

DOI: 26739/2181-9998-2019-7

КАДРЫ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ В УЗБЕКИСТАНЕ: СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ, ПРОБЛЕМЫ И ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ

Ким Л.Э.,

Центр социальных интервенций школы социальной работы Колумбийского университета, США

Ганиева М.Х.,

Национальный университет Узбекистана имени Мирзо Улугбека, Узбекистан

Ташмухамедова Д.Г.,

Научно-практический исследовательский центр «Оила», Узбекистан

Аннотация. В статье представлены результаты исследования Детского фонда Организации Объединённых Наций ЮНИСЕФ в партнёрстве с исследовательской командой Центра социальных интервенций школы социальной работы Колумбийского университета (ШСРКУ), Научно-практического Исследовательского Центра «Оила» и Национального университета Узбекистана (НУУз), изучены текущие функции и возможности сектора социальной защиты в Узбекистане по предоставлению социальных услуг семьям и детям. В исследовании «Кадры системы социальной защиты в Узбекистане: сильные стороны, проблемы и дальнейшее развитие» представлены варианты реформирования существующей системы, разработанные по результатам широкомасштабного исследования, проведённого по инициативе и при поддержке ЮНИСЕФ в течение 2018 г.

Ключевые слова: *реформы, кадры системы социальной защиты, благосостояние, дети, социально уязвимые семьи и дети, модель социальной защиты, социальная помощь, социальная работа, социальный работник, специалисты, махалля, социальные услуги, профессиональные требования, образование, профилактика.*

FOOTAGE OF THE SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION OF CHILDREN IN UZBEKISTAN: STRENGTHS, CHALLENGES, AND FURTHER DEVELOPMENT

Kim, L.E.,

Center for Social Intervention, School of Social Work, Columbia University, USA

Ganieva, M.Kh.,

National university of Uzbekistan after name Mirzo Ulugbek, Uzbekistan

Tashmuhamedova, D.G.,

Scientific and Practical Research Center Oila, Uzbekistan

Abstract. The article presents the results of a study by the United Nations Children's Fund UNICEF in partnership with the research team of the Social Interventions Group at the Columbia School of Social Work (CSSW), the Scientific and Practical Research Center Oila, and the National University of Uzbekistan (NUUz), examining the current functions and opportunities of the sector social protection in Uzbekistan for the provision of social services to families and children. Developed with results based on a large-scale study conducted with technical support by UNICEF during 2018, the study presents specific options for reforming the existing system.

Keywords: *reforms, social service workforce, social protection system, welfare, children, socially vulnerable families and children, social protection model, social assistance, social work, social worker, specialists, mahalla, social services, professional requirements, education, prevention.*

Узбекистан находится на важном этапе социально-экономических реформ. Ключевым компонентом этих реформ должно стать реформирование системы социальной защиты для того, чтобы усилить эффективность оказания социальной поддержки различным группам населения, включая семьи, женщин, детей и молодёжь. В Узбекистане осуществляются важные целевые государственные социальные программы по многим направлениям, связанным с развитием человека, укреплением здоровья женщин, детей, рождением и воспитанием здорового поколения. Решение проблем социальной уязвимости и оказание социальной поддержки семьям и детям являются приоритетными задачами государственной политики и отражены в законодательстве, а также в нормативно-правовых регулирующих документах соответствующих учреждений и ведомств.

В последние три года Президент Узбекистана ввёл в действие ряд новых законов и постановлений, направленных на реагирование на те или иные социальные проблемы, и поручил Кабинету Министров и соответствующим ведомствам усилить действия по повышению эффективности социальных услуг. В Национальной Стратегии действий на 2017–2021 годы развитие сектора социальных услуг было определено в числе ключевых политических приоритетов, направленных на:

«...последовательное увеличение занятости и доходов населения, совершенствование системы социальной защиты и здравоохранения, повышение социально-политической активности женщин, реализацию программ по строительству доступного жилья, развитие и модернизацию автомобильного транспорта, инженерно-коммуникационной и социальной инфраструктур, развитие сферы образования, культуры, науки, литературы, искусства и спорта, совершенствование государственной молодёжной политики» (Указ Президента Республики Узбекистан, 2017 г.).

Правительство Узбекистана при поддержке ЮНИСЕФ на протяжении более 10 лет уделяет внимание развитию сферы социальной защиты детей и семьи и кадрового обеспечения. Становление новой модели социальной защиты предполагает появление новых кадров, глубоко понимающих происходящие перемены, готовых профессионально решать многоплановые задачи социальной защиты различных категорий населения.

В 2005 г. Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) инициировал проведение деинституционализации системы социальной защиты детей в Узбекистане. Однако проведение реформ оказалось сложным в силу отсутствия профессиональных социальных работников, которые являются основным кадровым потенциалом в практике оказания социальных услуг во всём мире. К сожалению, в Узбекистане лишь немногие организации имеют в штате социальных работников, оказывающих профессиональные услуги социально уязвимым индивидуумам и семьям.

«Социальная работа является практической профессией и академической дисциплиной, которая способствует общественным изменениям и развитию, содействует социальной сплочённости и укреплению способностей к самостоятельному функционированию людей в обществе. Принципы социальной справедливости, прав человека и уважения многообразия являются центральными в социальной работе. Опираясь на теории социальной работы, общественные и гуманитарные науки, специализированные знания, социальная работа вовлекает людей и структуры в решение жизненно важных проблем и повышение благополучия» (Глобальное определение термина социальной работы, 2014). Особенностью социальной работы является применение экологической модели, рассматривающей человека/семью во взаимодействии и под влиянием множественных факторов окружения и социума (Bronfenbrenner, 1981).

В мире социальная работа как академическая дисциплина и профессия существует более ста лет. В Узбекистане история социальной работы насчитывает чуть более 15 лет — с момента, когда были открыты первые направления по социальной работе в вузах страны. История развития социальной работы в Узбекистане свидетельствуют об интенсивной работе, предпринятой за короткий отрезок времени, благодаря деятельности по продвижению социальной работы, осуществлённой совместно Министерством высшего и среднего специального образования, Министерством народного образования, Министерством занятости и трудовых отношений, Республиканским Центром социальной адаптации детей (РЦСАД), программой «Защита ребёнка» Представительства Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Узбекистане и другими (Ganieva & Kim, 2011).

Основными результатом деятельности по продвижению социальной работы было введение в нормативные документы понятий «социальная работа», «социальный работник», а также повышение осведомлённости о данной профессии. Наряду с ака-

демическим обучением в течение 2007–2010 гг., были организованы курсы переподготовки по социальной работе для сотрудников системы социальной защиты детей. В результате обучения у сотрудников не просто формировались навыки и умения социального работника, но менялось отношение к уязвимым группам и формировалась готовность работать и оказывать профессиональную помощь семьям, детям, престарелым, людям с инвалидностью, людям с психическими заболеваниями и другим категориям населения.

Важно отметить, что в международной практике требования к подготовке кадров по социальной работе возрастали по мере расширения сети учреждений, оказывающих социальные и медико-социальные услуги нуждающимся группам населения. Наличие определённых знаний и умений социального работника в сочетании с соответствующими личностными качествами способствует более эффективному выполнению профессиональной деятельности (Ярская-Смирнова Е.Р., 2008).

Дальнейшее развитие системы услуг по социальной защите, социальной адаптации и реабилитации уязвимых слоёв населения, профилактика и реагирование на случаи насилия и другие социальные проблемы требуют усиления кадрового потенциала, непрерывного повышения квалификации и переподготовки действующих сотрудников системы социальной защиты и формирования профессиональных компетенций социального работника в соответствии с международными стандартами. За последние годы потребность в профессиональных социальных работниках увеличилась в связи с внедрением новых социальных программ и видов услуг, оказываемых населению. В соответствии с этим, в системе социальной защиты появились новые структуры (такие как Центр «Оила», Союз молодёжи, кризисные центры) и новые должности, такие как специалисты по работе с женщинами Комитета Женщин, специалисты по работе с семьями Центра «Оила», специалисты по работе с молодёжью, престарелыми и людьми с инвалидностью органов местного самоуправления — махаллей, специалисты по занятости и работе с малообеспеченными семьями Министерства занятости и трудовых отношений, специалисты по социальной защите детей (органы СПОН) Министерства народного образования, специалисты по работе с детьми и молодёжью (инспекторы по профилактике) органов Министерства внутренних дел и другие.

Следует отметить, что социальная работа — это профессия, требующая специальных знаний и умений, которым обучают в вузах. В связи с этим, например, сотрудники районных медицинских объединений Министерства здравоохранения, которые называются социальными работниками по уходу за одинокими престарелыми людьми и людьми с инвалидностью, на самом деле являются ассистентами/сотрудниками по уходу на дому, для которых квалификационные требования не предусматривают наличия высшего образования. К сожалению, из-за отсутствия штатных единиц социальных работников в большинстве социальных и медицинских учреждений в РУз функции социальной поддержки часто оказываются сотрудни-

ками, не имеющими специальной подготовки или имеющими другое образование (например, учителями, медсёстрами, врачами, сотрудниками махаллей и др.). Таким образом, на сегодняшний момент социально уязвимые группы людей в Узбекистане недостаточно охвачены профессиональными социальными работниками (ПРООН, 2012).

Учитывая растущую потребность в развитии системы социальной поддержки уязвимых семей с детьми и опыт сотрудничества ЮНИСЕФ с государственными и негосударственными организациями Узбекистана в сфере продвижения социальной работы в Узбекистане, в рамках программы ЮНИСЕФ по улучшению благосостояния детей и женщин на 2016–2020 гг. была определена необходимость усиления институционального и кадрового потенциала специалистов системы социальной защиты семей и детей.

Для этого в 2017 г. представительством ЮНИСЕФ совместно с партнёрами была разработана Концепция развития социальной работы в Узбекистане и начата реализация проекта ЮНИСЕФ и Национального университета Узбекистана (НУУз) «Дальнейшее развитие образования и практики социальной работы в Узбекистане». Основным результатом совместного проекта ЮНИСЕФ и НУУз явилось открытие базовой кафедры социальной работы на факультете социальных наук НУУз, а также подготовка тренингового модуля по социальной работе и проведение пилотных тренингов для сотрудников системы социальной защиты г. Ташкента.

В июне 2018 г. по инициативе и при содействии ЮНИСЕФ был начат международный проект «Совершенствование системы подготовки по социальной работе в Узбекистане», реализуемый в партнёрстве Национальным университетом Узбекистана и Колумбийским университетом в Нью-Йорке (США). Школа социальной работы Колумбийского университета была открыта в конце 19-го века в числе первых программ по социальной работе и является одной из самых сильных академических школ по социальной работе в США и в мире. Совместный проект направлен на обновление государственных стандартов, учебных планов и программ в соответствии с международными требованиями, улучшение академической подготовки по социальной работе и развитие системы переподготовки действующих специалистов системы социальной защиты населения. Данный проект имеет важное значение для дальнейшего развития социальной работы как учебной дисциплины и профессиональной деятельности и расширяет возможности для повышения качества подготовки профессиональных кадров для системы социальной защиты населения в Узбекистане.

Важным этапом реализации проекта было проведение исследований по оценке кадрового потенциала системы социальной защиты. Под *кадрами системы социальной защиты* подразумеваются «оплачиваемые и неоплачиваемые профессионалы (специалисты) и пара-профессионалы (сотрудники без специального образова-

ния) государственных и негосударственных организаций, работающие над обеспечением здорового развития и благополучия детей и семей. Кадры системы социальной защиты реализуют программы, поддерживающие семьи и детей в сообществах путём преодоления бедности, уменьшения дискриминации, расширения доступа к необходимым услугам, содействия социальной справедливости, предотвращения и реагирования на насилие, жестокое обращение, отсутствие заботы и распад семей» (GASSW, 2018).

В течение июня– октября 2018 г. исследовательская команда Центра Социальных Интервенций Школы Социальной Работы Колумбийского Университета (ШСРКУ) при содействии ЮНИСЕФ, в партнёрстве с Научно-практическим Исследовательским Центром «Оила» и Национальным Университетом Узбекистана (НУУз), проводила исследование по изучению текущих функций и потенциала сектора социальной защиты в Узбекистане по предоставлению социальных услуг семьям и детям.

В исследовательскую команду Колумбийского университета входили профессор Тимоти Хант (научный руководитель), Людмила Ким (основной автор и исследователь), профессора Набила Эль-Бассель и Луиза Гилберт (со-исследователи), Дженнифер Комос Хартманн и Кэролайн Причард (ассистенты исследователей).

В феврале 2019 г. исследовательская команда представила свой заключительный отчёт «Кадры системы социальной защиты в Узбекистане: сильные стороны, проблемы и дальнейшее развитие» (Kim et al., 2019). Основными целями исследования являлись:

- Определение состава, функций, возможностей и готовности системы социальной защиты РУз по администрированию, регулированию, мониторингу и поддержке профессиональных кадров для реализации социальных программ и предоставления социальных услуг населению.
- Выявление сложностей и пробелов в существующей системе социальной защиты и определение приоритетов её развития в Узбекистане, включая развитие профессии социального работника.
- Предложение решений по устранению проблем и пробелов для дальнейшего укрепления кадровой системы социальной защиты.

Для исследования применялись качественные и количественные методы. Так, были использованы фокус-группы, углублённые интервью и экспресс-опрос, а также анализ документов и обзор национального законодательства, регулирующего социальные услуги. Для проведения фокус-групп и индивидуальных интервью был разработан полу-структурированный опросник, состоящий из 15 открытых вопросов. Опрос, который предлагался респондентам в конце групповых и индивидуальных интервью, включал анкету из 14 вопросов с социально-демографическим блоком и вопросов, связанных с соответствием текущих функций респондентов функциям социальных работников, таких как оценка потребностей, перенаправление, предоставление прямых услуг, консультирование, мониторинг, адвокати́рование и др.

Для этого были использованы стандартные функции социальной работы, предлагаемые Национальной ассоциацией социальных работников США (NASW, 2014).

В протоколах собеседований и фокус-групп подробно описан процесс получения информированного согласия участниками интервью. В процессе получения согласия респондентов было также получено согласие на ведение аудиозаписи для точной расшифровки. В целях обеспечения конфиденциальности, в представленном отчёте имена и организации не упоминались, а цифровая запись хранилась на защищённом паролем ноутбуке до завершения расшифровки записи и удалялась по завершении анализа.

В целях снижения вероятности искажения ответов в силу языкового барьера или перевода, интервью проводились членами международной исследовательской команды совместно с членом национальной команды при вовлечении профессиональных переводчиков, осуществляющих перевод на английский, узбекский и русский языки. Ответы были проверены на точность и подтверждены двуязычными сотрудниками проекта и ЮНИСЕФ.

Всего в фокус-группах и интервью приняли участие 195 человек из четырёх городов Узбекистана (Ташкент, Самарканд, Фергана и Бухара), в том числе практики и специалисты, предоставляющие прямые услуги семьям и детям, руководители районных/областных и национальных отделов министерств и ведомств, получатели услуг (в частности, семьи с детьми с инвалидностью), преподаватели и студенты отделений социальной работы университетов. Из всех участников 166 человек завершили опрос по демографическим и социальным функциям. Из них 49 (30%) — мужчины и 117 (70%) — женщины. Возраст участников составлял от 19 до 72 лет, средний возраст — 40 лет. Наибольшее количество участников — в возрасте от 36 до 45 лет (40 человек), и только шесть человек были старше 65 лет. Участники интервью являлись сотрудниками системы образования, здравоохранения, занятости и трудовых отношений органов внутренних дел, прокуратуры, махалли, местных органов власти (хокимиятов), Комитета женщин, Центра «Оила» и неправительственных организаций.

Проведённый исследовательской командой аналитический обзор 35 отчётов, предоставленных ЮНИСЕФ, и более 65 законов, указов и постановлений РУз показал, что система социальной поддержки семей и детей в Узбекистане включает множество министерств и ведомств. Так, в разработке и реализации социальных программ для уязвимых лиц, семей и детей участвуют не менее 13 государственных и негосударственных структур: Министерство здравоохранения (Минздрав), Министерство народного образования (МНО), Министерство дошкольного образования (МДО), Министерство высшего и среднего специального образования (МВССО), Министерство занятости и трудовых отношений (Минтруд), Министерство внутренних дел (МВД), прокуратура, хокимияты, местные органы самоуправления — махалли, Комитет женщин, Центр «Оила» и Союз молодёжи, а также местные и международ-

ные неправительственные организации, такие как Республиканский центр социальной адаптации детей (РЦСАД) и SOS– Детские деревни Узбекистана.

Обеспечение реализации законов, указов и постановлений Президента, а также Кабинета Министров о социальных услугах, отмечается в отчёте, было особенно интенсивным в последние два года. Почти половина всех рассмотренных государственных законодательных актов датирована периодом с октября 2016 г. по декабрь 2018 г. Благодаря недавно принятым законодательным мерам, современные социальные проблемы, такие как миграция, домашнее насилие, психические расстройства (включая суициды), преступления и правонарушения среди женщин и молодёжи, а также торговля людьми, стали открытыми для общественного обсуждения и выработки соответствующих мер. Появились новые услуги, такие как социальное жильё и обеспечение занятости социально уязвимых семей, женщин и молодёжи, услуги по предотвращению домашнего насилия и предотвращению суицидов среди молодёжи и женщин, в том числе кризисные центры и телефоны доверия. Многие указы и постановления направлены на укрепление роли национальных агентств, таких как Комитет женщин, махалли, Союз молодёжи и Центр «Оила», по реагированию на нужды уязвимых семей, детей и женщин.

Исследование выявило ряд сильных сторон нынешней системы социального обеспечения Узбекистана, в числе которых можно выделить следующие:

- Решение проблем социальной уязвимости и оказание социальной поддержки семьям и детям являются приоритетами государственной политики и отражены в законодательстве и структурах учреждений, а также в их функциях и задачах.
- За последние два года наблюдается увеличение штата, количества должностей и расширение профессиональных требований к работникам социальных служб заинтересованных министерств и ведомств. Особенно это касается специалистов, работающих с женщинами и семьями, специалистов по социальной защите детей и специалистов, работающих с детьми и молодёжью в риске.
- Наблюдается усиление внимания правительства к уникальному органу местного самоуправления в Узбекистане — махалле. При дальнейшей поддержке и повышении профессиональной квалификации персонала, местные общины (махалли) могут стать основными поставщиками профилактических услуг для семей и детей, предоставляемых как профессионалами (специалистами), так и пара-профессионалами (напр., патронажными медсёстрами, сотрудниками махаллей и др.).
- В ходе интервью и встреч с ключевыми заинтересованными сторонами исследовательская команда наблюдала высокую мотивацию и приверженность опрошенных сотрудников к работе с уязвимым населением, глубокие знания местных законов и специфики и готовность служить своему обществу.
- Все без исключения опрошенные сотрудники на разных уровнях — от местной общины до департаментов национального уровня — выражали потребность

и готовность расширить свои профессиональные знания и навыки и освоить современные методы социальной работы с уязвимыми группами людей.

- И наконец, исследовательская команда наблюдала открытость участников исследования к изучению международного опыта и применению наиболее эффективных моделей по решению современных социальных проблем в Узбекистане. В частности, таких проблем, как трудовая миграция, жестокое обращение с детьми, домашнее насилие, наркозависимость, хронические проблемы со здоровьем (например, ВИЧ, гепатит С, туберкулёз), а также психические расстройства, включая суициды.

В ходе исследования отмечено, что в стране существуют неправительственные организации, реализующие современные эффективные модели предоставления социальных услуг квалифицированными социальными работниками. К числу таких организаций относятся, например, Республиканский центр социальной адаптации детей (РЦСАД) и SOS– Детские деревни Узбекистана. Опыт данных организаций, несомненно, может быть использован для дальнейшего распространения и поддержки уязвимых семей и детей.

В целом отмечается, что в настоящее время кадровый состав в системе социальной защиты детей и семей в Узбекистане весьма значителен по составу и имеет большой потенциал при условии дальнейших инвестиций на его поддержку и развитие.

Особое внимание при оценке кадровой системы социального сектора было уделено существующим пробелам. Так, в исследовании отмечено, что Узбекистан инвестирует значительные средства в обеспечение социальной защиты уязвимых групп населения, однако зачастую эффективность этих мер является недостаточной из-за ряда существующих ограничений. Так, функции социальной защиты возложены на различные министерства и ведомства, что приводит порой к отсутствию единого подхода. В отчёте представлен подробный анализ ключевых министерств и ведомств системы социальной защиты детей и семей, отражающий текущую ситуацию с кадровым составом и имеющимися пробелами (полный анализ заинтересованных сторон был представлен в сопроводительном документе «Работники социальной службы (РСС) в Узбекистане: анализ заинтересованных сторон» с характеристикой выполняемых ими разнообразных групп функций). Таблица 1 представляет включённые в систему социальных услуг министерства и ведомства и основные социальные услуги, которые они предоставляют.

Сектор здравоохранения выполняет большую и разнообразную группу функций, которые включают в себя медицинские, педагогические и социально-психологические услуги в различных форматах, подчинённые региональным и районным управлениям здравоохранения. Несмотря на имеющиеся сильные стороны данного сектора, в ходе исследования был выявлен ряд сложностей. Например, высокая рабочая нагрузка социальных работников и психологов домов малютки и домов «Мурувват»,

ТАБЛИЦА 1.

ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ СОЦИАЛЬНОГО СЕКТОРА, ОТВЕЧАЮЩИЕ
ЗА СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ И СФЕРЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Ответственные министерства и ведомства	Основные социальные услуги								
	Здравоохранение	Образование	Труд и занятость	Ювенальная юстиция и профилактика	Социальная защита	Защита детей	Поддержка молодежи	Поддержка семьи	Поддержка женщин
Минздрав	✓			✓	✓	✓		✓	✓
МНО	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
МДО	✓	✓				✓		✓	
МВССО	✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Минтруд			✓	✓	✓			✓	
МВД		✓	✓	✓	✓	✓			✓
Махалля	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
хокимияты	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓
Комитет женщин (КЖ)	✓		✓	✓				✓	✓
Центр «Оила»	✓	✓	✓	✓			✓	✓	
Союз молодежи	✓	✓	✓	✓			✓		
РЦСАД	✓			✓		✓		✓	
Детские деревни — SOS	✓					✓	✓	✓	

предоставляющих психосоциальные услуги: в некоторых учреждениях загруженность может достигать 300 детей на одного работника. Были упомянуты такие факторы, как низкая мотивация, отсутствие необходимых профессиональных инструментов и супервизии и др.

Пара-профессиональные сотрудники системы Минздрава, оказывающие услуги на дому (ошибочно называемые социальными работниками), предоставляют специфические услуги пожилым людям и людям с инвалидностью, однако только бытовых услуг для этой категории недостаточно. Необходимо оказание комплексных услуг, включая вопросы жилья, юридические услуги и консультирование. Патронаж-

ные медсёстры из семейных поликлиник не обучены скринингу, выявлению социальных проблем и оказанию профилактической социальной поддержки.

В целом, в секторе здравоохранения недостаточно применяются профессиональные стандарты предоставления социальных/психосоциальных услуг, преобладает медицинская модель подхода, которая сводит к минимуму социальные, психологические и личностные потребности здравоохранения.

В сфере образования социальные услуги предоставляются детям дошкольного возраста министерствами дошкольного образования (МДО) и школьного возраста (МНО), в том числе детям, оставшимся без попечения родителей или из малообеспеченных семей, помещённых в институциональные учреждения. Несмотря на некоторые попытки де-институционализации и реформирования учреждений в небольшие домашние или семейные учреждения, институциональная опека остаётся основным видом услуг. Альтернативный уход и профилактические программы остаются ограниченными.

При этом включённые в систему МНО дома «Мехрибонлик» являются первыми поставщиками услуг, которые ввели штатную единицу социального работника. Однако, как и в случае с домами малютки и «Мурувват», рабочая нагрузка социальных работников и других сотрудников данных учреждений, предоставляющих социальные и психолого-педагогические услуги, является самой высокой по сравнению с техническим и медицинским персоналом.

Рабочая нагрузка специалиста по социальной защите детей (органы опеки и попечительства СПОН, являющиеся частью системы МНО) представляет большую проблему в течение многих лет. Один сотрудник СПОН может обслуживать район или город с населением от 50 до 400 тыс. человек. Кроме того, количество выполняемых ей/им функций и задач требует наличия разного уровня компетенций, например, проведение психосоциальной оценки, социальное сопровождение, консультирование, расследование по вопросам защиты детей, помощь при усыновлении и альтернативном воспитании, помощь в кризисных ситуациях, участие в мультидисциплинарной команде, судебные слушания, оформление документов и выполнение административных функций. Очевидно, что одному сотруднику справиться с данными функциями нереально.

Недостаток кадров в системе социальной защиты и отсутствие социальных услуг по предотвращению социального сиротства создаёт ситуацию, когда дети из малообеспеченных или неблагополучных семей, испытавшие жестокое или небрежное обращение, с ограниченными возможностями, с рискованным поведением — то есть наиболее уязвимые и нуждающиеся в поддержке, — оказываются в детских интернатах или исправительных учреждениях. Попадание в эти учреждения не способствует их реабилитации, а всё больше их травмирует.

- Огромное количество специализированных школ, школ-интернатов и детских садов для детей с особыми потребностями и проблемами со здоровьем в системах МНО и МДО поразило команду исследователей. Дети с особыми потребностями испытывают множество психосоциальных проблем, наряду с проблемами со здоровьем. Персонал специализированных школ не может решить эти проблемы из-за отсутствия соответствующих навыков, ресурсов и услуг. Социальные работники не введены в штат специализированных школ-интернатов, и поэтому социальными проблемами приходится заниматься заместителям директоров и учителям, у которых чаще всего нет компетенций в этой области.

Значительная часть сотрудников, предоставляющих социальные услуги в школах-интернатах для детей с особыми потребностями, имеет специализации в различных областях специального образования и называется «дефектологами». Среди участников фокус-групп дефектологи были одной из наиболее распространённых групп сотрудников детских учреждений и школ-интернатов. Исследователи Колумбийского университета обратили внимание опрашиваемых респондентов на то, что название «дефектолог» не применяется в международной практике, поскольку является дискриминирующим по отношению к клиентам. Участники интервью поддержали необходимость изменения данного названия в классификаторе профессий.

Министерство занятости и трудовых отношений является ключевым ведомством, которое осуществляет поддержку занятости и программы по сокращению бедности для социально-уязвимых групп населения. Специалисты и инспекторы областных и районных управлений по вопросам занятости являются его основной рабочей силой. Инспекторы районных центров по трудоустройству работают непосредственно с целевой группой населения и оказывают поддержку консультантам махаллей. При этом комплексная оценка нужд клиента инспекторами не проводится; разнообразные услуги по укреплению потенциала семей для достижения экономической самостоятельности развиваются медленно. Специалистам по трудоустройству махаллей не хватает профессиональных навыков, отсутствует дальнейший мониторинг трудоустройства, часто отсутствует координация действий: семьи с низкими доходами получают услуги из разных источников, не связанных между собой. Сотрудники центров занятости не владеют методами работы с семьями.

Персонал системы профилактики правонарушений со стороны несовершеннолетних в МВД состоит из инспекторов по профилактике правонарушений и не имеет специалистов по социальной работе. Функции инспекторов по профилактике правонарушений во многом аналогичны функциям социальных работников в системе несовершеннолетних; однако инспекторы не обучены социальной работе с семьями и детьми, находящимися в конфликте с законом, и с детьми, входящими в группу риска. Кроме того, реабилитационные территориальные и семейные услуги, к которым инспекторы по профилактике правонарушений, а также школы могли бы направить молодёжь из групп риска, отсутствуют.

За последние несколько лет роль махалли в качестве неформального источника поддержки расширилась и формализовалась; в секторе социального обслуживания многие формальные функции осуществляются органами самоуправления. Это превращает махаллю в сильный общественный институт по решению социальных проблем. Система махалли объединяет в себе большой штат работников местных общин. Однако большинство сотрудников махалли не обучены базовым навыкам работы с уязвимыми группами населения. Персоналу общины не хватает подготовки по профессиональным и этическим стандартам работы с уязвимыми группами. Отсутствие профессиональных стандартов и передовых практик в работе с уязвимыми семьями ставит под угрозу принципы конфиденциальности и неразглашения информации, полученной от семей. Без привлечения профессиональных социальных работников в работе с сотрудниками местных общин услуги, предоставляемые махаллями, могут оказаться неэффективными, а в некоторых случаях непрофессиональная поддержка может навредить. Это особенно касается вопросов домашнего насилия, жестокого обращения с детьми и суицидов.

Исследовательская группа предложила две ключевые рекомендации для махаллей. Во-первых, разработать программу переподготовки для сотрудников махаллей, уделяя особое внимание формированию базовых навыков работы с уязвимыми группами людей (включая вопросы этики и конфиденциальности, навыки общения и межличностного общения, услуги по обучению и информированию, организационные навыки, перенаправление и координация услуг). Во-вторых, разработать и внедрить профессиональные стандарты, руководство и методические пособия для работы с целевыми группами населения, включая кейс-менеджмент, инструменты оценки, планирования и мониторинга. Это поможет сотрудникам местных общин структурировать и улучшить свою работу с уязвимыми людьми.

Кадровая система Комитета женщин представляет собой одну из самых многочисленных групп работников женского пола и включает более 750 сотрудников региональных и районных КЖ (заместители хокимов и специалистов) и около 12 000 специалистов по вопросам женщин и семей в махаллях. Оценка показала, что специалисты КЖ хорошо мотивированы и готовы расширять свои профессиональные навыки. Однако им не хватает профессиональной подготовки, поддержки и ресурсов. При этом ряд партнёров в настоящее время активно включён в поддержку профессионального развития специалистов по работе с женщинами, такие как Центр «Оила», РЦСАД, SOS — Детские деревни, ЮНИСЕФ и ПРООН.

Центр «Оила» является вновь созданным ведущим государственным научно-исследовательским институтом в области организации и проведения фундаментальных, прикладных и инновационных исследований, направленных на реализацию единой государственной политики по укреплению и развитию института семьи, а также внедрению современной образцовой модели семьи в обществе (Указ Президента № 5325 от 2018 г.). Центр «Оила» работает с семьями, женщинами и детьми, особен-

но с семьями, которые находятся в неблагоприятном и социально уязвимом положении. Кадровый состав центров «Оила» состоит из районных, региональных и национальных специалистов по работе с семьями. Сотрудники Центра совместно со специалистами Комитета по делам женщин стремятся содействовать образованию, обучению и профессиональному развитию в области социальной работы. Существует значительный потенциал для расширения программы переподготовки в сфере социальной работы на базе учебных центров «Оила» в сотрудничестве с преподавателями университетов и другими учебными заведениями.

За последние годы в республике приняты последовательные меры, направленные на усиление оказания медико-социальной помощи лицам с инвалидностью и другим социально уязвимым слоям населения. Во исполнение Указа Президента Республики Узбекистан от 7 декабря 2018 г. № УП-5590 «О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан» Постановлением Кабинета Министров от 26 марта 2019 г. было организовано Агентство медико-социальных услуг при Министерстве здравоохранения Республики Узбекистан. Его основными задачами и направлениями деятельности является формирование и реализация единой политики медико-социальной помощи, направленной на дальнейшее совершенствование и координацию медико-социальных услуг, оказываемых престарелым, лицам с инвалидностью и другим социально уязвимым категориям населения (Постановление КМ, 2019). Однако решит ли открытие данного агентства вопросы, связанные с социальной поддержкой социально уязвимых семей и детей, будут ли расширены целевые группы и программы в рамках данной структуры, произойдёт ли отход от медицинской модели к социальной — пока остаётся неясным.

Как отмечают авторы исследования, несмотря на то, что нынешняя система социальной защиты страны имеет достаточно большой количественный кадровый состав, однако он фрагментирован, разбросан между различными ведомствами и представлен многочисленными функциями, специалистами, работниками без специального образования и представителями смежных специальностей. Кадровый состав системы социальной защиты по уровню и типам услуг является непропорциональным. Наибольшая часть представлена работниками реабилитационных и медико-социальных институциональных учреждений (высокоспециализированные услуги), а наименьшая — специалистами, оказывающими непосредственные прямые услуги семьям и детям в районных службах и на уровне местных общин. Сотрудники по профилактике на уровне общин (махалли) включают в себя, главным образом, работников без специального образования, которым не хватает профессиональных навыков и профессионального надзора (супервизии), чтобы на должном уровне предоставлять услуги социальной поддержки уязвимым группам населения.

В системе защиты детей всё ещё преобладает институциональная медицинская модель ухода, и это усиливает непропорциональный кадровый состав системы социальной защиты населения. Изменение кадровой структуры для улучшения её потен-

циала по работе с уязвимыми семьями должно происходить одновременно с трансформацией системы опеки и социальной защиты детей.

В системе социальной защиты РУз недостаточно представлены социальные работники, которые являются основной рабочей силой социального сектора в передовой международной практике.

При всём многообразии выполняемых функций работники системы социальной защиты остаются без должного профессионального руководства и стандартов по работе с уязвимыми семьями. Кроме того, ощущается недостаток квалифицированных сотрудников и супервайзеров, имеющих опыт работы в сфере предоставления социальных услуг.

Образование в области социальной работы, по мнению авторов исследования, пока слабо связано с практикой предоставления социальных услуг и не отвечает полностью потребностям в обучении персонала системы социальной защиты. Кроме того, образование в сфере социальной работы пока доступно только в 4 регионах Узбекистана. В частности, подготовку высококвалифицированных специалистов в сфере социальной защиты населения — социальных работников — осуществляют 4 вуза: Национальный университет Узбекистана (с 2010 г.), Самаркандский и Ферганский государственные университеты (с 2005 г.) и Наманганский государственный университет (с 2018 г.).

В Национальном университете Узбекистана в Ташкенте 166 выпускников закончили программу «Социальная работа» в период 2010–2018 гг. 82% из них работают в агентствах социального обеспечения, в том числе, в Фонде «Махалля», Фонде «Нуроний» (НПО для людей с ограниченными возможностями) и Пенсионном фонде. С 2010 г. в Самаркандском Государственном университете обучились 389 выпускников, которые трудоустроились в таких учреждениях, как детские дома «Мурувват», Центр «Оила» и отделы народного образования. В Ферганском Государственном университете насчитывается 237 выпускников, которые трудоустроились в Фонде «Махалля» и центрах «Баркамолавлод», являющихся государственными центрами досуга и внеклассных мероприятий для детей при Министерстве народного образования.

Учитывая отставание в развитии академического обучения в сфере социальной работы, программа переподготовки по социальной работе является оптимальным временным решением для увеличения числа социальных работников и переподготовки существующих специалистов системы социальной защиты.

Профессия социального работника не определена чётко нормативно-правовыми актами, а социальные работники пока не признаны основной рабочей силой в предоставлении социальных услуг, как это принято в международной практике, квалификационные требования для профессии социального работника в государствен-

ном реестре профессий Республики Узбекистан не соответствуют международным стандартам. Соответственно, пока ещё не создана основа, регулирующая общий профессиональный и этический кодекс кадрового потенциала системы социальной защиты населения, не введена система регистрации, сертификации и лицензирования профессий, входящих в число кадровой системы социальной защиты.

Несмотря на предпринятые усилия по продвижению социальной работы, наблюдается низкая осведомлённость о данной профессии; решающая роль социальных работников в развитии, координации и предоставлении услуг для уязвимых групп населения недостаточно понимается как ведомствами социального сектора, включая министерства, региональные и районные департаменты, административных руководителей и практиков, так и широким населением.

Рекомендации исследовательской команды направлены на усиление кадрового потенциала системы социальной защиты. В целях повышения эффективности и качества социальных услуг для уязвимых семей, женщин, детей и молодёжи, было бы целесообразно рассмотреть вопрос о создании единого государственного ведомства по социальной защите населения, включая детей и семьи. В частности, данное ведомство могло бы осуществлять услуги по защите детей (включая реагирование на жестокое и небрежное обращение, альтернативные формы опеки), по поддержке семьи, профилактические услуги для детей и молодёжи, социальные программы на базе местных сообществ для детей и молодёжи из групп риска и др.

Следующим важным шагом является проведение картирования и оценки потребностей в социальных услугах с учётом регионального контекста в городских и сельских районах. Результаты картирования помогут определить потребности в определённых социальных услугах и кадрах, их состав и количество. Кроме того, оценка потребностей должна быть направлена на сокращение существующих институциональных типов услуг, их преобразование в более эффективные виды альтернативного ухода и увеличение услуг для семей и детей на базе местных сообществ. Оценка и картирование потребностей в услугах также предоставят информацию о доступе к услугам, особенно в сельских районах, и для наиболее уязвимых групп, а также о межведомственной координации между поставщиками услуг. Детальная информация от получателей услуг должна быть неотъемлемой частью оценки.

Используя результаты проведённого исследования, рекомендуется дополнительно оценить людские ресурсы, предоставляющие социальные услуги уязвимым группам населения каждым ведомством и пересмотреть их должностные функции и образовательные и профессиональные требования, должности и нагрузку/объём работы. В частности, это рекомендовано для нижеуказанных должностей: специалисты по социальной защите детей (органы СПОН, МНО), секретари комиссий по делам несовершеннолетних (Прокуратура), специалисты по работе с женщинами в махаллях (КЖ), инспекторы по профилактике правонарушений в махаллях (МВД), пред-

седатели и секретари махаллинских комитетов, специалисты по делам молодёжи и пожилых людей/инвалидов в районных и областных фондах махаллей, специалисты по работе с молодёжью районных отделений МВД, специалисты по работе с женщинами и семьями в районных и областных отделениях Минтруда, КЖ и Центра «Оила», медицинский и психолого-педагогический персонал детских учреждений специализированных школ-интернатов.

Профессиональные требования к сотрудникам системы социальной защиты должны включать знание программ социальной политики и социальных вопросов, владение навыками общения с клиентами, проведение комплексной психосоциальной оценки с использованием основанных на фактических данных методов скрининга и диагностики, соблюдение требований этики и нравственных ценностей при работе с клиентами, владение навыками межличностного общения в условиях стресса и травмы, владение навыками координации и разъяснительной работы.

Образование в области социальной работы должно быть направлено на устранение пробела в кадрах социальных служб и обеспечения наличия на местах квалифицированных и высококвалифицированных выпускников уровня бакалавриата и магистратуры. Академическое образование в области социальной работы нуждается в укреплении и диверсификации в соответствии с глобальными образовательными стандартами, научно обоснованной практикой и потребностями сектора социальных услуг (IFSW, 2012).

Во всех университетах регионов желательно внедрять обучение по социальной работе. Для этого могут потребоваться поэтапный подход и использование между университетами способа наставничества. Также ожидается расширение магистерских программ и специализаций по работе с уязвимыми группами. Социальная работа и домашнее насилие, социальная работа с молодёжью, социальная работа с общинами, социальная работа в школах и социальная работа в сфере уголовного/ювенального правосудия являются важными областями будущих специализаций.

Создание прочного и постоянного сотрудничества местных университетов с признанными международными учебными заведениями по социальной работе имеет важное значение для дальнейшего развития образования в сфере социальной работы. Местным педагогам по социальной работе рекомендуется работать в тесном контакте с признанными международными учебными заведениями в области социальной работы для того, чтобы отражать в учебных планах накопленные глобальные знания в области теории и лучших практик социальной работы, а также местные знания и особенности.

Учитывая наличие множества недипломированных работников-практиков в местных общинах, чьи роли и функции были усилены недавними нормативными актами, крайне важно разработать и организовать различные курсы повышения ква-

лификации для этой группы работников. Обучение должно быть разработано так, чтобы сформировать основные компетенции, указанные в пересмотренных должностных инструкциях.

Рекомендуется совершенствование законодательной базы, признающей социальных работников в качестве ключевых кадров системы социальной защиты. Соответственно, социальная работа и другие профессии должны быть пересмотрены в реестре профессий; требования должны быть пересмотрены в соответствии с глобальными стандартами (например, обязательное наличие высшего образования). Национальным заинтересованным сторонам следует обсудить возможность создания и поддержки Национальной ассоциации социальных работников и работников социальной службы. Национальная профессиональная ассоциация может помочь легитимизировать социальную работу и повысить профессионализм социальных служб.

Национальным заинтересованным сторонам, в том числе национальной команде по социальной работе, студентам, обучающимся по данному направлению, педагогам и специалистам, а также ключевым поставщикам социальных услуг рекомендуется разработать и реализовать стратегию по повышению осведомлённости общественности о социальной работе и работниках системы социальной защиты.

Решение названных выше проблем требует объединения усилий учёных и практиков в целях выработки единой целостной системы подготовки специалистов, проведения комплексных научных исследований в области теории и практики социальной работы, развития деятельности научных центров и лабораторий, исследующих становление научно-обоснованной модели системы социальной защиты в Республике Узбекистан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ганиева М.Х. (2018). ЮНИСЕФ и Национальный университет Узбекистана: продвижение социальной работы. *Ж. «Бола ва Замон», № 3. С. 42.*
2. Глобальное определение термина социальной работы, утверждённое Международной ассоциацией школ социальной работы (IASSW) и Международной федерацией социальных работников (IFSW) в 2014 году. https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/ifsw-cdn/assets/ifsw_64406-5.pdf; <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>
3. Проблемы и перспективы обеспечения трудоустройства людей с инвалидностью в Республике Узбекистан. (2012). *ПРООН.*
4. Постановление Президента Республики Узбекистан «Об утверждении Концепции укрепления института семьи в Республике Узбекистан» 229 от 27 июня 2018 г. (2018). *Национальная база данных законодательства, 29.06.2018 г., № 07/18/3808/1410. Lex.uz*

5. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об организации деятельности Агентства медико-социальных услуг при Министерстве здравоохранения Республики Узбекистан» за № 252 от 26.03.2019. *Национальная база данных законодательства*, 27.03.2019, № 09/19/252/2848. *Lex.uz*
6. Постановление Президента Республики Узбекистан о дополнительных мерах по усилению социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей за № 4185 от 11.02.2019. *Национальная база данных законодательства*, 12.02.2019, № 07/19/4185/2601. *Lex.uz*
7. Указ Президента Республики Узбекистан «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан. (2017). *Собрание законодательства Республики Узбекистан*, 2017. № 6. Ст. 70.
8. Ярская-Смирнова Е.Р. Исследования в социальной работе: оценка, анализ, экспертиза: Учеб. пособие. Саратов, 2008. С. 86.
9. Bronfenbrenner U. (1981). *The ecology of human development*. Cambridge: Harvard University Press.
10. Ganieva M., Kim L. (2011). *The Development of Social Work in Uzbekistan: Characteristics, Challenges & Successes. Social Work Education in Countries of the East: Issues and Challenges*. London, New York: Nova Science Publishers.
11. International Federation of Social Workers (IFSW). (2012). *Global standards. IFSW General Meeting and IASSW General Assembly*. Retrieved from <http://ifsw.org/policies/global-standards>
12. GASSW — Global Social Service Workforce Alliance (Глобальный Альянс Кадровой Системы Социальной Защиты). (2018). <http://www.socialserviceworkforce.org/about-us>
13. Global Social Service Workforce Alliance (GSSWA). (2015). *Para professionals in the social service workforce: Guiding principles, functions and competencies*. Retrieved from <http://www.socialserviceworkforce.org/resources/para-professionals-social-service-workforce-guiding-principles-functions-and-competencies>
14. Kim L., Hunt T., Gilbert L., El-Bassel N., Komos Hartmann J & Prichard C (March, 2019). *The Social Service Workforce in Uzbekistan: Strengths, Challenges and Ways Forward. Final Report*. (Ким Л., Хант Т., Гилберт Л., Эль-Бассел Н., Комос Хартманн Дж. и Причард К. Заключительный отчёт «Работники социального сектора в Узбекистане: сильные стороны, проблемы и пути продвижения вперёд». Март, 2019.)

REFERENCES

1. Ganieva M.Kh. (2018). IuNISEF i Natsional'nyi universitet Uzbekistana: prodvizhenie sotsial'noy raboty. *Zh. «Bola va Zamon'»*, № 3. S. 42.
2. Global'noe opredelenie termina sotsial'noy raboty, utverzhdennoe Mezhdunarodnoy assotsiatsiey shkol sotsial'noy raboty (IASSW) i Mezhdunarodnoy federatsiey sotsial'nykh rabotnikov (IFSW) v 2014 godu. <https://www.ifsw.org/wp-content/>

- uploads/ifsw-cdn/assets/ifsw_64406-5.pdf; <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>
3. Problemy i perspektivy obespecheniya trudoustroystva lyudei s invalidnost'yu v Respublike Uzbekistan. (2012). *PROON*.
4. Postanovlenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan «Ob utverzhdenii Kontseptsii ukrepleniya instituta sem'i v Respublike Uzbekistan' 229 ot 27 iyunya 2018 g. (2018). *Natsional'naya baza dannykh zakonodatel'stva*, 29.06.2018 g., № 07/18/3808/1410. *Lex.uz*
5. Postanovlenie Kabineta Ministrov Respubliki Uzbekistan «Ob organizatsii deiatel'nosti Agentstva mediko-sotsial'nykh uslug pri Ministerstve zdravookhraneniya Respubliki Uzbekistan' za № 252 ot 26.03.2019. *Natsional'naya baza dannykh zakonodatel'stva*, 27.03.2019, № 09/19/252/2848. *Lex.uz*
6. Postanovlenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan o dopolnitel'nykh merakh po usileniyu sotsial'noy zashchity detey-sirot i detey, ostavshikhsya bez popecheniya roditel'ey za № 4185 ot 11.02.2019. *Natsional'naya baza dannykh zakonodatel'stva*, 12.02.2019, № 07/19/4185/2601. *Lex.uz*
7. Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan «O Strategii deistviy po dal'neysheму razvitiyu Respubliki Uzbekistan. (2017). *Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Uzbekistan*, 2017. № 6. St. 70.
8. Iarskaya-Smirnova E.R. Issledovaniya v sotsial'noy rabote: otsenka, analiz, ekspertiza: Ucheb. posobie. Saratov. (2008). S. 86.
9. Bronfenbrenner U. (1981). The ecology of human development. Cambridge: Harvard University Press.
10. Ganieva M., Kim L. (2011). The Development of Social Work in Uzbekistan: Characteristics, Challenges & Successes. *Social Work Education in Countries of the East: Issues and Challenges*. London, New York: Nova Science Publishers.
11. International Federation of Social Workers (IFSW). (2012). Global standards. *IFSW General Meeting and IASSW General Assembly*. Retrieved from <http://ifsw.org/policies/global-standards>
12. GASSW — Global Social Service Workforce Alliance (Global'nyi Al'ians Kadrovoy SistemySotsial'noiZashchity),2018.<http://www.socialserviceworkforce.org/about-us>
13. Global Social Service Workforce Alliance (GSSWA). (2015). Para professionals in the social service workforce: Guiding principles, functions and competencies. Retrieved from <http://www.socialserviceworkforce.org/resources/para-professionals-social-service-workforce-guiding-principles-functions-and-competencies>
14. Kim L., Hunt T., Gilbert L., El-Bassel N., Komos Hartmann J. & Prichard C. (March, 2019). The Social Service Workforce in Uzbekistan: Strengths, Challenges and Ways Forward. Final Report. (Kim L., Khant T., Gilbert L., El'-Bassel N., Komos Khartmann Dzh. i Prichard K. Zakliuchitel'nyi otchet «Rabotniki sotsial'nogo sektora v Uzbekistane: sil'nye storony, problemy i puti prodvizheniya vpered'. Mart, 2019.)