный счет. Оплата данного вознаграждения

переносится на будущее, выросший ребенок отчислениями со своих доходов по обязательному страхованию профинансирует эту пенсию.

Как указывалось в разделе об управлении качеством стоит ввести контроль за результатами развития ребенка в патронатной семье согласно индивидуальному плану. К достижению этих показателей (окончание класса школы, достижение определенных физических и медицинских показателей) желательно привязать выплаты бонусов (премий). Это стимулирует патронатных родителей к повышению качества и достижению результатов, в которых заинтересовано государство. Этот «прянник» будет гораздо эффективней действовать, чем планирующийся «кнут» в виде контроля за процессом воспитания в патронатной семье.

Бонусы могут быть не в виде денежных выплат, неприемлемых для патронатных семей, боящихся упреков в стяжательстве, а в виде специальных социальных льгот, возможно для всех членов семьи (родителей, родных и взятых детей): льготный проезд к месту проведения отпуска, качественная стоматология, посещение культурно-массовых мероприятий и т.п.

Важным нефинансовым вознаграждением желательно сделать постоянное повышение социального статуса и меры по интеграции в социум, ведь патронатный воспитатель частично или полностью выпадает из общественной жизни и сокращает социальную активность. Кроме того, сейчас в патронатные воспитатели идут много людей с гуманистической мотивацией, которые вопреки сложившимся реалиям, с ущербом для своего материального положения готовы помогать детям. Они не находят признания в нынешнем рациональном мире («альтернативщик») и для них крайне важно, чтобы их подвижничество было замечено и оценено.

Интеграция в социум и повышение статуса не требуют материальных затрат и может проводиться в любых формах, например:

- внимание власти (патронаж первых лиц, премии, приглашения на официальные мероприятия и пр.)
- повышение квалификации, чтобы патронатные воспитатели не оставались на начальном уровне, когда их коллеги, работающие в учреждениях, делают карьеру, в том числе наставничество более опытных патронатных воспитателей над начинающими
- присвоение «классных чинов», знаков отличия и других регалий за воспитание одного, двух и более детей.

1.4. Экономические отношения между государством и патронатным воспитателем

Финансирование детей, воспитывающихся в патронатных семьях, производится по нормативам, установленным для содержания ребенка в детских учреждениях.

Фокус-группа с патронатными воспитателями показала, что они считали бы приемлемой следующую систему выплат патронатным семьям, в сравнении с существующей:

Таблица 3

Показатель	Существующая система	Приемлемая система
Питание	По нормативам детского учреждения	
Мягкий инвентарь	По нормативам детского учреждения с возвратом использованных вещей выдача в натуре	выдача деньгами с возрастной надбавкой
«Заработка плата»	На каждого ребенка на уровне ставки няни	На одного ребенка поднять в три раза (что соответствует ставкам няни + ночной няни, что оправдано, т.к. работа круглосуточная), на следующих детей по уменьшающейся, например, + 75% за второго, + 50% за третьего)

Показатель	Существующая система	Приемлемая система
Досуг		Необходимо не менее 300 рублей в месяц с увеличением до 1000 рублей в месяц для старшего возраста при воспитании в городе, в сельской местности сумма может быть меньше

Расходы на досуг необходимы для обеспечения занятости ребенка социально не опасной деятельностью. Дети, оставшиеся без попечения родителей, обычно имеют негативный опыт (бродяжничество и криминал), поэтому в отличие от растущих в семьях детей не могут быть предоставлены сами себе. Необходимо их свободное время занимать какой-либо деятельностью: кружки, спортивные секции, дополнительное образование и пр. В сельской местности при наличие в семье подворья эта проблема менее остра, т.к. дети заняты по хозяйству.

Данные затраты можно рассматривать как профилактику детской преступности. Это очень эффективная профилактика, т.к. расходы на нее не распылены между ведомствами (милицией, социальным обеспечением и пр.) и имеется один ответственный – патронатный родитель.

1.5. Экономический эффект от внедрения патронатного воспитания взамен интернатных форм устройства детей в учреждениях

Экономический эффект для государства от патронатного воспитания складывается из:

- уменьшения затрат
 - уменьшаются затраты на содержание зданий и оборудования
 - возникает экономия на масштабах, за счет обслуживания детей (медицинское и пр.) на общих основаниях в крупных учреждениях общего профиля (детские поликлиники по месту жительства, , детские сады и пр.) без создания специальных рабочих мест в небольших детских учреждениях
 - можно отказаться от администрирования материально-технического снабжения
- потенциальной экономии средств в будущем
 - уменьшается доля постоянных расходов, вследствие чего уменьшение количества воспитанников снижает общие затраты, что при нынешней структуре с высокими постоянными расходами (здания, коммунальные и пр.)
 - сокращаются в будущем количество содержащихся в местах лишения свободы
 - сокращается в будущем объем социальных пособий
- повышения качества без увеличения затрат
 - дети более адаптированы к жизни и самостоятельному заработку
 - патронатная семья может более гибко и эффективно расходовать деньги и иные ресурсы (second hand, передача вещей и игрушек от старших младшим и пр.)
 - дети получают лучшее образование, как основное, так и дополнительное
 - конкуренция при выполнении функций, в т.ч. воспитания (конкуренция детских учреждений и патронатных семей за государственные деньги)
- повышения устойчивости системы устройства детей, оставшихся без попечения родителей
 - патронатные семьи менее чувствительны к перебоям финансирования, т.к. они имеют альтернативные источники дохода и накопления
 - уменьшаются риски, вызванные асоциальным поведением детей (кражи, бродяжничество, наркомания и пр.)
- привлечения внебюджетных источников
 - используются частные жилые помещения, иное имущество и оборудование

- часть работ выполняется самими патронатными воспитателями (простое лечение, помощь в подготовке домашних заданий) без привлечения специалистов
- часть дохода патронатного воспитателя в семье распределяется и на воспитываемого ребенка
- патронатные семьи могут получать доход с приусадебного хозяйства
- патронатным семьям проще привлекать спонсорские средства
- повышения доходов бюджета
 - можно продать или сдать в аренду освободившееся имущество
- решения иных задач без увеличения финансирования
 - создание рабочих мест в депрессивных районах за счет патронатного воспитания
 - поглощение излишка педагогических кадров в связи, образующегося в связи с уменьшением количества детей школьного возраста

Экономический эффект для общества:

- повышение эффективности функционирования государства
 - уменьшаются затраты на выполнение функций государства
 - повышается прозрачность за счет превалирования денежных отношений
 - создается обратная связь за счет договорных отношений между патронатным воспитателем и государством (патронатный воспитатель может заставить государство исполнять свои обязательства)
- увеличение национального богатства
 - дети в семье не только потребляют блага, но и производят (приусадебный или дачный участок, работы по дому)
 - дети более бережно относятся к ценностям
 - уменьшается вандализм
 - большее количество экономически активного населения, за счет меньшей смертности, в т.ч. от суицида
 - выросшие дети являются экономически более активными за счет лучшей адаптации
 - меньшее количество выросших детей оказываются в местах лишения свободы на «иждивении» государства
- более высокий совокупный покупательский спрос, за счет большего достатка выросших детей

Не все указанные экономические эффекты поддаются расчету, однако может быть предложен ряд методов расчета:

Таблица 4

Показатель	Метод расчета
Уменьшения затрат на содержание зданий и оборудования	«средняя стоимость содержания 1 кв.м» х («ср.кол-во кв.м. на 1 ребенка в детских учреждениях» – «ср.кол-во кв.м. на 1 специалиста по сопровождению патронатных семей») / «ср.кол-во детей у на 1 специалиста»)
Экономия на масштабах, за счет обслуживания детей (медицинское и пр.) на общих основаниях в крупных учреждениях общего профиля (детские поликлиники по месту жительства) без создания специальных рабочих мест в небольших детских учреждениях	«ср. з/п мед.работника» / «ср.кол-во детей на 1 мед.работника в детском учреждении» – «ср.з/п 1 мед.работника» / «ср.кол-во детей на 1 мед.работника в детской поликлинике»)
Исключение администрирования материально-технического снабжения	(«ср. з/п персонала, занятого материально-техническим снабжением» + «ср.затраты на транспорт» + «иные аналогичные расходы») / «ср.кол-во детей в детском учреждении»

Показатель	Метод расчета
Продажа или сдача в аренду освободившегося имущества	Выручка от продажи или аренды
Создание рабочих мест в депрессивных районах за счет патронатного воспитания	Средняя стоимость создания рабочего места

По данным МОУ для детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Специального (коррекционного) для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей с отклонением в развитии детского дома №2» г. Перми расходы на содержание детей в детском доме и в патронатной семье в среднем составили:

Таблица 5

Статья расходов	Расходы в патронатной семье	Расходы в детском учреждении
Оплата труда	6884	50961
Начисление на заработную плату	2464	18244
Медикаменты	569	569
Мягкий инвентарь (одежда)	3053	3053
Питание	15267	15267
Оплата ГСМ		720
Прочие материала и предметы снабжения (хоз. товары, средства гигиены, канцтовары)	576	576
Транспортные услуги		38
Услуги связи	58	58
Оплата содержания помещения		370
Оплата отопления		2189
Оплата электроэнергии		1456
Оплата водоснабжения		509
Оплата текущего ремонта оборудования		75
Прочие текущие расходы		257
Прочие трансферты населению (методическая литература)	1200	968
ИТОГО:	30071	95310
Общее количество детей	33	47

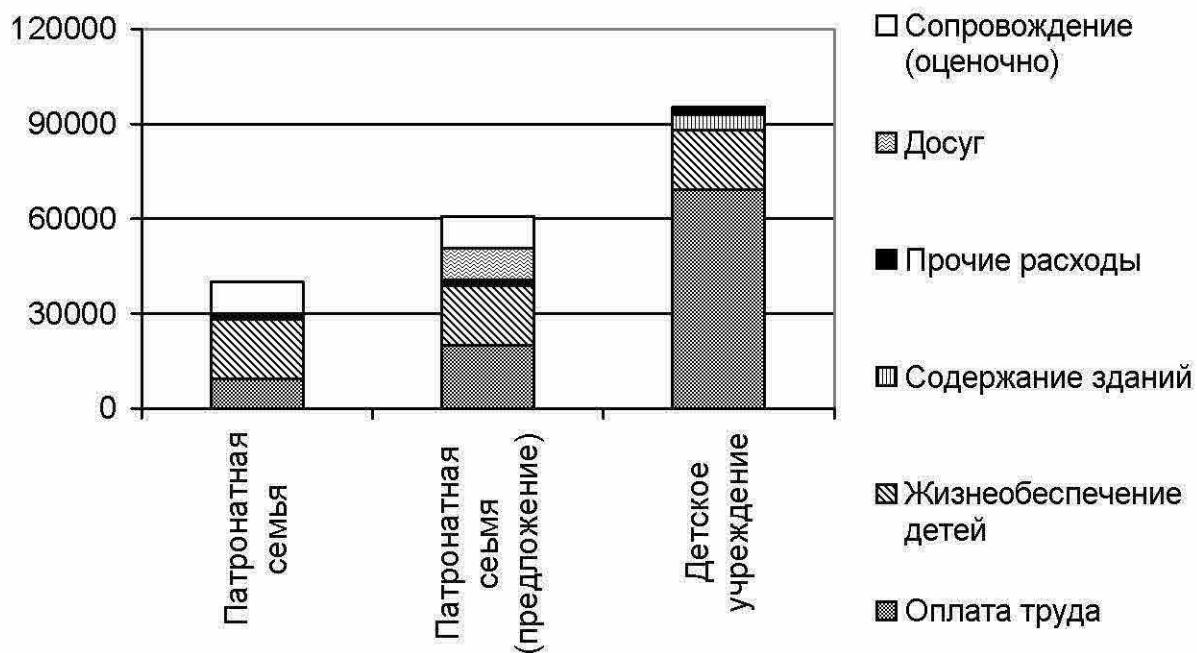
Существенная разница в заработной плате между детским домом и патронатной семьей заключается в том, что в детском доме заработка плата включает в себя: содержание административного персонала, учебно – вспомогательного персонала, обслуживающего персонала.

Следует отметить, что на место выбывших в патронатные семьи детей, поступают дети по направлению органов опеки и попечительства то есть свободных мест в детском доме нет. Данный расчет показывает, во сколько обходится расширение сети детских учреждений не за счет строительства новых детских домов, а за счет увеличения их «размера» путем передачи части поступающих детей в патронатные семьи. Экономия только на текущих расходах составляет 60%, не считая затрат на возведение дополнительных площадей.

Медикаменты, мягкий инвентарь, одежда выделяются по нормативам, поэтому затраты не отличаются для детского учреждения и патронатной семьи.

В графическом виде соотношение затрат выглядит особенно наглядно:

Диаграмма 1 Расходы дополнительного места для 1 ребенка (без учета сопровождения) и содержания в детском учреждении, в патронатной семье (сегодняшнее состояние и предложение).



Указанный расчет не может считаться полностью достоверным для системы, когда подавляющее большинство детей переданы в патронатные семьи, т.к. в нем не учитывается, что и при патронатном воспитании необходим административный аппарат, специалисты, ведущие сопровождение и помещения для них. Оценочно расходы на сопровождение взяты в размере 10 тыс. рублей в месяц. Даже в предлагаемом варианте финансирования патронатных семей (увеличение зарплаты и выплаты на досуг) экономия будет около 30%.

1.6. Потери для экономики региона от деятельности учреждений интернатного типа

Экономические потери от функционирования традиционной интернатной системы устройства социальных сирот по сравнению с семейными формами могут быть приблизительно рассчитаны исходя из следующих предположений и экспертных оценок:

- воспитанные в семье сироты не сильно отличаются по экономическим результатам своей деятельности (доход, производительность труда, квалификация и пр.) от среднестатистических детей;
- 10 % детей, вышедших из интернатных учреждений кончают жизнь самоубийством.
- 30% детей, вышедших из интернатных учреждений попадают в места заключения.
- вышедшие из интернатных учреждений дети обычно пользуются своим правом второго бесплатного образования в профессиональных учебных заведениях, т.е. работник теряет 3 года из 25 лет трудовой деятельности – 14 % выпускников ежегодно не работают.

В Пермской области ежегодно выпускается в среднем 320 детей из интернатных учреждений. Средняя зарплата по Пермской области 3422 рубля, среднедушевой ВРП в расчете на экономически активное население 150000 рублей.

Потери в год	От самоубийств	От нахождения в местах заключения	От второго обучения	Итого
Сокращение ВВП	150 000 руб x 320 чел x 0,1 = 4 800 000	150 000 руб x 320 чел x 0,3 = 14 400 000	150 000 руб x 320 чел x 0,14 = 6 720 000	25 920 000
Сокращение	3 422 руб x 12 мес	3 422 руб x 12 мес	3 422 руб x 12	7 095 859

Потери в год	От самоубийств	От нахождения в местах заключения	От второго обучения	Итого
покупательского спроса	$x 320 \text{ чел} \times 0,1 = 1\ 314\ 048$	$x 320 \text{ чел} \times 0,3 = 3\ 942\ 144$	$\text{мес} \times 320 \text{ чел} \times 0,14 = 1\ 839\ 667$	
ИТОГО	6114048	18342144	8559667	33 015 859

Расчет был сделан на основе данных о ВРП Пермской области, численности экономически активного населения и количества выпускников детских домов за ряд лет - с 1997 по 2001 гг.

1.7. Социальный эффект от внедрения патронатного воспитания

Положительными социальными эффектами от патронатного воспитания являются:

- воспитание детей в семье с приобщением к семейным ценностям
- готовность детей к самостоятельной жизни
 - выросшие дети лучше интегрированы в социум
 - ребенок имеет связи не только в среде детей, оставшихся без попечения родителей, и взрослых, профессионально занимающихся такими детьми, но и в среде благополучных детей и взрослых, к которым он может обратиться за помощью в трудную минуту. К ровесникам - социальным сиротам обращаться бесполезно, т.к. они синхронно попадают в трудные ситуации (выход из детского дома и пр.)
 - патронатного воспитателя можно найти рядом с прежним местом жительства ребенка, у ребенка будут образовываться социальные и иные связи в том месте, где он будет жить, а не вокруг детского дома, из которого он потом вернется в свою квартиру. У взрослых новые связи возникают с трудом.
 - дети лучше воспринимают на примерах из повседневной жизни, а не теоретически, необходимые для самостоятельной жизни ценности (ответственность, бережливость, важность образования и пр.)
 - не требуется специального обучения и принятия других мер для лучшей адаптации к самостоятельной жизни
- ликвидация условий формирования специфической социальной среды детей-сирот
 - изолированные коллективы детей-сирот продуцируют специфические ценности и установки, которые мешают интеграции во взрослую самостоятельную жизнь
 - коллективы, состоящие из однородных в материальном, социальном и пр. планах людей, менее устойчивы к неблагоприятным факторам, т.к. нет необходимого для успешного приспособления разнообразия связей, ресурсов, знаний и навыков
 - дети-сироты, воспитанные в детских домах в основном в среде ровесников, не имеют авторитетов и референтных групп в нормальной среде, сдерживающих асоциальное поведение
- уменьшение социальных рисков общества
 - снижается уровень преступности
 - сокращается бедность и маргинализация
 - уменьшается число наркоманов, токсикоманов и алкоголиков
- формирование общественного мнения о детях-сиротах
 - создается больше контактов между детьми-сиротами и обществом, дети не сосредоточены в закрытой общине
 - граждане получают информацию о положении детей-сирот из повседневных контактов, а не только из СМИ
 - общество охотнее оказывает помощь детям-сиротам, т.к. она адресована конкретному ребенку, а не учреждению

- создаются группы лоббирования интересов детей, оставшихся без попечения родителей, в первую очередь из патронатных воспитателей, имеющих в этом экономический интерес
- решение проблем малообеспеченных бездетных семей
 - малообеспеченные бездетные семьи не рискуют усыновить детей, т.к. не уверены в своих финансовых возможностях
- повышение управляемости системы за счет разделения функций (государство финансирует и контролирует, а патронатный воспитатель исполняет)
 - повышается прозрачность отношений
 - упрощается финансовый контроль
 - создается обратная связь за счет договорных отношений между патронатным воспитателем и государством (патронатный воспитатель может заставить государство выполнять свои обязательства)
- меньшая зависимость детей от ситуации в патронатной семье, контролирующий орган очень быстро может забрать ребенка из патронатной семьи
 - расширение социальной базы семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей

К отрицательным социальным последствиям можно отнести:

- потенциально конфликтная ситуация между патронатными воспитателями и ребенком
 - противоречие между семейными отношениями и отсутствием ответственности «родителей» за детей после 18 лет
 - стресс при покидании ребенком патронатной семьи по достижении совершеннолетия, резкий переход от семьи к неустроенности, возможно даже больший, чем при покидании детского дома
- временность нахождения ребенка в патронатной семье
 - патронатные родители в любую минуту могут отказаться от ребенка
 - ребенок при отказе патронатной семьи от него получает психологическую травму сравнимую с отказом одной семьи
- возможное различие между жизнью в патронатной семье и последующей жизнью
 - патронатная семья может сильно отличаться по достатку и социальному статусу от родной среды ребенка, в которую он в большинстве случаев возвращается (права на жилье, родственники и пр.)
- сокращение рабочих мест, в основном среди неквалифицированного персонала детских учреждений
- возможное отношение к патронатным воспитателям исключительно как к работникам, создание патронатных семей на основе «прав и обязанностей», а не семейных ценностей, т.е. превращение патронатной семьи в «индивидуальный детский дом».

1.8. Критерии подбора замещающей семьи

Замещающая семья по возможности должна обладать следующими признаками:

- живет недалеко от места, где жил ребенок
 - не разрываются имеющиеся личные и социальные связи ребенка
 - нарабатываемые во время нахождения в замещающей семье личные и социальные связи сохраняются во взрослой жизни
 - ребенок живет в окружении, которое знает его биологических родителей
 - ребенок лучше осведомлен о своих биологических родителях
 - социум воздействует на биологических родителей
 - легче поддерживать контакты с биологической семьей во время нахождения в замещающей
 - менее травмирующее оставление биологической семьи и переход в замещающую, и наоборот, возврат в биологическую семью
- наличие родственных связей с биологической семьей
- более высокое социальное и материальное положение, но не очень значительное различие

- разнообразные источники дохода (зарплата, приусадебное хозяйство, предпринимательство и пр.)
- собственные дети более старшего возраста
- наличие хобби у членов семьи (туризм, спорт и пр.)
- высокий образовательный уровень

1.9. Решение проблемы уполномоченной службы по устройству в патронатные семьи

Необходимость действий по реформированию работы по опеке и попечительству над детьми все более осознается властью и обществом. Ни в одной из развитых стран мира нет такой ситуации, когда практически все вопросы, относящиеся к компетенции органа местного самоуправления по защите прав детей, делегированы одному или максимум трем физическим лицам. В этих странах работают специализированные службы по отдельным проблемам – служба по защите прав детей, служба по устройству детей в замещающие семьи и т.д. Эти службы имеют соответствующие полномочия от органа местного самоуправления.

Законом Пермской области «О патронатном воспитании» ст 4 предусмотрено создание Уполномоченных служб в территориях. Но пока это только нормотворческая идея, аналогов которой нет в области и РФ (за исключением детского дома № 19 г. Москвы, да и тот в большей степени является учреждением, предоставляющим патронатное воспитание). Первая попытка предпринимается в г. Перми на базе нашего Центра. С большими трудностями внесены изменения в Устав г. Перми о создании городской Уполномоченной службы, которая будет оказывать помощь органам опеки и попечительства в части устройства детей в семью. Готовится постановление главы города, подготовлен новый Устав учреждения. Сложность и половинчатость предпринимаемых мер объясняется консерватизмом законодательства: в Семейном Кодексе РФ, ст.121, функции по опеке и попечительству возложены исключительно на органы местного самоуправления (в т.ч. – на администрации). В современных финансовых и политических условиях создать Уполномоченную службу в составе органа опеки и попечительства практически невозможно. Очевидно, что такие службы в области (есть движение в г.г. Чайковский, Чусовой, Нытвенский, Пермский районы) будут создаваться на базе муниципальных учреждений ведомств образования либо социальной защиты. Однако, наш случай и протест областной прокуратуры показывают, делегирование полномочий будут также половинчаты как и в нашем случае. В первой нашей редакции говорилось о делегировании Службе части функций по опеке и попечительству в части устройства детей в семью, например, предполагалось ведение на базе Центра единого централизованного учета всех детей, оставшихся без попечения родителей, от 0 до 18 лет (это огромная проблема для города – мегополиса, где грубо нарушаются требования законодательства по выявлению и устройству выявляемых детей, специалисты не в состоянии качественно решить эту проблему из-за постоянной миграции детей по городу, из района в район, межведомственной разобщенности, особенно с учреждениями горздрава, отсутствия у них специалистов по социальной работе либо их недостаточной работы – подробный анализ проблемы в пояснительной записке), а также подготовка заключений для передачи детей в семью опекунов, патронатных воспитателей, приемных родителей, их сопровождение и контроль. Такая работа по выявлению, учету и своевременному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, помещению отказных детей в семьи близких и дальних родственников была бы весьма полезна.

Однако современное федеральное законодательство делегирует эти полномочия только органам опеки и попечительства. Понятно, что финансовая и политическая ситуация, ограниченность финансовых и человеческих ресурсов не позволяют создавать подобные Службы в составе органа опеки и попечительства (администрации), следовательно, Уполномоченные службы, создаваемые на базе муниципальных учреждений не смогут в полной мере оказывать практическую помощь специалистам органов опеки и попечительства. Необходимо выходить с предложениями в федеральные законодательные органы (есть проект Министерства образования РФ по изменению структуры органов опеки и

попечительства, созданию уполномоченных служб на базе учреждений, но законодатели не принимают предложения, нужен мощный толчок и поддержка регионов). Таким образом, возникло яркое противоречие между общественной потребностью в реформировании системы помощи семье и детям и уже устаревшим с точки зрения современных подходов, идей и технологий общероссийским семейным законодательством.

Необходимо разработать механизм реализации ст. 4 Закона "О патронатном воспитании". Прежде всего подготовить и опубликовать пакет нормативно-правовых и методических документов, необходимых для организации и развития этой работы на местах. Поскольку областная прокуратура и в процессе принятия Закона "О патронатном воспитании" критиковала ст.4 и выступала против создания Уполномоченных служб, необходимо исполнительной ветви власти при поддержке влиятельных общественных негосударственных организаций согласовать общие позиции властных структур в этом вопросе. Без подобных шагов и согласования действий реальная работа энтузиастов на местах весьма затруднена и статья 4 Закона может остаться лишь простой декларацией о намерениях. В России нет аналогов Уполномоченной службы, за исключением детского дома № 19 г. Москвы, да, но и этот проект ближе к модели Учреждения, предоставляющего патронатное воспитание.

Следует подчеркнуть принципиальную разницу между Уполномоченной службой и Учреждением, предоставляющим патронатное воспитание. Это важно, чтобы не происходила путаница в понятиях, дублирование в работе учреждений, а каждая площадка была бы самодостаточна. Учреждение, предоставляющее патронатное воспитание, обслуживает только тот контингент детей, который направляется органами опеки и попечительства в данный детский дом. Это большая и важная часть работы в системе помощи ребенку: попытка реабилитировать кровную семью либо найти родственников, а также поиск, отбор и обучение кандидатов в патронатные воспитатели, дальнейшее сопровождение такой семьи.

В Пермской области технология передачи детей на патронатное воспитание уже достаточно отработана. Идея и материалы любезно предоставленные группе специалистов Пермской области в 1996 – 1999 г.г. существенно помогли реорганизации ряда детских домов в учреждения, предоставляющие патронатное воспитание, pilotные площадки – детские дома № 2, 16 г.Перми, социальный приют в г. Чернушка апробировали данную технологию, развили некоторые позиции. Сегодня можно говорить о массовом развитии системы патроната в области. Важно, что это приоритет в политике областной администрации.

Тормозящие факторы:

- Апробированные технологии, методики широко не публиковались (наиболее заинтересованным территориям через ПОИПКРО передавался основной пакет документов). Необходим постоянно действующий семинар для специалистов различных профилей, а также областное издание (бюллетень, ежемесячная газета), где бы публиковался наиболее интересный опыт, рекомендации, образцы нормативно-правовых и методических документов. Сегодня почти все, кто начинает заниматься проблемой патронатного воспитания интересуются, как грамотно внести изменения в Устав учреждения, какие нужны локальные нормативно-правовые документы, каковы должностные инструкции узких специалистов службы сопровождения, каковы квалификационные требования к патронатным воспитателям, каковы нормативы финансирования патронатных семей и службы сопровождения, как готовить ребенка к помещению в патронатную семью (учебные программы, методики), как отслеживать успешность процесса адаптации семейной структуры и т.д. Для повышения эффективности процесса развития патроната в области необходимо официально массовым тиражом издавать такие материалы с комментариями губернатора, его замов, прокуратуры, ученых, практиков, общественных деятелей. Это позволит ликвидировать монополию на реализацию данного проекта небольшим числом учреждений и специалистов.
- Необходимы региональные нормативы деятельности специалистов служб сопровождения, но не только патронатных воспитателей, но и других форм замещающих семей. Насколько реальна цифра 1 социальный работник на 20 семей, в нынешних условиях сомнительно. Но возможно решить эту проблему за счет

разумного перераспределения финансовых потоков, отказ от финансирования устаревших учреждений и технологий. Мне кажется вероятным реорганизация ряда приютов, реабилитационных центров с круглосуточным пребыванием детей, детских домов, школ-интернатов для детей-сирот в – а) общеобразовательные школы-интернаты для семей группы «риска», где дети основную часть живут дома, а родители вносят посильную плату за их содержание; б) реорганизация ряда учреждений с круглосуточным пребыванием детей в учреждения помощи семьям и детям, предоставляющих различные виды услуг и консультаций, осуществляющих социальный семейный патронаж, чтобы как можно меньше разрывать семейные отношения и связи (конечно, не рассматривается категория детей из асоциальных семей, где существует угроза их жизни и здоровью); в) реорганизация ряда учреждений в Уполномоченные службы по аналогии с нашим Центром. Эффективно, если бы соучредителями такого типа учреждений стало три ведомства – образования, социальной защиты, здравоохранения. Это и «одно окно», и решение проблемы межведомственной разобщенности.

Необходимость расширения и изменения вектора информационного поля по семейным формам устройства. Интересны данные, полученные нами в рамках социологического пилотажного исследования летом этого года среди жителей г.Перми и Пермского района (опрошено около 400 респондентов, аналитическая записка прилагается). Около 70 % опрошенных не знают о таких формах устройства детей как патронатное воспитание и приемная семья, при этом около 25 – 30 % респондентов высказали желание взять ребенка – сироту на воспитание временно или на постоянное проживание. Понятно, что есть резервы и перспективы развития альтернативных форм не только в сельской местности, но и в больших городах, таких как г. Пермь. Возможны варианты помещения детей временно в семьи (скажем из приютов) для реабилитации ребенка, расширение его кругозора, освоения социальных семейных ролей, а также из детских домов на долгосрочный патронат как стабильная форма жизнеустройства ребенка. Интересны ответы респондента на вопрос:»Какую категорию детей Вы предпочли бы взять на воспитание?» 1-е место – ребенка, чьи родители наши родственники, друзья, знакомые; 3-е место – ребенка – сироту (родителей вообще нет); только на 11-м месте – ребенка, чьи родители лишены в родительских правах (т.е. «при живых» родителях). Интересно наблюдение и специально организованная работа специалистов по привлечению близких и дальних родственников воспитанников детских домов к приему детей в свои семьи. В Перми в детских домах № 7, 3 такая работа активизировалась, родственники стали брать воспитанников подросткового возраста на патронат (в 3-х наших обучающих группах было 4 такие семьи). Думается, что это один из серьезных резервов работы в детских домах. Долгое время детские дома считали, что это работа относится к компетенции инспекторов по охране прав детей, у тех в свою очередь не «доходили руки» до предметной работы в этом направлении.

1.10. Пределы применимости патронатной формы семейного устройства детей-сирот

Использование патронатной семьи для устройства ребенка нежелательно в случае:

- неготовности патронатной семьи воспитывать ребенка до совершеннолетия, т.к. смена семей является сильным стрессом для ребенка
- отклонения ребенка, сильно затрудняющие патронатным воспитателям ведение привычной жизни, т.к. это может привести к разрушению самой семьи
- условия жизни семьи

Патронатное воспитание должно применяться по специальным методикам и стандартам:

- в отношении передачи детей малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, в семье с таким же традиционным укладом, т.к. общепринятые стандарты выполнены быть не могут

1.11. Необходимые действия

Для развития системы патронатного воспитания не в качестве эксперимента необходимо решить следующие вопросы:

- принятие федерального, или в крайнем случае, регионального законодательства (опыт Пермской области показывает результативность регионального законодательства)
- привлечь к патронатному воспитанию органы социальной защиты и здравоохранения
- продлить срок патронирования детей-сирот с отклонениями в развитии до 23 лет
- включить детей без статуса сироты в систему патронатного воспитания;
- открыть факультет переподготовки специалистов
- отработать механизм взаимодействия с семьей патронатного воспитателя (подбор, подготовка, сопровождение)
- содержание ребенка в патронатной семье по основным статьям выплачивать семье в денежном эквиваленте. Ребенок, проживающий в семье, получает очередную психическую травму, надевая одежду, белье и т.д. со штампом детского дома;
- создать Экспертные Советы из представителей местного сообщества и гражданских организаций при высших должностных лицах разных уровней власти для рассмотрения вопросов, касающихся детей, оставшихся без попечения родителей;
- провести PR-кампанию по формированию позитивного имиджа патронатного воспитания и привлечению семей к патронатной заботе о детях
- активизировать контакты с НКО в области помощи детям-сиротам.
- внедрить систему единых государственных ваучеров для детей-сирот, позволяющей привести к единому стандарту содержания ребенка на территории всего государства. По решению органов опеки и попечительства, исходя из интересов ребенка, передавать данный ваучер либо замещающей семье, либо учреждению для детей-сирот при условии его реформирования. В условиях отсутствия государственных ваучеров необходимо на региональном уровне внедрить единое финансовое, материально-техническое содержание ребенка, нуждающегося в государственной защите, независимо от состояния местного бюджета;
- ввести дифференциацию в оплату труда патронатных воспитателей, основанную на результате. Существующая дифференциация основана на денежных доплатах за отклонения в развитии ребенка. Патронатные воспитатели, затратившие огромные усилия на достижение позитивной динамики развития у ребенка, компенсацию нарушений, наказываются отменой денежных доплат. Доплаты должны отражать и вознаграждение за позитивные изменения в развитии ребенка;
- ввести систему мониторинга развития ребенка, нуждающегося в государственной защите, от момента его рождения до достижения им 23-х лет. В систему мониторинга включить всех без исключения детей, семьи которых попали в социально опасную, жизненно трудную ситуацию, детей проходящих реабилитацию в соц. приютах, детей, получивших статус сироты, воспитывающихся в учреждениях для детей-сирот и замещающих семьях (в т.ч. патронатных). Данную систему необходимо использовать для принятия решений об образовательном, воспитательном маршруте ребенка и его изменениях. Систему мониторинга желательно сделать одним из направлений деятельности Экспертного совета ;

Особое внимание заслуживает проблема межведомственной координации деятельности органов образования, соц. защиты, здравоохранения в развитии системы патронатного воспитания областного и городского подчинения. Дети оказываются заложниками межведомственных отношений. Однако варианты централизованного государственного решения данной проблемы такие, как создания нового министерства, аккумулирующего все проблемы детства, или нового федерального (регионального) государственного органа для межведомственной координации представляется в определенной мере атавизмом тоталитарной социальной политики. Хотя на данном этапе развития гражданское общество недостаточно готово к кардинальным изменениям. Поэтому в настоящее время возможна передача полномочий по межведомственной координации органов системы образования, соц. защиты, здравоохранения по решению проблем помощи детям, нуждающимся в государственной защите, Координационному Совету при вице-губернаторе по социальным

вопросам, включающему в качестве полноправного члена Экспертный Совет, созданный из представителей местного сообщества и гражданских организаций.

Основными задачами данного этапа являются: создание адекватной законодательной базы патронатного воспитания (как на федеральном, так и на региональном уровнях), реорганизация образовательных учреждений для детей-сирот, включение в систему патронатного воспитания учреждений соц. защиты и здравоохранения, реорганизация их структуры, подготовка специалистов для работы в новых условиях, проведение PIAR-кампании по формированию позитивного имиджа и привлечению новых семей к патронатному воспитанию. Назрела необходимость внедрения системы социального патроната как начального этапа цикличной системы профилактики социального сиротства. Необходимо создания Экспертного Совета из представителей местного сообщества и гражданских организаций с целью проведения независимой общественной экспертизы соблюдения прав детей в учреждениях для детей-сирот (независимо от ведомства) и в замещающих семьях(профессиональных -патронатных, приемных-, и непрофессиональных –опекунских и по возможности в семьях-усыновителях), проведения мониторинга развития детей, нуждающегося в государственной защите, создания Координационного Совета под руководством вице-губернатора по социальным вопросам, с привлечением Экспертного Совета как механизма решения проблем межведомственной координации. Решение сложных социальных проблем обязательно должно сопровождаться рефлексией полученного опыта. Необходимо проведения региональных исследований эффективности внедрения модели патронатного воспитания, потенциальных возможностей области в развитии системы профессиональной замещающей семейной заботы.