

Инкижинова Светлана Антоновна
г. Иркутск, Российская Федерация
kiciom2014@yandex.ru

Развитие негосударственных форм социальной помощи для детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) в Иркутской области

Аннотация. В статье дано правовое, статистическое и социологическое обоснование взаимодействию государственных и негосударственных форм социальной помощи для детей с ОВЗ и детей-инвалидов. Предлагается авторский механизм совершенствования системы реабилитации данных категорий населения, а также описываются социальные и экономические эффекты от его внедрения.

Ключевые слова: социально ориентированные некоммерческие организации; социальная помощь; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья; реабилитация детей-инвалидов; абилитация детей-инвалидов; формы социальной помощи

Inkizhinova Svetlana Antonovna
Irkutsk, Russian Federation
kiciom2014@yandex.ru

Development of non-governmental forms of social assistance for children with disabilities in the Irkutsk region

Abstract. The article provides legal, statistical and sociological justification for the interaction of state and non-state forms of social assistance for children with disabilities and children with disabilities. The author's mechanism for improving the rehabilitation system of this category of population is proposed, as well as the social and economic effects of its implementation are described.

Keywords: socially oriented non-profit organizations; social assistance; disabled children; children with disabilities; rehabilitation of disabled children; habilitation of disabled children; forms of social assistance

На данном этапе развития российского общества очевидны тенденции новой роли государства, его задач и функций, взаимодействия общества и органов государственной власти. Общество начинает определять, что является для него социально значимым, что оно поручает государству, какие функции на него возлагает.

Наряду с органами государственной власти, удовлетворяющими общественные потребности, предоставлением услуг также занимаются негосударственные и общественные организации. Правовой предпосылкой развития негосударственного сектора предоставления социальных услуг явилась Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р. Данный документ определил развитие сектора некоммерческих общественных организаций в сфере оказания социальных услуг. Кроме этого, Правительство

Российской Федерации своим распоряжением № 1144-р от 8 июня 2016 года утвердило план мероприятий («дорожную карту») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», призванную способствовать увеличению количества негосударственных участников рынка в социальной сфере в целях повышения доступности и качества оказываемых услуг и оптимизации бюджетных расходов. Таким образом, повышение роли негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг стало одной из приоритетных задач государственной социальной политики в Российской Федерации.

К социально ориентированным негосударственным организациям (СО НКО) относятся организации, созданные в формах, предусмотренных № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», которые занимаются решением социальных проблем и развитием гражданского общества. Согласно ст. 9 п. 1. данного Закона формами взаимодействия органов государственной власти с СО НКО являются:

- участие СО НКО в формировании и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития области;
- взаимное информирование органов государственной власти области, иных государственных органов области и СО НКО по вопросам, связанным с осуществлением социально ориентированной деятельности в области;
- привлечение представителей СО НКО по согласованию с ними к подготовке проектов законов области и иных нормативных правовых актов области по вопросам, связанным с социально ориентированной деятельностью в области;
- привлечение представителей СО НКО по согласованию с ними в состав рабочих групп, экспертных советов, конкурсных комиссий при органах государственной власти области, иных государственных органах области по вопросам, связанным с социально ориентированной деятельностью в области;
- принятие и реализация совместных проектов (программ) по вопросам, связанным с социально ориентированной деятельностью в области, органами государственной власти области, иными государственными органами области и СО НКО;
- осуществление иных форм взаимодействия, не противоречащих федеральным законам, иным федеральным нормативным правовым актам, законам области, иным нормативным правовым актам области.

В Иркутской области принят Закон «Об областной государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» от 08.06.2011 г. № 37-оз. Данный Закон регулирует отношения, возникающие в связи с оказанием органами государственной власти Иркутской области, иными государственными органами области мер областной государственной поддержки некоммерческим организациям (НКО), осуществляющим социально ориентированную деятельность на территории области. Целью областной государственной поддержки является стимулирование

социально ориентированной деятельности НКО и их участия в социально-экономическом развитии области.

Несмотря на высокие показатели реализации государственных программ, численность детей-инвалидов в Иркутской области превышает 12713 чел [Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области]. Регион входит в тройку лидеров по данному показателю по Сибирскому Федеральному округу (Рисунок 1).

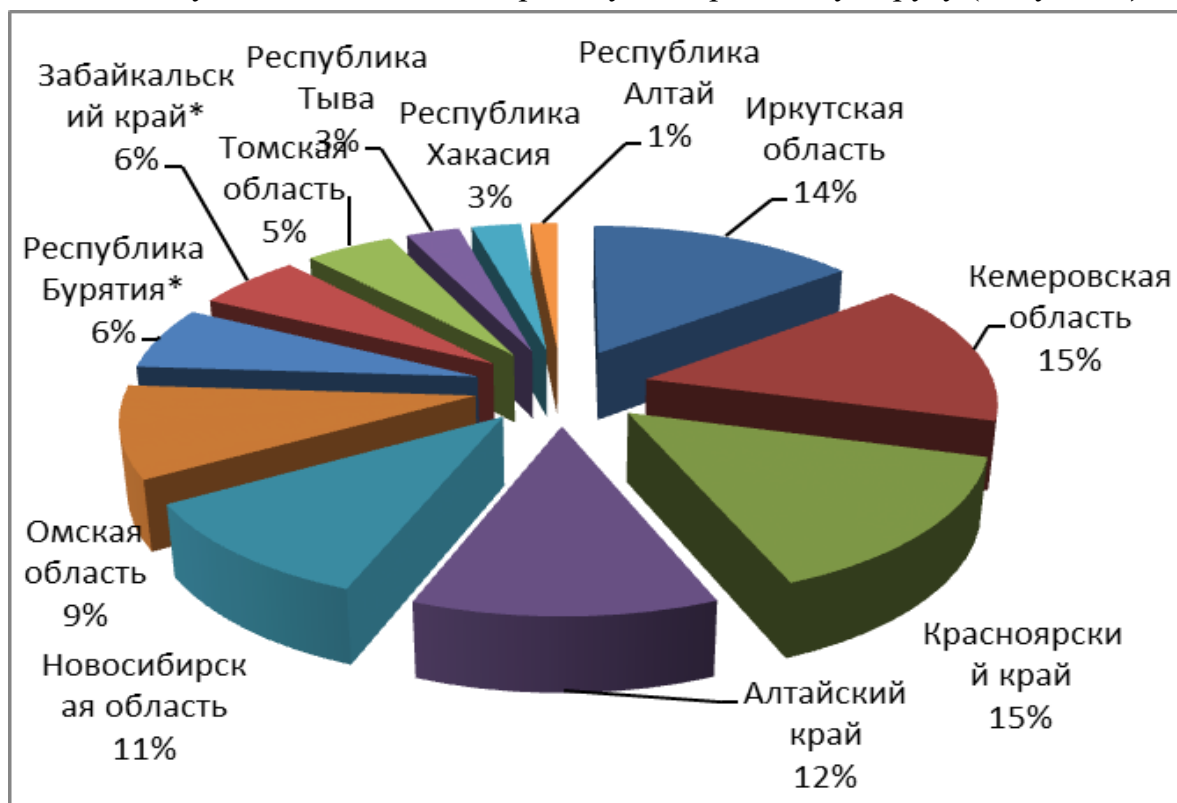


Рисунок 1. Удельный вес детей-инвалидов к общему числу детей по регионам Сибирского федерального округа в 2018 г.

На рисунке 1 видно, что Иркутская область занимает третье место по удельному весу среди детей-инвалидов – 14,1 % (12 713 чел.) после Кемеровской области – 15,4 % (13 146 чел.) и Красноярского края – 14,8 % (1 2873 чел.) [Федеральная служба государственной статистики].

В этой связи представляется, что работа по социальной помощи для детей-инвалидов должна быть эффективна и реализовываться с помощью различных форм организаций. Однако, финансирование НКО в Иркутской области в 2018 г уменьшилось в 3,3 раза по сравнению с 2017 г. и составило 5,8 млн руб. (в 2017 г. составляло 19 млн руб.) [Финансирование НКО].

Другой источник финансирования деятельности СО НКО – федеральные и региональные гранты – также не имеет большого значения в развитии форм социальной помощи для детей-инвалидов. Так, через Фонд президентских грантов финансирование проектов, связанных с оказанием помощи и реабилитации детей с ОВЗ, за период 2017 – 2018 гг. получило одобрение всего шесть [Фонд президентских грантов].

На региональном уровне в конкурсе социально значимых проектов «Губернское собрание общественности Иркутской области» в 2017 г. в числе победителей не было ни одного проекта, связанного с оказанием помощи детям с ОВЗ; в 2018 г. победителями в сфере помощи детям с ОВЗ стало три проекта, что также недостаточно для данного региона [Управление Губернатора Иркутской области].

Очевидно, что государственная политика, которая действует с высокой позиции: «Я знаю, что тебе надо», «Я знаю, что ты хочешь», в реальности не дает должного эффекта. Поэтому деятельность государственных и муниципальных учреждений во взаимодействии с общественными структурами, которыми работают с детьми с позиции, что действительно реально ему нужно для развития, лежат в плоскости перспектив развития взаимодействия государственных и негосударственных форм социальной помощи для детей-инвалидов.

Представляется, что срок и дискретный характер проведения реабилитационных и абилитационных мероприятий для ребенка-инвалида, установленные в индивидуальных программах реабилитации и абилитации (ИПРА) не вполне достаточно для восстановления утраченных или формирования новых жизненно важных способностей. Необходим непрерывный цикл мероприятий, который позволит сопровождать ребенка после завершения сроков ИПРА. Для проверки поставленной гипотезы в декабре-феврале 2020 года было проведено экспертное полужформализованное интервью специалистов Областного государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями» (далее – Центр) по вопросам достаточности и эффективности мероприятий по реабилитации и роли НКО. Обоснование выбора экспертов производилось способом самооценки экспертов и коллективной оценки авторитетности экспертов [Горшков, 2011: 137]. Целью обследования было выявление проблем и перспектив государственных и негосударственных форм социальных услуг для детей-инвалидов. Специалисты в своих ответах отметили, что продолжительность реабилитации в центре является недостаточным для полноценного восстановления (лечения) ребенка. По мнению экспертов, во-первых, оно ограничено нормативными сроками оказания данной помощи; во-вторых, наличием, так называемой, очереди на лечение, которая формируется из числа детей и подростков с ОВЗ, поставленных на учет и которым государство обязано оказать бесплатную помощь. Роль НКО в решении проблем реабилитации детей на данный момент была отмечена как незначительная. *«Не все НКО предоставляют качественное сопровождение... Должны быть грамотные специалисты, профессионалы. Во многих НКО специалисты не имеют соответствующего образования».*

Как отметили специалисты Центра, отведенная продолжительность по проведению полноценной реабилитации таких детей в рамках центра является

недостаточной. «В государственных учреждениях детям нет возможности – очередь. А некоторым детям мало реабилитации 1–2 раза в год».

По мнению экспертов, для эффективного проведения реабилитации требуется постреабилитационное сопровождение ребенка и патронаж.

Для развития взаимодействия государственных и негосударственных форм социальной помощи для детей-инвалидов в феврале – марте 2020 года было проведено еще одно социологическое обследование. К объектам обследования были отнесены руководители и специалисты некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги для детей-инвалидов; в качестве предмета исследования выступали социальные услуги для детей с ОВЗ. В качестве метода исследования был выбран полуструктурированное экспертное интервью. Целью обследования было изучение деятельности НКО в рамках предоставления социальных услуг для детей с ОВЗ. К задачам опроса были отнесены изучение механизма взаимодействия некоммерческих организаций с государством и гражданским обществом; анализ вектора развития некоммерческих организаций в рамках предоставления социальных услуг детям-инвалидам; выявление проблемных моментов. Результаты опроса показали, что в рамках социальной помощи некоммерческие организации предоставляют занятия с детьми-инвалидами, занятия в рамках досуговой деятельности, разнообразные профориентационные мастерские для подростков, работа с обычными гражданами. Поскольку большая часть организаций созданы для решения проблем с «особыми» детьми, для работы с которыми зачастую трудно найти специалистов, то в качестве миссии организации видят формирование запроса на качественные услуги и специалистов.

«В нашем обществе пока нет понятия культуры формирования доступной среды для наших деток», – говорит эксперт из общественной организации родителей с расстройствами аутистического спектра «Аутизм-Иркутск».

В структуре источников финансирования НКО отметили натуральную помощь от членов организации, пожертвования от физических и юридических лиц, членские взносы. И только один эксперт указал в качестве главного источника «грантовые средства».

Взаимодействие с министерствами и ведомствами эксперты оценивали уровень как «на скорее высоком, чем среднем». Отмечались региональные министерства образования, здравоохранения, Медико-социальная экспертиза, Уполномоченный по правам ребенка Иркутской области. Проводятся круглые столы с участием представителей НКО, проводятся консультации. Фонд социального страхования активно приглашает НКО на свои мероприятия. *«Взаимодействие очень хорошо поставлено, всегда идут навстречу. Стараются, чем могут».* Достаточно редко во взаимодействии отмечались такие ведомства, как министерство опеки, попечительства и социального развития Иркутской области.

Эксперты очень высоко оценили взаимодействие с другими аналогичными НКО: *«Мы работаем в едином информационном поле». «Мы все друг друга хорошо знаем».* Для НКО был разработан проект «Особое детство – Иркутск», где тесно взаимодействовали представители НКО по проблемам детей-инвалидов.

Эксперты единодушно высказались о низком уровне взаимодействия со СМИ: *«Все там платное, поэтому если выступать, то нужно очень весомое мероприятие».* *«Сейчас пространство насыщенное, сложное».*

Взаимодействие с гражданским обществом было оценено на среднем уровне: *«Мы открыты для граждан, проводим информационные акции, например, разработали информационные листовки ко Дню человека с эпилепсией и раздавали их в школах и других местах».* *«За последние 9 лет гражданское общество включилось в проблемы инвалидности, но хотелось бы больше».* *«Пока у человека не случится что-то в жизни, его это не интересует».*

В случае более эффективного финансирования организации экспертам хотелось бы проводить больше специализированных занятий, направленных на коррекционное поведение, формирование учебных навыков, межличностное социальное взаимодействие детей. В целом, эксперты удовлетворены той ситуацией, которая сложилась; считают, что произошли позитивные тенденции за последние 3–5 лет в рамках социальной помощи детям-инвалидам: *«У нас все расписано, все сложилось. Выше головы не прыгнешь».*

Еще одним важным условием эффективной реабилитации ребенка-инвалида является использование специальных технических средств. Например, наиболее распространены средства для восстановления опорно-двигательного аппарата – кресла-коляски, подъемные механизмы. Для отдельной семьи, имеющей ребенка-инвалида, зачастую с неработающей матерью, которая занимается уходом за ребенком-инвалидом, приобретение данных технических средств является непосильной ношей. Их стоимость может достигать от 50 тысяч до 200 тысяч рублей и выше.

В этой связи существование организаций, оказывающих помощь семьям с детьми-инвалидами в виде предоставления в пользование на бесплатной основе технических средств на определенный период, для получения необходимого лечебного эффекта и его закрепления было бы весьма востребованным. Поэтому нами разработан механизм совершенствования системы реабилитации детей-инвалидов и детей с ОВЗ. Он основан на тесном взаимодействии трех объектов реабилитации – государства как заказчика и финансового распорядителя, Центра как проводника государственных услуг и НКО, содействующего реабилитации детей с ОВЗ (рисунок 2). Семьи с детьми инвалидами и детьми с ОВЗ являются объектами системы реабилитации. К результатам реализации механизма можно отнести **непрерывное проведение мероприятий, направленных на реабилитацию детей-инвалидов и детей с ОВЗ с достижением 2–х и более кратного результата в сфере восстановлении физических функций**

организма и достижение устойчивого, длительного эффекта адаптации в социуме детей с ОВЗ.



Рисунок 2. Механизм совершенствования системы реабилитации детей-инвалидов и детей с ОВЗ

Численность семей, которые бы хотели продолжить реабилитацию и достичь желаемого результата, составляет не менее половины из числа семей, чьи дети проходят реабилитацию в Центре. Таким образом, более 1 250 детей-инвалидов могут продолжить непрерывную реабилитацию при условии наличия такой возможности. При этом в целях планирования мероприятий реабилитации государство может заключить соглашение с грантополучателями (НКО) об определении плановых показателей обслуживания детей-инвалидов, продолжающих реабилитацию в данных организациях (НКО).

Также к планируемым эффектам отнесено увеличение доступности услуг Центра как минимум в 1,5 раза у более широкого круга нуждающихся детей-инвалидов и детей с ОВЗ в связи с ростом показателя реабилитации у детей-инвалидов, прошедших непрерывный курс реабилитации по схеме «Центр – НКО» и отсутствием необходимости повторного обращения в Реабилитационный центр для детей с ОВЗ. Тем самым, достигается сокращение очереди и ускорение движения очереди за услугами других пациентов, нуждающихся в этих услугах. Тем более, что, например, по данным ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области» в 2015 году категория «ребенок-инвалид» впервые установлена 1 328 лицам в возрасте до 18 лет [Главное бюро медико-социальной экспертизы]. Ускорение темпов реабилитации детей-инвалидов будет способствовать снижению общего числа детей-инвалидов.

Также к планируемым эффектам можно отнести снижение государственных затрат на лечение и реабилитацию детей-инвалидов и детей с ОВЗ; развитие НКО и переход таких организаций с уровня сообщества родителей детей-инвалидов на уровень профессионального вида деятельности. Здесь важная роль отводится государству как заказчику услуг.

В настоящий момент ни государственные органы в сфере социальной помощи и защиты, ни НКО не могут предложить комплексное видение решения проблем детей-инвалидов и детей с ОВЗ. Каждый занимается сам по себе – государство проводит лечение через центры и организации, финансируемые в определенном порядке и под определенные цели; НКО занимаются проблемами детей-инвалидов и детей с ОВЗ в меру возможностей родителей и равнодушных граждан, изредка участвуя в грантах, как в государственных, так и в негосударственных организациях и фондах.

По данным проведенного опроса к основным проблемам негосударственных организаций относятся отсутствие материально-технических и кадровых возможностей обеспечения помощи. Для решения данных проблем необходимо предложить гранты по следующим направлениям:

- помощь в реабилитации детей-инвалидов в форме финансирования для приобретения оборудования, инвентаря;
- развитие инклюзивного образования, устройство и наполнение кабинетов психолого-педагогического, коррекционного и логопедического обучения.

Для участия в данных грантах СО НКО должны разработать программу развития организации, предоставить потребность (запланированную численность) нуждающихся в данных услугах детей-инвалидов либо взять на себя обязательство при условии получения грантов предоставления данных услуг. Государственные органы могут заключить соглашение с грантополучателями о количественных и качественных показателях помощи детям-инвалидам по предлагаемым направлениям помощи детям-инвалидам. Так, если СО НКО подает заявку на грант по приобретению кресел-каталок, то в качестве ключевого показателя эффективности выделенных средств (гранта) может быть численность детей (семей), получивших данное оборудование. Если НКО за определенный период не выполнит данные условия и покажет меньшее количество детей-инвалидов, кому было предоставлено оборудование, то можно ввести какие-либо санкции к таким НКО (полный или частичный возврат предоставленных средств, исключение из реестра социальных НКО, штрафы и т.д.). Соответственно, данные меры должны быть прописаны во всех видах документов (документациях о гранте, соглашении между государственным органом и НКО). В качестве формы предоставления данной услуги могут быть безвозмездное пользование оборудованием, аренда оборудования, платная или бесплатная услуга и т.д.

Исходя из вышесказанного, существует необходимость более тесного взаимодействия СО НКО с государственными учреждениями, предоставляющими формы социальной помощи, в части обмена информацией о наличии возможностей

предоставления своих услуг пациентам (проведение рекламы НКО среди родителей, потенциальных клиентов), размещение в учреждениях информации об услугах своего СО НКО и т.д. Государственное учреждение со своей стороны, как заинтересованная сторона в эффективном результате реабилитации, может рекомендовать родителям и детям продолжение курса реабилитации в соответствующих НКО, помочь с определением необходимых курсов и методик дальнейшего лечения или закрепления эффекта в наиболее подходящих НКО. Таким образом, на этапе окончания прохождения курса реабилитации в государственном учреждении родители детей-инвалидов могут получить необходимую информацию о возможностях дальнейшего непрерывного курса восстановления уже за пределами реабилитационного учреждения, а дети-инвалиды могут получить полноценную реабилитацию возможностей организма.

Увеличение доступности услуг государственного центра более широкому кругу нуждающихся детей-инвалидов и детей с ОВЗ в связи с отсутствием повторного обращения в государственное учреждение детей, ранее прошедших через его мероприятия, может произойти как минимум **в 1,5 раза**. Непрерывный курс реабилитации детей-инвалидов позволяет быстрее полностью восстановиться. По крайней мере, продолжение курса реабилитации в негосударственной организации по данной схеме позволит большинству детей-инвалидов легче переносить инвалидность и сохранять приобретенные в рамках ИПРА навыки. Таким образом, детям-инвалидам не потребуется повторное прохождение курса реабилитации (абилитации), что высвободит место в очереди нуждающихся для прохождения лечебных мероприятий. Государственное учреждение сможет обслуживать новых, нуждающихся в его помощи, пациентов. Вместо двух-трехкратного прохождения курса реабилитации в Центре, дети могут эффективнее восстановиться за однократное посещение учреждения, при этом произойдет двух-трехкратное снижение затрат.

Суммы грантов, потраченные на финансирование деятельности СО НКО, будут существенно ниже затрат государственного учреждения в аспектах ведения административно-хозяйственной деятельности, бухгалтерского учета. СО НКО будет иметь не только финансирование государством, но и сможет вести работу за счет пожертвований различных организаций, волонтерской помощи и помощи родителей детей-инвалидов.

Представленный механизм совершенствования системы реабилитации детей и подростков с ОВЗ позволит стимулировать развитие СО НКО. С началом деятельности СО НКО как элемента общей системы помощи и реабилитации детей-инвалидов возрастет роль квалификации основного персонала, взаимодействие с другими НКО в плане обмена опытом, инновациями.

Данная схема позволит уйти от пассивного существования СО НКО, а также будет стимулировать организационное совершенствование, расширение сферы

деятельности и развитие инноваций некоммерческих организаций, предоставляющих социальную помощь детям с ограниченными возможностями.

Библиографический список

Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области Министерства труда и социальной защиты РФ [Электронный ресурс] // [веб-сайт]. URL: <http://www.38.gbmse.ru/about/pd/di-2015/> (дата обращения: 15.01.2020).

Горшков М., Шереги Ф. Прикладная социология: методология и методы. М.: Институт социологии РАН. 2011. 372 с.

Управление Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по связям с общественностью и национальным отношения: офиц. сайт [Электронный ресурс] // [веб – сайт]. URL: https://irkobl.ru/sites/ngo/gubernskoe_sobranie_obshchestvennosti_irkutskoy_oblasti/ (дата обращения: 02.02.2020).

Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт [Электронный ресурс] // [веб- сайт]. URL: <https://www.gks.ru/folder/13807> (дата обращения: 20.01.2020).

Финансирование НКО в Иркутской области в 2018 году снизилось в 3,3 раза – до 5,8 млн руб [Электронный ресурс] // [веб-сайт]. URL: <https://ircity.ru/news/27723/>. (дата обращения: 25.01.2020).

Фонд президентских грантов: офиц. сайт [Электронный ресурс] // [веб-сайт]. URL: <https://президентскиегранты.рф/> (дата обращения: 25.01.2020).