

ФРАНЦИЯ: СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ЖАКЛИН АНСЕЛЕН¹

Социальные услуги во Франции интегрированы во многие сферы политики государства. Речь идет о таких областях, как здравоохранение (охрана здоровья матери и ребенка, службы помощи по дому, учреждения для людей с ограниченными возможностями), образование (социальное обеспечение в школах: сестры-сиделки и няни, социальные работники и психологи, социальные услуги при университетах); правосудие (службы социальных услуг и учреждения для правонарушителей, заключенных и их семей); молодежь и спорт (центры досуга, летние лагеря отдыха и т. д.); градостроительство и муниципалитеты (*politique de la ville*); сельскохозяйственные кооперативы (*Mutualité sociale agricole*); а также трудовая и профессиональная подготовка.

Кроме того, социальные услуги вносят значительный вклад в осуществление мер социального обеспечения, которые проводят министерство социальных отношений и солидарности Франции (*Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale*) и Министерство здравоохранения, по делам семьи и инвалидов (*Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées*). Таким образом, большинство программ в сфере социальных услуг на национальном уровне требует координации со стороны нескольких министерств, а также создания межминистерских комитетов. На местном уровне действия органов самоуправления в регионах (*Régions*)², департаментах (*Départements*)³ и муниципалитетах (коммунах – *Communes*)⁴ зачастую

¹ Бывший помощник директора Национального агентства семейных пособий, Франция.

² Région (регион) – административно-территориальная единица органов местного самоуправления. Регион охватывает несколько департаментов (*Départements*), в основном отвечающих за экономическое развитие. Во Франции имеется 26 регионов (*Régions*), включая 4 заморских региона.

³ Département (департамент) – административно-территориальная единица органов местного самоуправления, похожая на органы самоуправления графства или округа в Соединенных Штатах и Великобритании. Во Франции насчитывается 99 департаментов (*Départements*), включая четыре заморских департамента.

⁴ Commune (коммуна) – административное подразделение, управляемое муниципальными советами.

пересекаются и дублируются. Социальными услугами управляют или оказывают им поддержку различные отрасли системы социального обеспечения. Крупные предприятия, больницы и правительственные учреждения (должностные лица) имеют свои социальные услуги.

Важную роль в социальных услугах также играют частные (некоммерческие) организации. Они инициативны, вносят инновационные идеи и управляют социальными услугами с финансовой поддержкой одной или нескольких вышеперечисленных организаций.

У системы социальных услуг во Франции длинная и сложная история, которая является в большей степени продуктом постепенной эволюции, чем результатом осуществления единого плана. Однако в последние два десятилетия проводится политика децентрализации, которая направлена на упрощение методов работы и устранение дублирования функций и способов финансирования.

Социальные услуги для уязвимых слоев населения

На местном уровне ряд социальных услуг осуществляется в рамках определенных национальных программ, в том числе “Общая социальная помощь” (*Aide Sociale Générale*), “Социальная помощь” (*Aide Sociale*), “Социальное обеспечение семей” (*Action Sociale Familiale*), “Социальная поддержка детей” (*Aide Sociale à l'enfance*).

Общая социальная помощь

Социальные услуги по программе “Общая социальная помощь” направлены на наименее защищенные слои населения и граждан, находящихся в сложной экономической или жизненной ситуации. Реципиентами данной программы могут быть следующие граждане, подпадающие под категорию уязвимых: пожилые люди с неустойчивым здоровьем, люди с ограниченными возможностями (физическими и умственными), бездомные граждане, лица, не имеющие дохода и социальной защиты, безработные, лица с нехваткой профессиональных навыков, наркозависимые, жертвы насилия, правонарушители, люди, проживающие в районах трущоб, и т. д. Социальные услуги включают в себя: социальную работу, помощь по дому, организацию приютов, социальных учреждений, реабилитационных центров, улучшение жилищных условий и бытовой среды и т. д. Главная задача программы – это выявление сложных ситуаций, оказание помощи, удовлетворение острых потребностей населения, а не профилактика социальных и экономических ситуаций, которые ведут к незащищенности граждан

(хотя некоторые элементы программы по своей природе являются превентивными мерами).

Социальная помощь

Социальная помощь направлена на удовлетворение острых потребностей наиболее уязвимых слоев населения, ответственность за ее предоставление лежит, прежде всего, на органах самоуправления округа. Программа предоставляет социальные услуги пожилым людям, людям с ограниченными возможностями и бездомным гражданам, а также детям (в рамках программы “Социальная помощь детям”). Общие политические установки применительно к пособиям и услугам в рамках программ “Социальная помощь” и “Социальная помощь детям” были сформулированы на национальном уровне в законах и постановлениях (*décrets*). При этом юридическая ответственность за реализацию и финансирование услуг децентрализована и возложена на окружные органы самоуправления. Дальнейшая децентрализация может произойти при установлении партнерских отношений между окружными и муниципальными органами самоуправления и некоммерческими организациями. Помимо этого, окружные органы самоуправления сотрудничают с местными агентствами семейных пособий.

Социальная помощь детям

Определенные услуги для семей и детей, нуждающихся в защите и относящихся к категории уязвимых, предоставляются в рамках программы “Социальная помощь детям”. Услуги включают в себя: материальные пособия и пособия в натуральной (неденежной) форме; предотвращение насилия, правонарушений и социальной изоляции; патронат; профилактику и реагирование на случаи жестокого обращения с детьми и невыполнения обязанностей в отношении ребенка; временные приюты для детей и матерей; просвещение родителей группой социальных работников. Перечень услуг варьируется в зависимости от особенностей окружного органа самоуправления, а также контрактных договоренностей со службами частного сектора.

Семейная политика

Во Франции традиция семейной политики довольно сильна, что находит отражение в действующей в стране комплексной системе

семейных пособий и услуг. Семьи могут не иметь острых нужд, из-за которых они относились бы к категории уязвимых, и все же нуждаться в различных услугах для поддержания “нормального уровня жизни” (т. е. в удовлетворении потребностей, в предоставлении которых важную роль играют семейные ассоциации). Речь идет о таких услугах, как уход за детьми в дневное время (детские сады и ясли, дневные няни, детские комнаты (*haltegarderies*)), детские площадки, группы продленного дня, районные культурно-спортивные центры (*centres sociaux*), консультации по вопросам вступления в брак и планированию семьи, услуги по усыновлению, помощь по дому, консультации по домашним экономическим вопросам, социальные работники (*assistants sociaux*), летние лагеря и базы отдыха для детей и семей и т. д.

В отличие от услуг по программам “Социальная помощь” и “Социальная помощь детям”, семейная политика фокусируется больше на профилактике, чем на конкретном реагировании. Многие услуги предоставляются частными или государственными учреждениями, так как рынок не предоставляет подобных услуг либо они слишком затратные и семьи не смогут их себе позволить. В тех случаях, когда получатели услуги должны ее оплатить, плата рассчитывается исходя из уровня дохода семьи (*quotient familial*).

В соответствии с законом, семейная политика, включая семейные пособия (*allocations familiales*), определяется на национальном уровне. Годовой бюджет на “семейную часть” системы социальной защиты Франции, включая социальное обеспечение для семей, утверждается парламентом. Однако ответственность за разработку социальных услуг для семей и детей лежит на каждом местном агентстве семейных пособий (обычно в каждом окружном органе самоуправления есть одно такое агентство, иногда более одного, что обусловлено историческими причинами) в партнерстве с муниципальными органами самоуправления и некоммерческими организациями. В программе “Социальное обеспечение семей” (*Action sociale familiale*) упор делается на общих потребностях семей и детей, которые не зафиксированы в законах и удовлетворение которых носит лишь рекомендательный характер. Программы в этой сфере некоторым образом дублируют друг друга: так, главная задача данной программы – профилактическая работа в семьях, и в то же время эта программа, как и ряд других, оказывает помощь семьям и детям, относящимся к категории уязвимых.

Основные принципы

Два ключевых принципа, лежащих в основе французского подхода к социальным услугам, заложены в концепциях законных прав и социальной солидарности. Эти принципы отражены в социальной политике и программах, в социальных услугах, основанных на Конституции Французской Республики, а также на ратифицированных страной европейских и международных конвенциях, определяющих права граждан, детей, семей, мигрантов и т. д. Конвенции касаются права на защиту и получение поддержки, права на труд, на социальное обеспечение, на семейную жизнь.

Законные права

Система социального обеспечения, которая после Второй мировой войны приобрела комплексный характер, направлена на удовлетворение потребностей населения через систему страхования путем предоставления пособий и оказания услуг. Несмотря на высокий уровень развития данной системы, программы “социальной поддержки” осуществляются лишь в рамках удовлетворения законных прав граждан, а не благотворительности. Причина – безработица и связанные с ней многие социальные проблемы.

Так как права и свободы гарантированы законом, пользователи услуг имеют право на получение информации, на участие в процессе принятия решений, которые с ними связаны, на выражение протеста (и при необходимости – на бесплатную юридическую помощь), а также на защиту от открытого доступа к электронной информации (*Loi informatique et liberté*).

Солидарность

Солидарность – это обязательства между поколениями в плане выплаты пенсий, обязательства всего общества по отношению к уязвимым слоям населения, солидарная ответственность местного сообщества за его социальное благополучие на местном уровне (органы окружного или муниципального самоуправления), а также солидарность семей в вопросах семейной политики. Когда повышается уровень безработицы и бедности, что наблюдалось в течение нескольких последних десятилетий, солидарность становится основой проводимой социальной политики, при этом возрастает роль благотворительных и гуманитарных организаций.

Субсидиарність

Помимо законных прав и солидарности в социальном обеспечении действует еще один основной принцип – принцип subsidiarности. Это принцип, согласно которому решение проблем должно осуществляться в первую очередь на местном уровне. Принцип subsidiarности прочно внедрен в систему социального обеспечения Франции.

Устойчивые семьи

Еще один фундаментальный принцип, напрямую связанный с социальными услугами (в особенности с теми, которые относятся к программе “Социальная помощь”), – это охрана семейной жизни и поддержание нормальных условий для домашней жизни. Соответственно, в рамках предоставления социальных услуг для уязвимых слоев населения во Франции стараются не помещать детей, людей с ограниченными возможностями и пожилых людей в социальные учреждения. Ведется работа по трудоустройству людей с ограниченными возможностями на специальных предприятиях с защищенной занятостью. Кроме того, закон устанавливает обязательную квоту для предприятий по трудоустройству людей с ограниченными возможностями.

Структура и управление

Децентрализация

На протяжении большей части своей истории Франция имела весьма жесткую централизованную систему управления, в том числе в сферах здравоохранения и социального обеспечения. Несколько законов о децентрализации в 1982–1983 гг. изменили этот подход. Так, Закон о децентрализации 1982 г. перенес значительную часть ответственности на местные органы самоуправления (в регионах, округах и муниципальных образованиях).

Все это привело к более активному вовлечению НПО в предоставление социальных услуг. В это время благотворительные организации, такие как “Помощь всем нуждающимся – Четвертый мир” (*Aide à toute détresse – quart monde*), “Католическая помощь” (*Secours catholique*) и “Общественная помощь” (*Secours populaire*) привлекли внимание правительства, парламента, общества и средств массовой информации к неприемлемым условиям жизни малообеспеченных семей и бездомных. Когда в 1987 г. был принят Закон о минимальном доходе (*Revenu minimum d'insertion*), многие частные организации на местах

подписали контракты с окружными органами самоуправления, которые по Закону были ответственными за соответствующую программу. В результате возросли статус и роль многих частных организаций.

По Закону о минимальном доходе задачей в плане борьбы с безработицей является гарантированный уровень дохода для граждан в возрасте от 25 лет и старше (для граждан до 25 лет – в случае, если они имеют на иждивении одного и более детей) и содействие их профессиональной и/или социальной реинтеграции. Для молодежи, людей с ограниченными возможностями, пожилых людей и лиц, страдающих какими-либо заболеваниями и не имеющих социального страхования, существуют другие законы. И все же в 2000 г. был принят закон о единой системе здравоохранения – *Государственное покрытие медицинских расходов малоимущих граждан (Couverture Maladie Universelle – CMU)*, который обеспечил охват всех категорий граждан (*Bouget & Brovelli, 2002*).

Основной задачей законодательства 1982 года и других связанных с ним законодательных актов было укрепить демократию путем вовлечения граждан. Наиболее важные перемены произошли в окружных органах самоуправления, на которые была возложена большая часть ответственности за планирование и финансирование социальной помощи, включая недавно проведенные меры по усилению борьбы с бедностью и социальной изоляцией. НПО, которые ранее уже стали партнерами центрального правительства в предоставлении социальных услуг, после децентрализации стали партнерами окружных органов самоуправления. Общая политическая тенденция – это еще большая децентрализация социальных услуг.

Французский парламент разрабатывает законы и постановления, действующие во всей стране (так как Республика Франция не является федеративным государством), оставаясь также ответственным за национальную солидарность. При этом региональные и окружные органы самоуправления сохраняют все функции координации и контроля (над соблюдением законодательства и бюджета).

Такая структура привела к созданию сложной схемы предоставления пособий для определенных профессиональных групп, а также сложной системы услуг, предоставляемых по контракту организациями-посредниками. Схема еще более усложняется участием в ней окружных и муниципальных органов самоуправления (*Béland & Hansen, 2000*). Так как решения о праве на получение пособий находятся в юрисдикции департаментов (*Départements*), возникает несоответствие

между решениями, принятыми на местном уровне, и имеющимися ресурсами (*Bouget & Brovelli, 2002*).

Одной из задач децентрализации было более четко определить обязанности в предоставлении социальных услуг. С этой целью было рекомендовано разработать под эгидой каждого окружного органа самоуправления, с полным участием всех государственных и частных партнеров, план предоставления социальных и медико-социальных услуг, который предусматривал бы эффективные способы удовлетворения потребностей граждан.

Кассы семейной помощи (CAF)

“Семейная часть” системы социального обеспечения, предоставляющая семейные пособия и социальные услуги, включает 124 местных организации (*Кассы семейной помощи – Caisse d’Allocations Familiales (CAF)* – каждая из которых имеет свой совет) и один национальный офис (*Национальная касса семейной помощи – Caisse Nationale des Allocations Familiales – CNAF*), являющийся государственным учреждением. Национальная касса семейной помощи работает под эгидой министерства труда, социальных отношений и солидарности Французской Республики. Перечень социальных услуг устанавливается не законом, а договоренностью между министерством, Национальной кассой семейной помощи и местной Кассой семейной помощи и пересматривается раз в три или четыре года.

Кассы семейной помощи всегда обладали автономией в определении своих программ в сфере социального обеспечения в соответствии с положением семей и детей в их регионе, а также с учетом существующих партнерств. Кассы семейной помощи вносят вклад в оценку и продвижение семейной политики, участвуя в исследованиях, организованных на национальном уровне Национальной кассой семейной помощи.

Кассы семейной помощи более не предоставляют своих собственных социальных услуг, за исключением нескольких экспериментальных программ (социальные работники, консультанты по домашним экономическим вопросам, культурно-спортивные центры). Задача касс сегодня – оказание технической и финансовой помощи, в том числе через существующие партнерства. Кассы разрабатывают и координируют предоставление услуг партнерами, которыми в большинстве случаев являются окружные и муниципальные органы самоуправления и частные (некоммерческие) организации. В помощь местным органам самоуправления кассы семейной помощи разработали правила

заклучения контрактов на оказание услуг (*contrat de développement*) и пособий по социальному обеспечению (*prestation de service*). Контракты обеспечивают подотчетность в течение всего срока многолетних контрактов по оказанию услуг, оказываемых при финансовой поддержке касс семейной помощи.

Успешная деятельность

Среди многих моделей успешной деятельности в системе социального обеспечения Франции можно особо выделить одну, поскольку ее характеристики наиболее подходят к децентрализованным услугам. Это программа “Социальная помощь детям”. Данная программа играет важную роль в защите детей в опасных ситуациях, если те подвергаются насилию.

В 2000 г. по этой программе помощь получили более 140 тысяч детей и подростков, проживающих отдельно от своих семей. Кроме того, через программу “Воспитательные меры в открытой среде” (*“Action educative en milieu ouvert”*) получили поддержку 128 тысяч детей и подростков, проживающих в своих семьях. Программы социальной помощи детям в 2000 г. составили около 30 % общего годового бюджета всех окружных органов самоуправления.

Отвечая на вопрос, что именно делает этот подход примером успешной деятельности, можно сказать, что это командная работа социальных работников, которая важна как в профилактике, так и в реагировании на существующие проблемы в рамках программы социальной помощи детям. Мероприятия и услуги по программе внедряются на местном уровне, где наиболее распространенной формой являются партнерства с другими поставщиками социальных услуг. Это зачастую приводит к разработке слишком сложных планов работы, в особенности когда речь идет об услугах на дому, которые пересекаются с другими программами. Партнерские связи крайне важны для успешной работы, и многие организации вносят вклад в социальную помощь детям, включая и кассы семейной помощи с их программой “Социальная поддержка и семейные пособия”.

Эффективность программы “Социальная помощь детям” оценивается на местном уровне окружными и местными органами самоуправления. На национальном уровне оценка проводится Генеральной инспекцией по санитарным и социальным вопросам (*Inspection générale des Affaires sanitaires et sociales*). Основные проблемы, с которыми сталкиваются программы “Социальная помощь детям”, это увеличение

расходов из-за увеличения количества детей, молодежи и семей, которым нужна социальная помощь; привлечение к работе высококвалифицированных сотрудников для оказания социальных услуг; проблемы с трудоустройством молодежи; социальная интеграция.

Частный сектор

Частный сектор неправительственных организаций (*associations*) всегда вносил вклад в систему социального обеспечения Франции. Некоторые из этих НПО были и остаются благотворительными и религиозными организациями, в то время как другие – просто некоммерческие организации. Многие центры дневного ухода, центры досуга, летние лагеря и базы отдыха, а также культурно-спортивные центры в рамках программы “Социальное обеспечение семей” управляются НПО. В рамках программы “Социальная помощь детям” многие частные организации подписали контракты с окружными органами самоуправления. В последние десятилетия правительство разработало политику социальной помощи наиболее уязвимым слоям населения, включая малоимущих, бессемейных, безработных и бездомных граждан (*программа “Без определенного места жительства” – Sans domicile fixe – SDF*). Однако первые организации, которые предлагали подобную политику, были благотворительными: “Помощь всем нуждающимся – Четвертый мир” (*Aide à toute détresse – quart monde*), “Эммаус” (*Emmaüs*), “Католическая помощь” (*Secours catholique*), “Общественная помощь” (*Secours populaire*) и другие. Общая черта у всех этих организаций – то, что они во многом полагаются на волонтеров, но также нанимают на работу квалифицированных профессиональных сотрудников. В соответствии с новой политикой и законодательством в области борьбы с бедностью и социальной изоляцией, эти частные организации остаются важными партнерами для окружных и муниципальных органов самоуправления, которым поручено внедрять конкретные меры.

В осуществлении новых экспериментальных политических мер, таких как гарантированный минимальный доход (законное право всех граждан с 1987 г.), ответственность делится между национальным правительством (которое финансирует пособия, выплачиваемые кассами семейной помощи, хотя эти пособия не являются семейными пособиями) и окружными органами самоуправления, которые отвечают за эту миссию “внедрения”, что требует партнерства государственных и частных поставщиков социальных услуг на местах. Внедренный

в 1988 г. гарантированный минимальный доход (RMI) сочетает социальные права (минимальное пособие) с индивидуальной ответственностью, основанной на намерении полного участия в экономической и социальной жизни. В настоящее время идет обсуждение реформ по передаче финансирования гарантированного минимального дохода на окружной уровень и введения дополнительного минимального пособия (*Revenu minimum d'activité*) для облегчения доступа к занятости и стимулирования возвращения к трудовой деятельности.

С введением гарантированного минимального дохода социальным работникам пришлось переориентироваться на местные социальные и экономические условия и ослабить бюрократические требования. Программа предоставила своим получателям больший статус и автономию, а социальные работники стали создавать на местах партнерства под эгидой Местной комиссии по интеграции (*Commission locale d'insertion – CLI*) (Béland & Hansen, 2000; Terracol, 2002; *The Welfare State*. Источник: Web 2003). Для получения гарантированного минимального дохода бенефициары должны обговорить контракт с окружным органом самоуправления. При этом в качестве “посредника” назначается социальный работник для разработки плана реинтеграции и завершения контрактной процедуры.

Социальные работники и волонтеры

Во Франции существует несколько категорий социальных работников, имеющих разную подготовку, образование и функции. Это социальные помощники (*assistants sociaux*), консультанты по домашним экономическим вопросам, специализированные педагоги (*éducateurs spécialisés*), которые специально обучены оказывать помощь детям и подросткам, живущим в семьях или специализированных учреждениях, а также помощники по дому и другие специалисты. Всех перечисленных поставщиков социальных услуг можно назвать социальными работниками (*travailleurs sociaux*). Иногда их называют территориальными помощниками по социальной и образовательной работе (*assistant territorial socioéducatif*).

Социальные работники предоставляют ряд услуг, которые можно сгруппировать в три области: 1) услуги и материальные пособия для детей, граждан и семей; 2) образовательные услуги для детей, граждан и семей; 3) расширение доступа к образовательным услугам и досугу.

Три основных функции услуг социальных работников: 1) общая социальная работа (*Service social polyvalent*) по всем социальным

вопросам для всех слоев населения в данной местности; 2) адресные социальные услуги (*Service social de catégorie*) для определенных слоев населения, например, услуги, оказываемые при сельскохозяйственных кооперативах; 3) специальные социальные услуги (*Service social spécialisé*) для решения определенных социальных проблем – беженцы, мигранты, заключенные и т. д.

В соответствии с законами о децентрализации, окружные органы самоуправления стали ответственными за общие социальные услуги, предоставляемые на территориальной основе и охватывающие страну. Территория, вверенная каждому окружному органу самоуправления, делится на географические зоны с населением от 3 до 5 тысяч жителей, каждую из которых обслуживает один помощник по общей социальной работе. Около десяти таких зон с общим населением от 30 до 50 тысяч жителей составляют регион для оказания социальной помощи и предоставления услуг здравоохранения. За координацию работы в этих секторах, а также за координацию с другими социальными помощниками, специалистами или категориями отвечает один социальный помощник.

На работу в социальном секторе приходят все большее число квалифицированных специалистов в разных областях (у большинства есть дипломы государственного образца). Обычно по диплому судят о подготовке к работе в сфере социальных услуг. Хотя профессиональное обучение предоставляют образовательные учреждения, за уровень подготовки, образования и статус социальных работников отвечает министерство труда, социальных отношений и солидарности Французской Республики. После нескольких лет практики техникумы и университеты также предлагают последующее обучение и аспирантуру. Высший совет по социальной работе (*Conseil supérieur du travail social*) при министерстве труда, социальных отношений и солидарности Французской Республики проводит общие собрания представителей (включая профсоюзы) всех профессий социального сектора для обсуждения вопросов обучения, функций и деонтологии (прав и обязанностей потребителей).

Недавние скачки уровня бедности и социальной изоляции поставили под вопрос эффективность системы социального обеспечения и профессионализм социальных работников. В результате были выработаны новые квалификационные требования, в основном в области городской реабилитации и программ борьбы с бедностью. В предоставлении социальных услуг важное место занимают благотворительные

и гуманитарные организации, а также службы неотложной помощи (для бездомных) с их широким спектром услуг, предоставляемых квалифицированными сотрудниками и волонтерами. Сами волонтеры также выступают за признание своей квалификации и статуса.

Еще одна программа, где профессионалы и волонтеры работают вместе, – это культурно-спортивные центры, созданные по образцу английских благотворительных учреждений (*English Settlement Houses*). Центры открыты для людей любого возраста и социального положения, проживающих в одном районе. Они предлагают различные услуги; за какие-то услуги отвечает профессиональный квалифицированный персонал, за другие – волонтеры, или же профессионалы и волонтеры работают совместно. Управляют такими центрами НПО или муниципальные органы, а разрешение на предоставление услуг, а также финансирование поступает из местной кассы семейной помощи и муниципалитета. Для оказания специализированных социальных услуг также требуется разрешение других инстанций. Для получения такого разрешения культурно-спортивный центр должен продемонстрировать участие потребителей услуг.

Культурно-спортивный центр предлагает хорошую базу для так называемых “патчевых программ” (комплексные районные программы), которые отвечают определенным нуждам и желаниям людей, проживающих в конкретной географической зоне. Центры – это места, где социальные услуги могут быть предложены уязвимым слоям населения по программам социального обеспечения, а также семьям по программам социального обеспечения семей.

Партнерства и финансирование

Партнерство – база, на которой были созданы социальные услуги и где осуществляется управление этими услугами и объединяются частные (некоммерческие) и государственные организации, муниципальные власти, окружные органы самоуправления, регионы, кассы семейной помощи, агентства социальной защиты и иногда советы предприятий (*comités d'entreprise*). Таким образом, источники финансирования очень разные, в зависимости от статуса социальной услуги (иногда несколько источников финансирования на одну услугу). Большинство НПО, включая благотворительные и гуманитарные организации, а также группы самопомощи, вовлеченные в программы социального обеспечения, получают гранты на социальные услуги, которыми они управляют на основании контракта с округами или му-

ниципальными органами самоуправления, кассой семейной помощи, программой “Социальное обеспечение”, государством, европейскими фондами и т. д.

Все более распространяется практика обсуждения с теми, кто финансирует программы, возможности заключения контракта сроком на несколько лет. Подобная практика отражает тенденции децентрализации и развития ответственности на местном уровне за организацию социальных услуг и управление ими. Партнеры обсуждают задачи, стратегии и процедуры оценки. Контракт на несколько лет гарантирует финансирование, а также возможность для руководителя программы вносить в нее необходимые изменения.

Оценка программы

В системе социальных услуг широко практикуется оценка государственной политики в этой сфере. Чаще всего оценка основывается на критериях эффективности затрат, больше внимания придается качественным аспектам программы, таким как, например, воздействие на пользователей (*Démarche qualité*). Инициатором аудитов зачастую выступает руководитель организации, которая финансирует определенный вид социальных услуг, или сама организация. Государственные счетные суды (*Cour des Comptes, Inspection des finances*) также оценивают государственные политические меры и эффективность затрат любой частной или государственной организации, которая получает государственные финансовые средства. Разработкой методов оценки занимается Научный совет по оценкам (*Conseil scientifique de l'évaluation*), учрежденный в 1990 г.

Критерии “успешной деятельности” в оценке социального обеспечения могут включать, например, следующие аспекты: уважение прав пользователей; доступность полагающихся пособий и социальных услуг; внедрение и финансирование на местном уровне организациями в соответствии с законом; соответствие квалификации сотрудников данному виду услуг; сотрудничество между правительством, профессиональными организациями и университетами в обеспечении должного профессионально-технического образования; использование волонтеров и квалифицированных сотрудников в НПО, предоставляющих социальные услуги; контракты и соглашения на несколько лет между партнерами на местном уровне; привлечение социальных работников для помощи в сохранении семейных отношений и нормальной обстановки при помещении лиц в социальное учреждение и по возвращении

их в семью; оценка всех мер, направленных на помощь наиболее уязвимым слоям населения в развитии навыков самостоятельности и самодостаточности.

Проблемные аспекты. Сложности в предоставлении социальных услуг наиболее уязвимым слоям населения включают: разрыв между политическими задачами и законодательством на национальном уровне; риск нехватки достаточных ресурсов на местном уровне в условиях децентрализации; риск политического вмешательства в систему предоставления услуг и пособий; нехватка персонала и/или недостаточная квалификация персонала на всех уровнях; недостаточная “сменяемость” потребителей; неудовлетворительная координация с другими организациями и партнерами в вопросах предоставления услуг.

Краткий обзор

Социальные услуги, доступные для всех семей, детей и отдельных граждан, иногда называемые “учреждения и услуги общего доступа по месту жительства” (“*équipements et services collectives de voisinage*”), призваны дополнить частную жизнь населения. В основном поддерживаемые муниципальными властями, агентствами по семейным пособиям и частным сектором, они играют превентивную роль и основаны на принципе солидарности. Насколько это возможно, услуги должны быть по мере необходимости доступны для наиболее уязвимых слоев населения и граждан. На местном уровне существует высокий уровень автономии для создания социальных услуг и управления ими.

Социальные услуги для наиболее уязвимых граждан все более основываются на правах бенефициаров в соответствии с законом, однако ответственность за реализацию в большинстве случаев несет окружной орган самоуправления. За несколько последних десятилетий приоритетом социальной политики правительства стала борьба с бедностью и социальной изоляцией.

Это получило отражение в Законе 1998 г. (29/07) “Борьба против изоляции” (*Lutte contre l'exclusion*), который охватывает многие политические меры государства, направлен на выработку законных пособий и социальных услуг и поощряет сотрудничество между государственными и частными организациями, социальными работниками и волонтерами.

Остается один фундаментальный вопрос, касающийся выбора между денежными выплатами и социальными услугами либо их сочетания. Это политический вопрос, который определяется обществом и ценностями, которые мы хотим поддерживать.

Література

1. Ancelin, J. (1997) *L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales: Un siècle d'histoire*. Paris: La Documentation française.
2. Beland, Daniel & Hansen, Randall (2000). Reforming the French welfare state: Solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship. *West European Politics*, 23(1), 47–64.
3. Bode, I. (2003). A new agenda for european charity: Catholic welfare and organisational change in France and Germany. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 14(2), 205–225.
4. Bouget, Denis & Brovelli, Gérard (2002). Citizenship, social welfare system and social policies in France. *European Societies*, 4(2), 161–184.
5. ENSP (Ed.) (2001). *Ethiques des pratiques sociales et déontologiques des travailleurs sociaux*. Conseil supérieur du travail social.
6. Jaeger, M. (2001). *Guide du secteur social et médicosocial*, 4me ed., Dunod.
7. Löchen, V. (2000). *Guides des politiques sociales et de l'action sociale*. Dunod.
8. Terracol, Antoine. (2002). Analyzing the take-up of means-tested benefits in France (preliminary version of a paper). M. Terracol is a member of TEAM, Université Paris. E-mail: terracol@univ-paris1.fr.
9. Thévenet, A. (2002). *L'aide sociale aujourd'hui: Intégrant le Code de l'aide sociale et de la famille*, 14me edition actualisée. ESF.
10. The Welfare State (2003). Retrieved from the Web on September 12, 2003 at <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm>.