

*М. О. Егорова, президент Национального фонда защиты детей от жестокого обращения, член Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав*

### Доклад на пленарном заседании

## ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ДЕТСТВА

Актуальность темы модернизации системы защиты детства не вызывает сомнений. Президентом РФ Д.А.Медведевым неоднократно ставились задачи по развитию эффективной системы защиты детства, призванные обеспечить решение наиболее актуальных проблем. В их числе: снижение численности детского населения, высоких рисков бедности семей с детьми, роста социального сиротства, большого числа детей, оставшихся без попечения родителей, высокой распространенности жестокого обращения с детьми.

Одной из мер реализации государственной политики в этой области стала разработка в 2011 г. Минздравсоцразвития РФ проекта Комплекса мер, направленных на совершенствование деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по оказанию помощи детям и подросткам в случаях жестокого обращения с ними.

Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения принимал активное участие в консультациях при разработке проекта.

В числе других мероприятий, в нем было предусмотрено проведение на межведомственной основе Всероссийской конференции по вопросам совершенствования помощи детям и подросткам в случаях жестокого обращения с ними и проблемам социального сиротства. Фонд вышел с инициативой в Министерство о проведении конференции по этой проблематике в апреле 2012 года, которая была поддержана.

Представляется очень важным, что на конференции рассматриваются проблемы жестокого обращения с детьми и социального сиротства в едином комплексе. Работы российских ученых последних лет, анализ практического опыта регионов убедительно показывают, что жестокое обращение с детьми является основной причиной социального сиротства. Большинство детей, оставшихся без попечения родителей, пережили различные формы жестокого обращения в своей семье - физическое, эмоциональное, сексуальное насилие или пренебрежение основными потребностями. Только реализация единых подходов к защите прав и законных интересов детей, в том числе права на детство без насилия и жестокости, права на семью, согласованные усилия всех уровней власти и ведомств позволят достичь значимых результатов.

Национальный фонд в течение 8 лет ведет работу по профилактике социального сиротства и преодолению жестокого обращения и взаимодействует по этим вопросам с федеральными органами и более чем с 25-ю регионами. За это время в партнерстве с администрациями регионов были отработаны и включены в государственную систему помощи профилактические услуги, которые позволили 47 тыс. семей сохранить своих детей. Внедрены инновационные модели межведомственного взаимодействия по выявлению нарушений прав детей и реабилитации семей. Это позволило снизить в ряде территорий число лишений родительских прав, количество неблагополучных семей в социально опасном положении.

Национальный фонд занимался также изучением лучшего российского опыта, изданием и безвозмездным распространением среди специалистов научной и методической литературы. С 2010 года Фонд реализует программу «Компас для детства» по разработке методического инструментария для планирования и реализации региональных программ в сфере защиты детства.

Одним из существенных результатов нашей работы стала отработка диагностического инструментария для органов опеки и попечительства для принятия обоснованного решения о наличии угрозы жизни и здоровью ребенка.

Создана также образовательная программа для специалистов, работающих с кровной семьей ребенка по восстановлению условий для его воспитания и развития. Ежегодно в программе обучения принимают участие специалисты из новых регионов, в том числе Москвы, Томской, Новосибирской, Тамбовской, Московской, Волгоградской, Иркутской областей, Республики Бурятия, Алтай, Хабаровского, Пермского и Алтайского края и др.

Анализ российского опыта защиты детства позволяет уверенно говорить о том, что основные области совершенствования системы защиты детства это модернизация законодательства, стандартизация услуг и распространение и внедрение лучших отечественных практик.

Хотелось бы высказать свои предложения по этим существенным вопросам модернизации системы защиты детства.

### **Законодательство**

Считаем необходимым проведение комплексного анализа и ревизии законодательных актов в сфере защиты детства, принимавшихся в разные исторические периоды и зачастую несогласованных между собой. Опыт работы с субъектами Российской Федерации подтверждает насущную необходимость выработать единую современную правовую базу защиты детства. В том числе, следует унифицировать использование понятий и категорий «дети в трудной жизненной ситуации», «дети и семьи в социально опасном положении», «дети, нуждающиеся в помощи государства», «дети, оставшиеся без попечения родителей». Необходимо законодательно закрепить единый порядок мер по защите прав каждого нуждающегося в этом ребенка, внося ряд взаимоувязанных изменений в Семейный кодекс РФ, Федеральные законы «Об основных гарантиях прав ребенка», «Об основах системы профилактики безнадзорности», «Об опеке и попечительстве» и ряд других. Следует, наконец, окончательно решить на федеральном уровне вопрос о полномочиях различных органов, выступающих от имени государства защитниками ребенка, преодолеть мешающий практической работе разницей в правоприменительной практике.

Законодательное закрепление должны получить процессы консолидации ресурсов в системе защиты детства. В ряде субъектов РФ приняты решения о создании отдельных органов исполнительной власти, выполняющих полномочия по защите прав детей, опеке и попечительству и организующих социальное обслуживание семьи и детей. Опыт работы этих субъектов будет обсуждаться на конференции. Полагаем, что консолидация ресурсов в органах, исполняющих полномочия по опеке и попечительству, способствует эффективности деятельности.

Позитивной тенденцией является выделение защиты детства в отдельную отрасль, формирование единой системы органов и учреждений, решающих специфические задачи по защите прав детей. Эти задачи остаются второстепенными для учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания, и смешиваются с их основными задачами и поэтому решаются с большими затратами и с меньшей результативностью, и с трудом поддаются мониторингу и оценке.

### **Стандартизация**

Среди широкого круга вопросов модернизации и развития российской системы защиты детства, стандартизация социальных услуг для семьи и детей – один из наиболее актуальных и активно обсуждаемых в профессиональном сообществе.

Введение стандартов услуг является ключевым звеном модернизации системы. Стандарты создают условия для повышения профессионального уровня работы, поскольку определяют четкие требования к процессу и результатам оказания услуг,

профессионализируют деятельность и делают возможным реализацию новых механизмов финансирования сферы защиты детства. Стандартизация открывает возможность существенно расширить круг поставщиков услуг, размещая заказ на их оказание на основе открытых конкурсов для организаций любой организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности. При проведении конкурсов только наличие достаточно детализированного стандарта услуги позволяет обеспечить проверку соответствия предложений участников требованиям к их качеству.

В соответствии с действующим законодательством, определение порядка установления государственных стандартов социального обслуживания отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время разработан ряд Национальных стандартов, которые во многих регионах взяты за основу при установлении государственных стандартов.

Вместе с тем, эксперты и практики отмечают потребность в стандартизации процесса оказания широкого перечня конкретных услуг для семьи и детей, которые уже не первый год используются в работе и подтвердили свою результативность.

Один из подходов к модернизации системы защиты детства заключается в приоритетной разработке и внедрении стандартов профилактических услуг. Содержание государственных обязательств корректировки в сторону увеличения доли расходов на профилактические услуги, оказываемых семье и ребенку на ранней стадии неблагополучия по месту их проживания. Анализ экономических сценариев такой реформы, проведенный в ряде субъектов РФ, например в Томской области, показал значительно большую социальную, экономическую и бюджетную эффективность такого варианта в среднесрочной и долгосрочной перспективе по сравнению с традиционным, когда работа начинается на поздних стадиях неблагополучия и ведется преимущественно в стационарных формах.

В рамках Программы «Компас для детства» Национальный фонд разработал проекты 10 стандартов профилактических услуг, которые предложены вашему вниманию в раздаточных материалах. Мы надеемся на заинтересованное конструктивное обсуждение этих разработок в ходе конференции.

### **Практика**

В рамках упомянутой выше программы «Компас для детства» эксперты Национального фонда проанализировали более 1200 материалов из 73 субъектов Российской Федерации отражающих опыт работы в сфере профилактики социального сиротства, семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Особое внимание уделялось опыту работы по оказанию помощи детям и подросткам в случаях жестокого обращения с ними. Деятельность осуществляется по следующим направлениям: информирование населения по проблемам жестокого обращения с детьми, выявление, реабилитация пострадавших от насилия и членов их семей. Отмеченные в ходе анализа эффективные практики будут обсуждаться на одной из секций конференции.

Анализ показывает, что в регионах сформирована инфраструктура. Особое значение имеет опыт социально ориентированных НКО, апробирующих новые инновационные методы работы. Их следует рассматривать как ресурс инновационного развития (в том числе деятельность Национального фонда). Описание, стандартизация передового опыта и разработка методического обеспечения позволит выдвинуть систему на новый уровень.

Необходимо профессионализировать процесс принятия решения в отношении каждого ребенка за счет существенного обновления инструментария диагностики и мониторинга, используемого органом опеки и попечительства при принятии правоустанавливающих решений. Инструментарий необходимо привести в соответствие с современным доказательным знанием в области психологии детства.

Развитие практики требует существенного совершенствования процесса подготовки и повышения квалификации специалистов. Формы и методы повышения

квалификации должны измениться. Необходимо выйти из стен учебных заведений и проходить обучение на базе служб – носителей лучшего отечественного опыта. Действенным способом повышения квалификации также является супервизорская работа по анализу трудных случаев и профессиональных затруднений специалистов системы защиты детства. Такой подход реализуется в Москве, Пермском крае, Алтайском крае, Республике Бурятия и ряде других регионов.

В течение последних лет поддержка семьи, материнства и детства неизменно является одним из основных приоритетов социальной политики. Участие в конференции представителей 60 регионов свидетельствует о внимании, которое уделяется этим вопросам по всей стране от Калининграда до Магадана. Надеемся, что конференция внесет свой вклад в решение ключевых вопросов дальнейшей реализации государственной политики в интересах детей.