

ЗАЩИТА ПРАВ ДЕТЕЙ И ПРЕОДОЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА



Национальный фонд
защиты детей от жестокого обращения

Москва
2013

*Автор-составитель А.М. Спивак
Художественное оформление И.В. Салагина
Выпускающий редактор Л.Т. Санданова*

Защита прав детей и преодоление социального сиротства. – М.: Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, 2013 – 56 с.

При подготовке издания использованы материалы научно-исследовательских работ, выполненных Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения. В их выполнении принимали участие: Борзов С.П., Егорова М.О., Спивак А.М., Тростанецкая Г.Н.

Настоящее издание раскрывает правовые основы и механизмы обеспечения основополагающего права ребенка – жить и воспитываться в семье. Представлены подходы к реализации права ребенка на семью через профилактическую помощь семьям в целях сохранения кровной семьи для ребенка и организацию семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Правовые основы защиты	
права ребенка на жизнь и воспитание в семье.....	6
Международное право о защите детей	6
Понятия «защита детства» и «защита прав детей»	7
Защита прав ребенка: цели и механизмы.....	8
Основные права ребенка	9
Право ребенка на защиту.....	10
Категории детей, нуждающихся в защите	11
Профилактическая помощь	
семьям и детям как способ защиты прав ребенка.....	13
Факторы и условия, порождающие проблему социального сиротства	13
Анализ проблем действующей системы защиты детства	18
Типичные проблемы социальных учреждений	23
Апробация и внедрение инновационных технологий и услуг в сфере профилактики социального сиротства.....	24
Рекомендации по использованию технологии раннего выявления нарушений прав ребенка и работы со случаем	27
Рекомендации по разработке и внедрению стандартов услуг по профилактике социального сиротства	38
Рекомендации по развитию системы повышения квалификации специалистов в сфере профилактики социального сиротства и семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей	46
Семейное устройство сирот:	
сквозь призму интересов ребенка.....	49
Рекомендации по организации семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, по технологии работы со случаем.....	49

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы вопросы государственной политики и практики в сфере защиты детства находятся в центре общественного внимания. Этому способствуют осознание накопленных в этой области серьезных проблем, значительное число мер, предпринимаемых органами государственной власти и активно обсуждаемых в обществе, различие точек зрения и острота дискуссий по многим вопросам.

Зачастую одним из недостатков таких дискуссий является дефицит профессионального и комплексного подхода к обсуждаемой проблематике. Личное отношение к вопросам, эмоционально затрагивающим каждого, акцентировка внимания на частностях, неоправданное преувеличение значимости одних аспектов проблемы в ущерб другим, недостаток достоверной информации, в том числе статистических данных и результатов научных исследований, опора на свой частный, субъективный опыт – все это препятствует достижению общественного согласия и консолидации усилий.

Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения всегда уделял приоритетное внимание формированию единых подходов к решению проблем семьи и детства и построению конструктивного профессионального диалога. Фонд разрабатывал современные услуги и технологии помощи на основе системного анализа и построения концепции профилактики социального сиротства, обеспечения права ребенка на семейное воспитание. Научно-исследовательские работы фонда, проведенные в разное время на региональном и федеральном уровнях, были направлены на анализ основных факторов, приводящих к появлению значительного числа детей, оставшихся без попечения родителей, их осмыслению и разработке практических рекомендаций по решению проблемы. Изучалось функционирование действующих систем профилактики сиротства, выявлялись базовые проблемы и предлагались стратегии их решения. Обсуждение этих рекомендаций на экспертных площадках,

опыт их использования в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере организации профилактической помощи семьям и детям подтвердили их значимость и эффективность.

Настоящее издание ставит своей задачей представить ключевые выводы и рекомендации, полученные в ходе этой работы. Сейчас, в условиях активной модернизации законодательства и практики в данной области, этот материал позволит получить методическую поддержку в разработке соответствующих программ и проектов.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА РЕБЕНКА НА ЖИЗНЬ И ВОСПИТАНИЕ В СЕМЬЕ

Международное право о защите детей

Международные договоры и обязательства являются неотъемлемой частью правовой системы Российской Федерации. В соответствии со Всеобщей декларацией прав человека Организации Объединенных Наций дети имеют право на особую заботу и помощь. Российская Федерация является участником Конвенции ООН по правам ребенка.

Согласно Конвенции (статья 3), государства - участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры.

Конвенция устанавливает (статья 9) обязательство государств-участников обеспечивать, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка. Такое определение может оказаться необходимым в том или ином конкретном случае, например, когда родители жестоко обращаются с ребенком или не заботятся о нем или когда родители проживают раздельно и необходимо принять решение относительно места проживания ребенка.

Вместе с тем, Конвенция требует от государств-участников (статья 19) принимать все необходимые законодательные, административные, социальные и просветительные меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления,

отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке.

Такие меры защиты, в случае необходимости, включают эффективные процедуры для разработки социальных программ с целью предоставления необходимой поддержки ребенку и лицам, которые о нем заботятся, а также для осуществления других форм предупреждения и выявления, сообщения, передачи на рассмотрение, расследования, лечения и последующих мер в связи со случаями жестокого обращения с ребенком, указанными выше, а также, в случае необходимости, для возбуждения судебной процедуры.

Содержание международных обязательств Российской Федерации раскрывается в Декларации и Плана действий «Мир, пригодный для жизни детей», принятых на 27-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей (Нью-Йорк, 8-10 мая 2002 г.), Берлинских обязательствах в отношении детей, принятых на Конференции по положению детей в Европе и Центральной Азии (Берлин, 16-18 мая 2001 г.).

В 2009 году Российская Федерация ратифицировала Европейскую Социальную Хартию, приняв на себя дополнительные обязательства по обеспечению социальной, юридической и экономической защиты детей, молодежи, семей.



Понятия «защита детства» и «защита прав детей»

Положения Конституции Российской Федерации говорят о «государственной поддержке» (статья 7) и «государственной защите» (статья 38) семьи и детства. Если под поддержкой следует понимать самые разнообразные меры, направленные на обеспечение устойчивого, благоприятного функционирования института семьи, детства в целом, то защита предполагает снятие и преодоление имеющихся угроз и рисков.

Вместе с тем, эти нормы неиндивидуальны и относятся к сфере семейной и социальной политики в целом. В рамках их применения выстраиваются самые различные механизмы в сфере демографического развития (стимулирования рождаемости), поддержания благосостояния семей и детей (меры социальной поддержки, пособия и льготы), обеспечения образования и медицинской помощи, отдыха и оздоровления, культурного развития.

Защита прав детей (ребенка) предполагает выполнение государством своих функций по обеспечению реализации прав каждого гражданина, в том числе несовершеннолетнего. Установленные международными договорами, Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации права граждан должны быть обеспечены, а в случае нарушения – восстановлены.

Поскольку дети – особая категория граждан, в силу особенностей развития, отсутствия юридической дееспособности, установлены их особые права и особые механизмы их обеспечения и защиты.



Защита прав ребенка: цели и механизмы

При анализе реализации любых целей государственной политики, в том числе в обеспечении защиты прав граждан, важно соотношение устанавливаемых законодательством прав и механизмов, обеспечивающих их реализацию, в том числе, восстановление в случае нарушения. Без эффективных механизмов право становится общей декларацией. Механизмы обусловлены всей системой законодательства, опытом правоприменительной практики (в том числе, сложившимися стереотипами в трактовке тех или иных норм), историческими условиями развития тех или иных отраслей, государственных структур, наличием управленческой «воли» к созданию результативно работающей системы, наличием необходимых ресурсов, отношением граждан и многими другими факторами.

Разрыв между «идеалом» в реализации той или иной функции государства в этой области и практической ситуацией существует и будет существовать всегда. Вместе с тем, роль профессионально ориентированного специалиста на любом уровне – как практика, так и управленца любого ранга – в доступном ему масштабе создавать факторы и условия, которые бы позволяли гарантировать более полный и качественный результат. Критический анализ действующего механизма и нахождение возможности его совершенствования – непереносимое условие преодоления проблем. Разумеется, предполагается конструктивный и профессиональный подход как к критике, так и к формированию предложений по изменениям.

Основные права ребенка

В первую очередь, в сфере семейных отношений, установлены такие права ребенка, как:

- Право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно (право знать своих родителей, право на совместное с ними проживание)
- Право на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства
- Право на общение с родителями и другими родственниками
- Право выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы
- Право на имя, отчество и фамилию
- Право на получение содержания от своих родителей и других членов семьи
- Право на защиту своих прав и законных интересов, в том числе на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц их заменяющих)

В сфере общественной жизни ребенок, как гражданин Российской Федерации, имеет установленные для граждан права, такие как, право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование и т.д.

Право ребенка на защиту

Семейным кодексом Российской Федерации установлено, что защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных Кодексом, органом опеки и попечительства, прокурором и судом.

Основными «защитниками» ребенка являются его родители. Они выступают в защиту его прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами. В случае, если права ребенка нарушены, именно они обязаны предпринимать действия, направленные на их восстановление.

Особыми случаями являются:

1. Отсутствие родителей.

2. Противоречие между интересами родителей и интересами детей, установленные органами опеки и попечительства.

Родители не могут осуществлять свои права в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей. При осуществлении родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей.

3. Злоупотребления со стороны родителей (лиц, их заменяющих), в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами.

Ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет – в суд.

Должностные лица организаций и иные граждане, которым станет известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов, обязаны сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. При получении таких сведений орган опеки и попечительства обязан принять необходимые меры по защите прав и законных интересов ребенка.

Исходя из этого, согласно действующему в России законодательству, защите со стороны государственных органов подлежат не только отдельные категории детей, но все дети, в отношении которых установлено нарушение их прав.

Эффективные механизмы такой защиты в большинстве случаев, как это показывает наука и практика, должны заключаться не в мерах административного или уголовного преследования родителей или иных членов семьи ребенка, а, в первую очередь, в оказании профессиональной помощи для восстановления способности семьи заботиться о ребенке. Именно это зафиксировано в статье 19 Конвенции о правах ребенка.

Таким образом, оказание профилактической помощи семье является приоритетным инструментом, средством обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка. Социальная поддержка, оказание социальных услуг, профилактическая и реабилитационная работа не противопоставляется защите детей, а служит ее основным ресурсом.

Следует признать, что механизмы защиты детей через оказание помощи его семье не в полной мере проработаны и реализованы на законодательном уровне и в практике. Именно эти дефициты служат причиной сложностей в преодолении социального сиротства. При недостаточном использовании инструментов выявления и поддержки, с течением времени вынужденным становится применение мер, связанных с ограничением и лишением родительских прав для защиты безопасности и жизни ребенка, что не способствует уменьшению числа социальных сирот.



Категории детей, нуждающихся в защите

Помимо норм, предписывающих обеспечить государственную защиту прав каждого ребенка в случае их нарушения, законодательство Российской Федерации устанавливает особую категорию детей, подлежащих защите – дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

Дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации (Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации, статья 1) – дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии; дети – жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф,

стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети – жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в образовательных организациях для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа); дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

Защита и поддержка детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, регулируется значительным числом законодательных и нормативных актов федерального и регионального уровня.

ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ СЕМЬЯМ И ДЕТЯМ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА

Факторы и условия, порождающие проблему социального сиротства

С целью разработки и реализации государственной политики в области профилактики социального сиротства и семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей особенно важно установить, что лежит в основе феномена социального сиротства, как оказывать эффективную помощь детям, оставшимся без попечения родителей и как предотвратить воспроизведение социального сиротства в будущем.

Для успешного решения задач профилактики социального сиротства необходимо учесть современные научные данные об основных факторах, обуславливающих сохранение в структуре детского населения значительной доли детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно исследованиям и экспертным оценкам, главными причинами, порождающими социальное сиротство, являются процессы развития кризиса дезадаптации в семьях под влиянием внешних факторов или трудной жизненной ситуации и при условии низкого потенциала семьи по преодолению негативных обстоятельств.

Развитие семейного кризиса с течением времени приводит к утрате способности обеспечивать нормальные условия для развития детей, жесткому обращению с детьми, злоупотреблению родительскими обязанностями. Во многих случаях оно сопряжено с развитием пьянства и алкоголизма, наркозависимостью, деградацией семейных и социальных ролей.

В случае отсутствия своевременного выявления кризисной ситуации и оказания эффективной профилактической помощи, развивается хронический кризис, ведущий к невозможности безопасного проживания ре-

бенка в родной семье. В этих ситуациях вынужденной мерой по защите прав ребенка выступает лишение родительских прав, устройство ребенка, оставшегося без попечения родителей на воспитание в установленных законом формах.

В структуре сиротства около 80% из первично выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, – это так называемые «социальные сироты», оставшиеся без родительского попечения по «социальным» причинам (аморальный образ жизни родителей, нарушение прав ребенка, выражающееся в действиях родителей насильственного характера, а также в пренебрежении нуждами ребенка, уклонении от исполнения родительских обязанностей и т.п.).

Можно выделить несколько категорий детей, попадающих в детские дома, приюты, социально-реабилитационные центры и другие подобные учреждения:

- Дети, родители которых имеют ярко выраженные материальные и социальные проблемы (малоимущие и/или безработные, не имеющие собственной жилплощади)
- Дети, родители которых злоупотребляют алкоголем или наркотиками; имеющие проблемы с правоохранительными органами и т.п.
- Дети, потерявшие родственников, ранее заботившихся о ребенке (когда фактическая забота о ребенке исходила не от родителя, а от другого родственника, например от бабушки)
- Дети, родители которых находятся временно в медицинских стационарных учреждениях, тюрьмах, др. учреждениях
- Дети душевнобольных родителей, которые в силу своего состояния не могут осуществлять заботу о ребенке
- Подростки, ушедшие из дома в результате выраженных конфликтов с родителями и родственниками и длительное время живущие на улице вдали от дома

Анализ имеющихся данных показывает, что социальное сиротство в каждом случае нельзя объяснить каким-то одним фактором (например, алкоголизмом родителей или трудным материальным положением семьи). В его основе лежит комплекс социально-экономических, медицинских и психологических факторов.

Как показали работы исследователей (Алексеева И.А., Новосельский И.Г.)¹ для того, чтобы ребенок оказался социальным сиротой, важно одновременное сочетание факторов из трех групп:

1. Факторы, связанные с родителями и семьей:

- Собственный негативный детский опыт родителей (воспитание в интернатных учреждениях или наличие сепарации от родителей в детстве; дефицит тепла и заботы со стороны родителей, грубо-конфликтные отношения между ними; переживание насилия в детском опыте; алкоголизация родителей, инвалидизация родителей и т.п.)
- Злоупотребление алкоголем отцом или матерью (иногда обоими родителями)
- Душевные заболевания у родителей
- Негативные особенности личности родителей (снижение интеллекта, инфантильность, эгоцентризм, невротизация)
- Низкий уровень социальной адаптации (низкий образовательный уровень, отсутствие профессии или низкая квалификация)
- Особенность семьи (многодетность, нарушенные отношения между родителями, хаотичность, спутанность ролей в семье, разобщенность семьи, бедность социальных связей)
- Физическое, эмоциональное и сексуальное насилие по отношению к ребенку

2. Факторы, связанные с ребенком:

- Особенности развития и характера детей (невропатии, энцефалопатии, гиперкинетический синдром, дизонтогенетические проявления, нарушения общения и т.п.)
- Соматические и психические заболевания
- Школьная дезадаптация
- Нарушения поведения ребенка (воровство, уходы из дома, употребление психоактивных веществ)

¹ И.А. Алексеева, И.Г. Новосельский. Жестокое обращение с ребенком. Причины. Последствия. Помощь. 2-е издание, дополненное и переработанное. – М., 2010

3. Ситуационные факторы:

- Трагические события (смерти, пожары и пр.)
- Потеря жилья и работы, выраженные материальные проблемы
- Попадание в зону военных действий и межнациональных конфликтов (включая вынужденную миграцию)
- Сепарация ребенка, обусловленная внешними причинами (длительный отрыв ребенка от матери, особенно в раннем возрасте)
- Отсутствие родственников, оказывающих поддержку семье

Все эти факторы связаны между собой и оказывают влияние друг на друга.

Ребенок становится социальным сиротой только тогда, когда одновременно сочетается действие факторов как минимум из двух групп и при этом таким способом, который нарушает детско-родительские отношения и препятствует компенсации этих отношений при взаимодействии с другими родственниками.

Таким образом, можно рассматривать социальное сиротство, прежде всего как результат нарушения детско-родительских отношений, а не как прямое последствие тяжелых социально-экономических или медицинских проблем.

Наиболее часто встречающиеся и наиболее серьезные проблемы детей связаны с последствиями жестокого обращения со стороны родителей: насилия, неудовлетворения основных потребностей детей, дефицита внимания и заботы.

Нарушения детско-родительских отношений играет ведущую роль в формировании социального сиротства. Обычно эти нарушения возникают на самых ранних этапах жизни ребенка. Источником этих нарушений является негативный собственный опыт родителей, особую роль в котором играют насилие (физическое, эмоциональное, сексуальное) и пренебрежение нуждами ребенка. Проблемы, присутствовавшие в неблагополучной родительской семье, усиливаются и усугубляются в следующем поколении, особенно при наличии других негативных обстоятельств.

Негативные обстоятельства (социально-экономические, медицинские, ситуационные) воздействуют, в первую очередь, на детско-родительские отношения, ухудшая их.

Одним из наиболее патогенных факторов, на основании которого можно с чрезвычайной степенью вероятности прогнозировать социальное сиротство у ребенка, является алкоголизм матери (при отсутствии других родственников, способных взять на себя весь объем забот о ребенке). Мать, страдающая алкоголизмом, не может сформировать и поддерживать нормальные отношения с ребенком.

Социальная адаптация ребенка (прежде всего в школе) при прочих равных условиях является существенным фактором, противостоящим социальному сиротству. Если ребенок удерживается в школе, пусть плохо, но учится, посещает занятия, а тем более, если он учится успешно, то риск ухода из семьи на улицу и попадания в асоциальные компании значительно снижается.

Оказание помощи детям группы риска по социальному сиротству и их семьям является очень важной задачей, несмотря на чрезвычайную временную финансовую и эмоциональную затратность такой помощи. Это необходимо как с точки зрения оказания помощи этим детям в решении актуальных проблем, так и с точки зрения прерывания цикла насилия и небрежения, поскольку они имеют тенденцию воспроизводиться и усугубляться в последующих поколениях.

Соответствующая помощь должна оказываться на самых ранних этапах жизни ребенка, т.к. нарушенные на ранних этапах детско-родительские отношения с большим трудом компенсируются в последующем.

Почти каждый ребенок, попавший в приют, в социально-реабилитационный центр или другую подобную организацию, пережил за свою жизнь столько насилия, сколько зачастую не вмещается в жизнь обычного взрослого человека. Сама среда, в которой выросли дети, является питательной для воспроизведения насилия в нескольких поколениях. Дети, пострадавшие от насилия и пренебрежения нуждаются в длительной реабилитационной работе.

Анализ проблем действующей системы защиты детства

Ныне действующая модель организации защиты детства во многих своих существенных чертах сохранилась с советских времен. Система характеризовалась тем, что ее концепция не предполагала профессиональную работу с семьей. Считалось, что на семью призваны воздействовать общественные объединения, такие как профсоюзная организация, партийная, комсомол, различные общественные институты, которые имели большое влияние в обществе. Предполагалось также, что случаи неблагополучия будут единичными. В связи с этим для органов опеки и попечительства был заложен норматив «1 инспектор на 5 тысяч детского населения».

В период распада советской социально-экономической системы возникло большое число неблагополучных семей, практиковавших жестокое обращение с детьми. В семьях появилась и закрепилась негативная практика семейного воспитания детей. Общественные ценности изменились, само влияние общественных институтов исчезло, как исчезли и сами эти институты. Органы опеки оказались перегружены случаями, которыми они должны были заниматься. Сформировалась практика позднего выявления неблагополучных семей. Учреждения образования существенно сократили выполнение своих социальных и воспитательных функций. Численность специалистов, которые занимались защитой прав ребенка, осталась на прежнем уровне. Результат – рост лишения родительских прав и числа детей, оставшихся без попечения родителей.

Когда с наступлением стабилизации в экономике у государства появилась возможность пересмотра и совершенствования социальной политики, было обращено внимание на то, что у нас большая часть бюджетных средств в системе защиты детства тратится на государственное обеспечение и содержание детей, оставшихся без попечения родителей. Важно было заняться этими детьми и снизить расходы на их содержание в государственных интернатных учреждениях. Первой была поставлена задача по перемещению детей из детских домов в замещающие семьи. С 2006 года стали выделяться средства федерального бюджета для решения задач семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. С этого же года стали проводиться федеральные и региональные информационные кампании по семейному устройству среди населения. Замеща-

ющая забота успешно развивается, и мы видим, что поток выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, «социальных сирот» практически сравнялся с потоком детей, которые устраиваются на воспитание в семьи граждан.

Вместе с тем, ежегодно выявляются десятки тысяч детей, оставшихся без попечения родителей (в целом по Российской Федерации). В связи с этим необходимо ставить задачу по снижению притока детей в систему. Решение данной задачи требует организации раннего выявления детей, страдающих от жестокого обращения в своих кровных семьях.

В 2010 году объявлена Общенациональная информационная компания по противодействию жестокому обращению с детьми.

При сопоставлении понятий «дети, оставшиеся без попечения», «социальное сиротство», «жестокое обращение с ребенком», выявляется, что все дети, которые в свое время остались без попечения родителей, пережили жестокое обращение в семьях. Жестокое обращение при этом трактуется так, как принято в научной литературе, т.е. как область физического, сексуального, психического (эмоционального) насилия и пренебрежения основными нуждами и потребностями ребенка. Соответственно, жестокое обращение с ребенком является корневой причиной социального сиротства. Это важно учитывать при определении стратегии решения задач по преодолению социального сиротства, снижения его уровня.

Выработка необходимых мер государственной политики в данном направлении требует достоверных исследовательских данных о распространенности жестокого обращения с детьми в российских семьях. К сожалению, в последнее время по этой тематике проводилось очень мало исследований. Среди них следует указать на международное исследование, проведенное под эгидой ООН в 21-й стране, в том числе и в Российской Федерации, и российское исследование, проведенное в 2009 году Институтом социологии РАН по заказу Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Последнее показало, что 46% опрошенных в детстве подвергались физическому наказанию. Почти 52% родителей сообщили о том, что прибегали к физическому наказанию детей в воспитательных целях. Эти данные дают общее представление о распространенности жестокого обращения с детьми.

В каких же семьях практикуется жестокое обращение, и в каких можно его прекратить, сохранив ребенку кровную семью? Какие семьи нужно рано выявлять и реабилитировать?

Семьи проходят разные стадии кризиса, прежде чем становятся маргинальными, хронически пьющими, не работающими. Каждая семья начинает с того, что проходит стадию «проблемной». Проблемы такой семьи ничем не специфичны. Например, трудности, связанные с рождением второго ребенка, или отъезд или смерть представителя старшего поколения, который брал на себя часть нагрузки по воспитанию детей. В семье наступает трудная ситуация из-за того, что родители не готовы всю нагрузку взять на себя. Если семья в этот момент не выявить, то ее проблема, с которой здоровая семья справляется своими ресурсами, может вырасти для неблагополучной семьи в кризис. У такой «ослабленной» семьи не хватает внутренних ресурсов для того, чтобы преодолеть проблему. Не получив помощи извне, кризис в семье начинает нарастать и в конце концов проблема усугубляется. Через какое-то время, в случае неблагоприятного развития событий, государственные органы столкнутся с необходимостью ставить вопрос об ограничении или лишении родительских прав. Чем дольше семья находится в кризисе, тем меньше ее потенциал для восстановления, реабилитации и тем больший объем усилий необходим для того, чтобы помочь ей, чтобы она преодолела свой кризис. Это не только реабилитационные, но и финансовые усилия, которые необходимы, чтобы семью из кризиса вывести.

Когда семья имеет проблемы, то ей помогают консультационные службы, такие как телефоны доверия, кризисные службы. Это могут быть досуговые учреждения, клубы,

Когда у семьи начался ранний кризис – в процесс включаются центры диагностики и консультирования, социальные группы в детских садах. Отделения по работе с семьей центров социального обслуживания населения.

Если мы имеем дело с поздним кризисом, то в сложившейся в России ситуации система защиты детства уже не располагает возможностями помочь семье. В основном, она занимается исключительно ребенком. В работу включаются школы-интернаты, детские дома, дома ребенка.

Финансово-экономический анализ показывает, что инфраструктура учреждений и услуг для проблемных и раннекризисных семей в 800 раз менее затратна, чем для позднекризисных семей и семей в хроническом кризисе.

Таким образом, одной из ключевых проблем действующей системы защиты детства является диспропорция в имеющихся услугах и видах помощи для семей, находящихся на ранней и поздней стадии кризиса. Преодоление данной диспропорции требует серьезных системных мер.

Другая группа проблем системы защиты детства связана с организационно-управленческими аспектами ее деятельности.

В советское время предполагалось, что при необходимости с семьей будут взаимодействовать общественные институты. В связи с этим система защиты детей как отрасль не выстроена в таком же виде, как выстроены системы образования, здравоохранения и т.п.

Согласно действующему в настоящее время законодательству, государственными полномочиями по защите прав детей располагают органы опеки и попечительства. Это правоустанавливающий орган, который определяет статус ребенка и обязан принимать меры по защите его прав и законных интересов, в случае их нарушения. Вместе с тем, сама деятельность, которая может восстановить права ребенка, ведется учреждениями различных ведомств, как правило, не подчиненных органам опеки и попечительства. Административные и финансовые ресурсы для осуществления такой деятельности находятся в ведомственных органах управления. Координирующую роль призван выполнять коллегиальный орган – Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав. Данная правовая и организационная ситуация создает существенные разрывы, является причиной неэффективности с точки зрения общепринятых подходов к менеджменту.

В связи с изложенным, в настоящее время на федеральном уровне, а также на уровне субъектов Российской Федерации активно обсуждаются вопросы совершенствования управления в системе защиты детства.

Еще в 2007 году на Всероссийском совещании работе органов государственной власти в сфере социального развития была поставлена задача создать необходимую инфраструктуру профилактической работы комплексную систему реабилитации детей, находящихся в социально опасном положении, для того, чтобы своевременно выявлять неблагополучные семьи; везде, где можно – стремиться сохранить ребенку его кровную семью.

Отмечена необходимость кардинально усовершенствовать работу социальных учреждений, отвечающих за взаимодействие с неблагополучными семьями. Соответствующие структуры должны вовремя распознавать по определенным критериям неблагополучные семьи, устанавливать контакт с ними и принимать решения.

Первая часть решения задачи по снижению уровня социального сиротства – развитие семейных форм жизнеустройства успешно решается, вторая – по раннему выявлению неблагополучия, а точнее сказать, семей,

где нарушаются права ребенка, где есть жестокое обращение с детьми в семьях, в настоящее время наиболее актуальна. Только решение этой задачи сократит число вновь выявляемых детей, остающихся без попечения родителей.

Для решения этой задачи необходимо наладить систему раннего выявления фактов жестокого обращения с детьми и организации помощи.

Кроме заявительного принципа, который традиционно применяется в системе социальной защиты населения, необходимо ввести выявительный принцип, поскольку семьи, практикующие жестокое обращение, сами крайне редко обращаются за помощью в социальные службы. Чаще заявительный принцип реализуется через обращение населения, в том числе и самих детей, по телефону доверия. Сейчас в Российской Федерации введен единый номер детского телефона доверия – 8 800 2000 122.

Выявление фактов жестокого обращения с применением выявительного принципа базируется на работе первичной сети. Как инфраструктура, такая сеть существует и включает в себя специалистов системы образования, здравоохранения, социальной защиты населения, всех которые регулярно работают с детьми и семьями. Этим специалистов необходимо ориентировать на первичное выявление детей с признаками жестокого обращения.

Необходимо вводить курсы по обучению признакам жестокого обращения с детьми в программы обучения врачей, учителей, воспитателей детских садов, в курсы повышения квалификации этих специалистов.

Вторая часть системы – выстраивание процесса реабилитации семьи. Процесс реабилитации не может быть выстроен так же, как процесс предоставления отдельных разрозненных услуг. Процесс реабилитации всегда имеет куратора, который его организует, и всегда имеет цель и задачи.

Проблема межведомственного взаимодействия в рамках системы защиты детства может быть решена за счет внедрения соответствующих технологий и алгоритмов работы со случаем.

Раннее выявление – функция органов опеки и попечительства. Поскольку этот орган имеет право установить статус ребенку и признать его нуждающимся в государственной защите. На первом этапе идет прием информации, на втором этапе расследование информации о возможном нарушении прав ребенка, поступившей в органы опеки. Расследование происходит следующим образом. Прежде всего, устанавливается нали-

чие факта нарушения прав ребенка или его отсутствие. Затем оценивается – безопасно ли ребенку в семье. Существует ли и какова степень риска жестокого обращения с ребенком в этой семье. Это делают профессионалы с использованием определенного диагностического инструментария. Результаты диагностического обследования и акт обследования являются основанием для принятия органами опеки того или иного решения. Признав ребенка нуждающимся в государственной защите, органы опеки открывают случай и разрабатывают План по защите прав ребенка. В соответствии с этим Планом назначается куратор, разрабатывающий план реабилитации семьи и ребенка, который выполняют субъекты профилактики в течение назначенного срока. После этого срока куратор вместе с Территориальным консилиумом специалистов определяет, есть ли условия в семье для того, чтобы ребенок продолжал в ней жить. Если условия созданы, случай закрывают. Дело передают в базу данных на хранение.

Органы опеки и попечительства ведут работу по раннему выявлению семей в стадии проблемной и на ранней стадии семейного кризиса.

Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав традиционно и в соответствии с законодательством занимается семьями на поздней и хронической стадии кризиса, где важно применять санкции, координирует деятельность всех субъектов профилактики.



Типичные проблемы социальных учреждений

В настоящее время преобладающая роль учреждений социального обслуживания для семьи и детей в системе профилактики заключается в стационарном размещении несовершеннолетних. Срок пребывания детей в учреждениях зачастую обусловлен не объективными обстоятельствами их семейной ситуации, а принятой технологией работы учреждения, и может быть неоправданно длительным. При этом интенсивность развернутой работы по выявлению семей, находящихся в социально опасном положении, приводит к большому потоку детей, проходящих через учреждения, что приводит в конечном итоге к увеличению уровня социального сиротства (численности детей, признанных оставшимися без попечения родителей). Наполняемость учреждений (количество койко-дней) по-прежнему выступает одним из показателей работы учреждений.

Анализ процесса размещения детей в учреждения социального обслуживания, их пребывания там и результатов реабилитационной работы в комплексе с оценкой показателей уровня социального сиротства в области, позволяет сделать вывод о том, что предусмотренная плановая численность стационарных мест не имеет должным образом разработанного практического и организационно-экономического обоснования. Число помещаемых на стационарное обслуживание несовершеннолетних в большей степени обусловлено емкостью учреждений, чем уровнем нуждаемости в такого вида помощи.

Работа с ребенком в учреждениях ведется в отрыве от процесса оказания реабилитационной помощи семье в целом. В актах обследования семьи, содержащихся в личных делах детей, помещенных в учреждения, не содержится полной информации о причинах семейного неблагополучия, нарушения прав ребенка, отсутствуют комплексные планы работы с семьей. Учреждения не обладают необходимыми кадровыми ресурсами для полноценной работы с семьями, которая в связи с этим часто сводится к контрольному визитированию.

В работе используются категории, характеризующие тип трудной жизненной ситуации («малообеспеченность», «отсутствие занятости», «многодетность» и т.п.), не раскрывающие конкретную ситуацию ребенка, уровень его безопасности в семье и риска жестокого обращения с ребенком, злоупотребления родительскими обязанностями. Это ведет к пробелам в постановке конкретных реабилитационных задач в работе с семьей и ребенком.



Апробация и внедрение инновационных технологий и услуг в сфере профилактики социального сиротства

В настоящее время во многих субъектах Российской Федерации ведется интенсивная работа по апробации и внедрению инновационных технологий и услуг, позволяющих оказать профилактическую помощь семьям на ранней стадии развития неблагополучия. Приведем лишь некоторые примеры такого опыта:

Работа по технологии реабилитации алкоголизированной семьи

Предполагает разностороннюю помощь и поддержку семьям и детям, входящим в группу риска по социальному сиротству, где родители имеют выявленные проблемы злоупотребления алкоголем. Предполагается, что в целевую группу проекта могут быть включены семьи, имеющие непродолжительный период алкогольной зависимости. Помощь и поддержка семей может включать следующие тематические блоки работы:

- Помощь в решении материально-бытовых проблем
- Работа с окружением семьи
- Помощь в решении вопросов, связанных со здоровьем членов семьи
- Психологическая и педагогическая помощь детям
- Психологическая помощь семьям
- Решение социальных проблем семей
- Клубные формы работы с семьями

Работа по технологии социально-бытового патронажа неблагополучных семей на дому

Предполагает разностороннюю помощь и поддержку семьям и детям, включая детей с особенностями развития и инвалидностью, входящих в группу риска по социальному сиротству, не готовых к посещению учреждений социальной помощи населению, имеющие выраженные трудности в сфере детско-родительских отношений и осуществлении ухода за детьми.

Основным содержанием работы является оказание на дому услуг по формированию родительского поведения, а также по помощи в решении социальных, медицинских и других проблем семьи, повышение родительской компетентности родителей в семье.

Работа по технологии психолого-педагогического сопровождения ребенка группы риска в социальном пространстве

Предполагает организацию реабилитационной помощи ребенку группы риска в досуговой деятельности. Предполагает работу в интегрированной (смешанной) группе, включающей как «обычных детей», так и детей указанной целевой группы.

Работа по технологии психолого-педагогического сопровождения ребенка группы риска в образовательном пространстве

Предполагает организацию на базе учреждений образования «социальных гостиных» для детей группы риска по социальному сиротству, в которых могут решаться социальные, педагогические и психологические проблемы этой группы детей.

Работа по технологии профилактики отказов от новорожденных детей

Предполагает работу с семьями, в которых существует риск отказов от новорожденных детей. В рамках данной деятельности предполагается организация взаимодействия между медицинскими учреждениями (роддома, детские поликлиники, женские консультации, дома ребенка), которые могут эффективно выявлять такие семьи, и организациями социальной защиты населения, которые могут оказывать помощь семьям в решении социальных, материально-бытовых и психологических проблем. К работе могут также привлекаться психологические службы.

Работа по технологии социальной адаптации выпускников интернатных учреждений на базе учреждений начального и среднего профессионального образования

Предполагает развитие на базе учреждений начального и среднего профессионального образования программ, направленных на социальную адаптацию и подготовку к независимому проживанию выпускников интернатных учреждений, а также проектов, направленных на создание среды позитивного общения для детей целевой группы.

Работа с неблагополучной семьей по технологии сетевой терапии

Предполагает помощь семьям на ранней стадии кризиса через организацию сетевых встреч с участием специально подготовленных специалистов по сетевой терапии.

Эти и многие другие технологии демонстрируют свою высокую результативность в работе с семьями группы риска. Основная задача заключается в том, чтобы успешные практики преодолели порог «инновационного опыта» и стали общеупотребимыми, равно доступными большинству семей и детей, живущих в России. Это невозможно без определения перечня и стандартизации услуг, оказываемых семьям на ранней стадии кризиса, предъявлении жестких требований к процессу оказания помощи и организации эффективной системы повышения квалификации и методической поддержки специалистов, работающих в отрасли.

Рекомендации по использованию технологии раннего выявления нарушений прав ребенка и работы со случаем

В предшествующие годы деятельность органов и учреждений системы профилактики была, как правило, ориентирована на работу с хроническими семейными кризисами и осуществление реабилитации ребенка в отрыве от семьи в условиях специализированных учреждений. В случае отсутствия улучшения семейной ситуации в качестве основных инструментов защиты прав и законных интересов ребенка выступали ограничение и лишение родительских прав.

В настоящее время перед системой профилактики поставлены задачи по своевременному выявлению семейного неблагополучия на ранней стадии кризиса, комплексной реабилитации семьи, сохранения ребенку во всех возможных случаях его родной семьи.

Решение данных задач требует внедрения новых технологий организации профилактической работы с кризисными семьями, позволяющих специалистам, в том числе не имеющим специального образования в сфере семейной и кризисной психологии, эффективно решать задачи своевременного выявления семей группы риска по социальному сиротству и их эффективной реабилитации.

Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения разработаны технологии «раннего выявления нарушений прав ребенка» и «работы со случаем нарушений прав ребенка», которые апробированы в муниципальных образованиях Томской области, Новосибирской области, Хабаровского края. В настоящее время эти технологии широко внедряются в Республике Бурятия, Тамбовской области, Алтайском крае, Московской области и других субъектах Российской Федерации. Опыт ряда указанных регионов получил высокую оценку на Всероссийском конкурсе на выявление лучшего регионального опыта по профилактике социального сиротства, который проводился Министерством образования и науки РФ в 2009 году.

Указанные технологии применяются в работе с семьями, находящимися на ранней стадии кризиса, в которых родители оказались предрасположены, в силу их личных особенностей или особенностей их жизненной ситуации, к жестокому обращению с детьми (различным видам физического и эмоционального насилия, пренебрежению потребностями ребенка).

Основная цель их использования – прекращение жестокого обращения и предотвращение возможности его повторения в будущем. Технологии позволяют обеспечить своевременную помощь и индивидуальный подход к решению проблем, приведших к возникновению ситуации нарушения прав ребенка в семье, организовать эффективное межведомственное взаимодействие при оказании помощи семье и ребенку, принять возможные меры к предотвращению лишения родительских прав.

Технологии «раннего выявления нарушений прав ребенка» и «работы со случаем нарушений прав ребенка» включают в себя реализацию единого порядка работы с каждой семьей, в которой зафиксированы нарушения прав ребенка. Порядок разработан в соответствии с Семейным кодексом РФ, Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» № 124-ФЗ от 24.07.1998 г., Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ от 24.06.1999, Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» № 48-ФЗ от 24 апреля 2008 г., Постановлениями Правительства Российской Федерации. Предлагаемые подходы работы с семьями группы риска соответствуют международным стандартам и требованиям Конвенции о правах ребенка и Декларации о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей.

Технология «раннего выявления нарушений прав ребенка» предполагает организацию в учреждениях и организациях начального и основного общего образования, дополнительного образования, здравоохранения выявления детей с признаками нарушений прав ребенка, жестокого обращения с детьми. Специалисты этих организаций постоянно или регулярно наблюдают детей в ходе осуществления своей основной деятельности и имеют возможность заметить изменения в состоянии ребенка, его внешнем виде или поведении. В рамках реализации технологии «раннего выявления» устанавливается порядок выявления специалистами детей с признаками жестокого обращения, порядок передачи этой информации в органы опеки и попечительства, и порядок работы с этой информацией.

Технология «работы со случаем нарушений прав ребенка» предполагает организацию на межведомственной основе реабилитационной работы с семьей и/или ребенком в целях восстановления в семье условий для соблюдения прав ребенка, его воспитания и нормального развития.

Технологии включают в себя следующие основные этапы:

1. Прием информации

Факты, свидетельствующие о возможном нарушении прав ребенка, могут стать известны гражданам, специалистам организаций и учреждений различных ведомств, работающих с семьей и детьми. Для организации работы органу опеки и попечительства необходимо определить единый пункт приема информации, внедрить формы фиксации информации и алгоритмы дальнейшей работы с полученным сигналом. После приема информации осуществляется предварительная оценка ее экстренности, позволяющая провести первичную сортировку поступающих сообщений и более равномерно распределить нагрузку на специалистов.

Организация приема информации о возможных нарушениях прав ребенка сопряжена с определенными трудностями, связанными с отсутствием в обществе сформированных ценностных установок в отношении необходимости неукоснительного соблюдения прав детей. В этих условиях специалистам сложно сформировать профессиональное отношение к выявленным фактам, признать единичные признаки жестокого обращения заслуживающими внимания и реагирования. Информирование органов опеки и попечительства воспринимается как преждевременная мера. Результатом становятся попытки специалиста оказать самостоятельную несистемную помощь либо пассивное наблюдение за развитием ситуации.

В связи с изложенным, с целью эффективной организации раннего выявления нарушений прав ребенка, необходимо проведение систематической информационной и образовательной работы с гражданами, разъяснение им признаков жестокого обращения с детьми, порядка действий в случае обнаружения таких признаков.

Необходимо также организовать информационно-методическое сопровождение специалистов, освещение самого феномена жестокого обращения (его видов, внешних и поведенческих признаков, причин, факторов риска), так и возможных последствий для ребенка даже единичных случаев жестокого обращения. Специалистов необходимо извещать о принятых по поступившей и проверенной информации мерах, что позволяет сформировать новое отношение к самому факту информирования государственных служб о признаках возможного нарушения прав ребенка, сменить имидж органов, уполномоченных принимать меры по защите прав детей – от карательного к поддерживающему.

2. Проверка информации

После получения первичной информации необходимо проведение проверки, целью которой является определить:

- Имело ли место нарушение прав ребенка
- Безопасно ли ребенку в данный момент оставаться в семье
- Какова степень риска жестокого обращения с ребенком

Такую проверку могут проводить как специалисты органов опеки и попечительства, так и специалисты организаций, осуществляющих отдельные полномочия органов опеки и попечительства, с обязательным представлением последними отчета по результатам проверки в орган опеки и попечительства для принятия окончательного решения.

Установление факта нарушения прав ребенка и оценка его безопасности требуют оценки риска жестокого обращения с ребенком. Для преодоления формализма или избыточного влияния субъективных факторов при проведении оценки, необходимо внедрение и использование специальных форм и методического инструментария, позволяющих определить причины выявленного факта жестокого обращения с ребенком и вероятность его повторения в будущем. Данный инструментарий решает следующие задачи:

- Объективировать процесс оценки риска жестокого обращения с ребенком в семье
- Максимально снизить в процессе проведения оценки и принятия окончательного решения роль личных ценностей и установок специалиста
- Содействовать формированию и сохранению доверительных отношений специалиста с семьей, демонстрировать партнерский характер отношений и позицию специалиста, заключающуюся в сохранении уважения к личности клиентов, ценности кровной семьи для ребенка
- Снизить эмоциональную нагрузку на специалиста, принимающего решения о судьбе семьи и ребенка
- В дальнейшем объективно оценивать эффективность реабилитационных мероприятий (по степени изменения выраженности выявленных при первом обследовании факторов риска)

Предполагается использование форм оценки риска, с помощью которых каждый фактор риска определяется по шкале (высокий, средний, низкий), после чего дается интегральная оценка

Высокий уровень риска предполагает, что если органы опеки и попечительства не вмешаются в ситуацию и ребенок будет оставлен в семье, то существует большая вероятность причинения ему серьезного вреда (вплоть до нанесения увечий и летального исхода). Конструктивные схемы поведения родителей не сформировались, либо семейные обстоятельства препятствуют их применению.

Средний уровень риска предполагает, что если ребенок останется в семье, то ему может быть причинен определенный вред. В таких случаях необходимо принятие органами опеки и попечительства мер по защите прав ребенка. При этом отсутствуют признаки, указывающие на то, что ребенку грозит непосредственная опасность серьезных физических травм или смерти. Это означает, что, несмотря на присутствие факторов риска, в семье применяются конструктивные схемы поведения и наличествуют другие факторы безопасности, которые позволяют в определенной степени контролировать уровень риска.

Низкий уровень риска предполагает, что ребенку в семье ничего не угрожает и вмешательство с целью его защиты не требуется. Это означает, что в семье активно и последовательно применяются конструктивные схемы поведения, содействующие нормальному воспитанию и развитию детей.

Целью оценки безопасности нахождения ребенка в семье является выявление непосредственных угроз для жизни и здоровья ребенка. Такая непосредственная опасность может включать ситуации в семье, связанные с эскалацией домашнего насилия, или наличие периода обострения у родителя, страдающего серьезным психическим расстройством.

Помимо этого, целью оценки степени безопасности является получение информации, позволяющей спланировать действия, обеспечивающие наименьшее вмешательство в жизнь семьи, которые при этом могли бы успешно защищать ребенка от угрозы причинения ему серьезного вреда. Важным обстоятельством является то, что технология учитывает при обеспечении безопасности ребенка переживания его родителей и возможное влияние принятого решения на целостность семьи.

На основании полученной информации при необходимости должен быть разработан план обеспечения безопасности ребенка, позволяющий

нейтрализовать обнаруженные непосредственные угрозы и максимально сохранить возможность для ребенка остаться в семье. Мероприятия плана безопасности должны предусматривать активное вовлечение в работу по созданию благоприятных условий пребывания ребенка в семье ресурсов сети ее социальных контактов (ответственные родственники, друзья, соседи), государственных учреждений и структур, общественных организаций.

Задача исследования ресурсных возможностей семьи требует от специалистов делегирования части действий другим лицам и организациям при сохранении собственной ответственности за ситуацию. Например, специалист-куратор семьи привлекает к глубинной диагностике семьи семейного психолога. Такой подход реализуется в случае ясного осознания и принятия ценности сохранения кровной семьи для ребенка и необходимости в связи с этим установления доверительных отношений с родителями. Это обеспечивается за счет методической и профессиональной поддержки и супервизорского сопровождения специалистов.

План по обеспечению безопасности должен:

- Четко определить угрозы для безопасности ребенка;
- Иметь четко поставленные сроки действий;
- Быть реалистичным (чтобы семья могла выполнить его условия);
- Быть детализированным;
- Содержать указания на лиц, которые привлекаются для обеспечения безопасности ребенка, с указанием их роли, условий вовлечения и степени ответственности;
- Предусматривать мониторинг исполнения плана.

3. Признание ребенка нуждающимся в защите государства

Решение о признании ребенка нуждающимся в защите государства принимается исключительно на основании проведенной ранее оценки риска жестокого обращения с ребенком и оценки безопасности ребенка, в процессе проведения которых выявляются как уровень риска, так и причины и факторы, приведшие к возникновению нарушений прав ребенка. Это позволяет показать родителям, с чем конкретно связано данное вмешательство в жизнь их семьи, определить обязательные направления работы и мониторинга случая, минимизировать влияние личных ценностей и установок специалиста, проводящего проверку информации.

В случае установления по результатам проверки сигнала среднего уровня риска жестокого обращения с ребенком, факта жестокого обращения с ребенком орган опеки и попечительства признает его нуждающимся в защите государства, что влечет за собой обязанность принять необходимые меры по защите его прав.

4. Открытие случая

По каждому ребенку, признанному решением органа опеки и попечительства нуждающимся в защите государства, открывается случай (дело), в рамках которого ведется вся дальнейшая работа с семьей и ребенком, направленная на обеспечение условий для соблюдения его прав. Орган опеки и попечительства утверждает План по защите прав ребенка, который:

- Подтверждает факт открытия случая и начала деятельности по защите прав и интересов данного ребенка
- Определяет организацию, непосредственно работающую с данным случаем
- Определяет сроки, порядок и ответственных лиц за организацию и проведение мониторинга состояния семьи и ребенка

Принятие и реализация по каждому случаю Плана по защите прав ребенка обеспечивает возможность организационного и профессионального контроля, создает условия для эффективной деятельности по обеспечению прав ребенка.

Организация, определенная для непосредственного ведения случая, назначает из числа своих сотрудников куратора случая. В функциональные обязанности куратора случая входит: построение доверительных отношений с семьей, исследование природы проблем, ставших основанием для его открытия, привлечение семьи к получению услуг, адекватных потребностям, как всей семьи, так и ее отдельных членов, осуществление координации и мониторинга процесса предоставления помощи семье.

Куратор случая должен обладать специальной подготовкой, знаниями особенностей психологии кризисной семьи, правил и принципов социальной работы с такими семьями, навыками эффективной коммуникации и вовлечения семьи в совместную деятельность по преодолению кризиса.

5. Разработка и утверждение плана реабилитации семьи и/или ребенка

Куратор случая, на основе углубленной диагностики семейной ситуации, разрабатывает план реабилитации семьи и/или ребенка. Основной

задачей при разработке плана выступает не только преодоление семьей кризисной ситуации, но и формирование у нее навыка самостоятельного преодоления кризисных ситуаций в дальнейшем. Применяемый подход не предполагает немедленного реагирования в форме удовлетворения материальных потребностей членов семьи, что способствует формированию зависимого поведения и иждивенческого настроения

Формирование эффективного плана реабилитационных мероприятий требует последовательного выполнения куратором следующих этапов работы:

- Определить проблему: основную причину, по которой открыт данный случай
- Установить контакт и доверительные отношения с семьей
- Установить природу данной проблемы: окончательное определение того, что стало причинами возникновения проблемы, и оценка возможностей и ресурсов данной семьи
- Определить цели и задачи реабилитации: четко описать ожидаемые результаты вмешательства, которые должны основываться на оценке ситуации
- Определить действия, которые необходимо совершить для достижения поставленных целей и решения задач, а также разработать конкретные действия по достижению каждой конкретной задачи, распределить ответственность между специалистами и членами семьи
- Установить конкретные сроки мониторинга и выполнения намеченных действий

Куратор случая, не навязывая план реабилитации семье, вовлекает всех членов семьи в совместную деятельность по преодолению проблемных ситуаций, обсуждает с членами семьи и достигает общего понимания цели и задач совместной работы, совместно распределяет ответственность за результаты, делает план понятным и принятым семьей. При этом основная задача куратора – разбудить инициативу родителей, помочь им самим начать искать возможные выходы из сложившейся ситуации.

При планировании реабилитационной работы куратор опирается на доступные на данной территории профилактические услуги для семьи и детей (социально-бытовой патронаж семей на дому, сетевая терапия, курсы родительской компетентности, низкопороговые семейные клубы, реабилитационный досуг и социальная гостиная при школе для детей групп риска и

другие). В задачу куратора входит выбор услуг, направленных на преодоление факторов, способствующих возникновению нарушения прав и законных интересов ребенка именно в этой семье и именно в этот момент времени.

План реабилитации позволяет обеспечить координацию деятельности и помочь избежать дублирования усилий или взаимонепонимания относительно ролей и ответственности специалистов.

С целью повышения эффективности профилактической работы, учета различных факторов семейной ситуации, разработанный план целесообразно рассмотреть на профессиональном консилиуме с участием междисциплинарной команды специалистов (Территориальный консилиум специалистов, создается при органе опеки и попечительства).

План реабилитации семьи и/или ребенка утверждается органом опеки и попечительства.

6. Выполнение плана реабилитации семьи и/или ребенка

Куратор случая осуществляет координацию работы с семьей на основе плана реабилитации, для чего выполняет следующие функции:

- Помогает семье определить те услуги, которые могут помочь достигнуть заявленных в плане целей
- Знакомит семью с непосредственными исполнителями услуг
- Предоставляет исполнителю услуг необходимую информацию о том, почему семья обращается за услугой и каковы цели работы с данным случаем
- Оказывает помощь семье в получении доступа к услугам (транспорт, организация ухода за ребенком в отсутствие родителей, иная помощь)
- Осуществляет контроль процесса получения услуг, проверяет, что семья действительно пользуется услугами, выполняет свои обязательства в соответствии с утвержденным планом, определяя при этом степень удовлетворенности семьи и соответствия услуг объемным нуждам семьи

В процессе реализации своих обязанностей куратор случая должен убедиться в том, что выполнение плана реабилитации не перегружает семью и не создает ситуации, при которой дети остаются без должного призора и заботы.

В ходе своих визитов в семью куратор случая осуществляет поддерживающее консультирование, а именно: обсуждение проблем и нужд с членами семьи, активизация их сильных сторон, определение возможных решений и уточнение плана действий, выступление при необходимости в роли «адвоката» семьи перед различными службами и учреждениями.

В задачи куратора входит организация мониторинга качества оказания услуг, он должен уведомлять руководство соответствующих организаций в случае, если их услуги не отвечают нуждам клиентов. Куратор совместно с членами Территориального консилиума специалистов выявляет межведомственные несогласованности, влияющие на эффективность мероприятия по защите прав ребенка, и предпринимает меры по их преодолению.

Куратор, сохраняя профессиональную и партнерскую позицию по отношению к семье, отслеживает в процессе работы с семьей не проявленные ранее сильные и слабые стороны семьи, факторы риска, провоцирующие срывы, проводит, в соответствии со своими наблюдениями коррекцию плана реабилитации для развития и укрепления ресурса семьи, ее сильных сторон.

7. Мониторинг

По итогам проведенных реабилитационных мероприятий необходимо осуществление профессионального мониторинга состояния семьи и ребенка. Задачей мониторинга является получение информации о решении поставленных реабилитационных задач, необходимости корректировки плана реабилитации семьи и ребенка, продолжения и перспектив реабилитационной работы с семьей.

В соответствии с требованиями технологии работы динамика изменений по каждому случаю должна оцениваться не реже чем один раз в квартал. При этом желательно рассматривать заново все аспекты работы, связанные с данным случаем: от первоначальной оценки риска до адекватности предложенных мероприятий. Подготовка к мониторингу предполагает повторное проведение оценки риска жесткого обращения с ребенком с целью определения факторов, продолжающих влиять на сохранение степени риска, и на эффективность реализуемых в данный момент мероприятий. Также важно оценить динамику изменения отдельных факторов.

Конечные и промежуточные цели работы по случаю могут быть пересмотрены или переформулированы для того, чтобы задействовать вновь выявленные ресурсы, способствующие уменьшению рисков, решению проблем и нужд, выявленных в ходе текущего анализа ситуации. Для достижения пересмотренных конечных и промежуточных целей может быть разработан новый план действий и определены новые временные рамки для завершения работы. Если цели работы со случаем достигнуты, и услуги не требуются, случай должен быть закрыт. Отсутствие динамики по случаю также может быть основанием для принятия решения о прекращении профилактической работы и принятии иных мер, направленных на защиту прав и интересов ребенка.

Текущая оценка плана работы и изменения степени рисков должна проводиться совместно с семьей, что обеспечивает постоянное участие семьи в процессе планирования. Анализ работы со случаем может стать дополнительным фактором вовлечения семьи либо путем поощрения достигнутых успехов, либо путем выявления и обсуждения проблемных зон, в которых цели плана пока не достигнуты. Если другие специалисты тоже работают с семьей, они должны быть привлечены к анализу работы по плану.

8. Закрытие случая

Орган опеки и попечительства принимает решение о закрытии случая при достижении запланированных результатов либо при установленном отсутствии перспективы дальнейшей работы по реабилитации, отсутствии динамики состояния семьи и ребенка. В последнем случае принимается решение о соответствующих мерах административного воздействия, при наличии оснований, предусмотренных законодательством — об ограничении или лишении родительских прав.

Внедрение технологий «раннее выявление нарушений прав ребенка» и «работа со случаем нарушений прав ребенка» требует принятия мер к регулированию порядка межведомственного взаимодействия, которые могут быть определены правовыми и нормативными документами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Кадровое и материальное обеспечение деятельности по технологиям «раннее выявление нарушений прав ребенка» и «работа со случаем нарушений прав ребенка» осуществляется в соответствии с законодательством и нормативными актами субъекта РФ, отраслевыми нормативными актами, нормативными документами организаций и учреждений, принимающих участие в реализации технологий.

Сложившаяся практика работы показывает, что один куратор способен эффективно работать при условии полной занятости с 12-17 семьями в зависимости от тяжести и типологии семейного кризиса, особенностей жестокого обращения с ребенком. Для организации работы в данном направлении необходимы стартовые затраты на проведение обязательного предварительного обучения специалистов. Необходимым условием эффективной реализации технологий является организация профессионального (супервизорского) сопровождения специалистов, анализа трудных случаев, мероприятий по повышению их профессиональной компетентности.



Рекомендации по разработке и внедрению стандартов услуг по профилактике социального сиротства

По инициативе Минтруда России еще в конце 1990-х годов была развернута работа по стандартизации социальных услуг. К настоящему времени в большей степени разработаны основополагающие стандарты и стандарты деятельности учреждений, в меньшей – стандарты качества социальных услуг семье и детям. Постепенно формирующаяся в настоящее время система государственных стандартов в большей мере ориентирована на количественный аспект социального обслуживания – стандарты объемов предоставления услуг, стандарты оснащенности учреждений и требований к персоналу и т.п. В то же время разрабатываемые социальные стандарты пока очень слабо нацелены на выполнение защитной функции по отношению к детям и их семьям и не позволяют в должной степени оценить содержание и качество социальных услуг для различных категорий нуждающихся.

Необходимо понимать, что разработка стандартов качества социального обслуживания представляет собой длительный и, по сути непрерывный процесс, предполагающий их периодическое обновление. Это определяется тем, что стандарты призваны отражать изменения, происходящие под воздействием развития потребностей и ожиданий семьи и детей от оказания социальных услуг, с одной стороны, и возрастания требований и возможностей государства в области социального обслуживания, с другой.

При разработке стандартов качества социальных услуг важно учитывать следующие моменты. Российская практика стандартизации должна опираться на мировой опыт, согласно которому стандарты принято рассматривать как гарантии центрального правительства, региональных и местных органов власти и поставщиков услуг, включая НКО², по обеспечению определенного качества предоставляемых социальных услуг. Стандарты эффективны в том случае, если они являются реалистичными, надежными, обоснованными, четко сформулированными и измеряемыми.

По своему содержанию следует различать две основных группы стандартов:

- Стандарты, касающиеся окружающей обстановки или регулирующие материально-технические условия социального обслуживания семьи и детей
- Стандарты, регулирующие качество жизни семьи и детей и обеспечивающие, прежде всего, соблюдение всех прав и интересов детей

Оба направления разработки стандартов представляются значимыми, но в настоящее время для России особенно актуальны стандарты качества жизни семьи и детей, поскольку именно этот аспект стандартизации пока еще недостаточно проработан в государственной системе стандартов обеспечения качества социального обслуживания.

В процессе стандартизации сферы социального обслуживания необходимо различать, как и в мировой практике, два основных типа стандартов относительно качества социальных услуг: минимальные стандарты и стандарты выше минимального уровня.

Для российских условий важным шагом должна стать разработка минимальных стандартов качества услуг, которые предполагают достижение минимального уровня качества оказываемой услуги. Минимальные стандарты призваны установить базисные требования к качеству оказываемых услуг. Наиболее эффективным способом заявить об обязательности исполнения минимальных требований к качеству услуги являются обязательные предписания (нормативно-правовые акты), которые излагаются в законах (на федеральном уровне и уровне субъектов РФ) и обеспечивают соблюдение обозначенных стандартов в сфере оказания услуг. За несоблюдение закона требуется предусмотреть правовые санкции.

² Некоммерческие организации.

Перечень социальных услуг, для которых следует предусмотреть и разработать минимальные требования к их качеству в виде обязательных предписаний (нормативно-правовых актов), не должен быть чрезмерно широким. Регламентировать предполагается в основном те виды социальных услуг, которые связаны с угрозой нанесения физического или психологического ущерба детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Такой порядок должен быть обязательным как для государственного, так и для негосударственного сектора социального обслуживания на всей территории России, т.е. для всех социальных служб, включая НКО.

Остальные виды социальных услуг семьи и детей не требуют законодательного оформления минимальных стандартов качества их исполнения и могут регулироваться на основе практических руководств, содержащих рекомендации или правила для практических специалистов относительно того, как довести выполняемую работу до соответствия требуемому уровню качества.

Минимальные стандарты не исключают разработку и применение стандартов выше минимального уровня, которые определяют цели более высокого порядка, к которым нужно последовательно продвигаться в процессе оказания той или иной услуги. Если минимальные стандарты, как правило, оформляются нормативно-правовыми актами на федеральном уровне или уровне субъектов РФ, то стандарты более высокого уровня, как инструмент планирования и управления качеством обслуживания, могут прописываться в практических руководствах или других методических документах, т.е. иметь рекомендательный характер.

Принципиальным вопросом разработки стандартов качества является четкое разграничение социальных услуг на те виды, которые подлежат стандартизации и лицензированию, и те, которые не подлежат стандартизации и для которых имеет смысл предлагать только практические руководства или методическое обеспечение с использованием механизмов сертификации услуг или служб. Основу такого разграничения составляет степень угрозы причинения вреда физическому здоровью и психологическому состоянию ребенка, который может быть причинен оказываемой услугой: в тех случаях, когда эта угроза присутствует, необходимы строгие стандарты качества, а также методы оценивания и контроля.

Прежде всего, необходимость разработки законодательно закрепленных стандартов качества определяется для тех видов социальных услуг, предоставление которых связано с нахождением ребенка в учреждении социального обслуживания, работающем в стационарном или полустационарном режиме.

Более того, представляется, что услуги, в отношении которых разрабатываются и утверждаются минимальные стандарты на федеральном уровне или на уровне субъектов РФ, должны быть лицензированы. Правила лицензирования закрепляются на том же уровне, на котором закреплены стандарты. Механизм контроля (инспектирования) лицензируемых услуг должен осуществляться на местном уровне. Для осуществления контроля должны использоваться такие механизмы, как процедура рассмотрения жалоб, плановая инспекция и инспекция по чрезвычайным ситуациям.

Для всех остальных видов социальных услуг, не связанных со стационарным или полустационарным пребыванием ребенка в учреждении социального обслуживания, необходимо и достаточно методическое сопровождение процесса предоставления услуги в виде практических руководств, что при их разработке предполагает учет совокупности факторов и условий, таких как:

- Специфика клиентской группы
- Характер проблем, определяющих обращение за помощью
- Характер контакта с клиентом
- Степень сложности вида услуг
- Степень возможной травматизации / уязвимости клиента при некачественном оказании услуги
- Состав специалистов, вовлеченных в оказание услуги
- Содержание и характер совместной работы с клиентами
- Длительность процесса получения услуги

Соответственно, для контроля за соблюдением стандартов, не имеющих характера обязательных предписаний, рекомендуется использовать механизмы добровольной сертификации. Важно также, чтобы организации имели собственную внутреннюю систему контроля (самоконтроля) за деятельностью своих подразделений и работников по оказанию услуг на соответствие стандартам качества обслуживания, отраженным в практических руководствах. Практические руководства, содержащие стандарты качества обслуживания, должны быть доступны для клиентов. В случае неудовлетворенности клиент должен иметь возможность воспользоваться правом жалобы, которая должна быть рассмотрена в соответствии с предусмотренной законодательством процедурой.

Для создания единого пространства социального обслуживания процесс разработки и применения стандартов должен относиться в одинаковой мере для оценивания качества социальных услуг, как в государственном, так и негосударственном секторах социального обслуживания.

В то же время, учитывая, что в негосударственном секторе происходит активный процесс разработки новых социально значимых видов услуг, важно в процессе стандартизации, оценивания и контроля не нарушить инновационную функцию. Индикатором завершения процесса разработки нового вида услуги служит появление устойчивой комплексной модели помощи, которая впоследствии нередко институционализируется государством. Поэтому объектом стандартизации в не государственном секторе должны стать преимущественно социальные услуги, представляющие собой разработанную комплексную модель помощи семье и детям. В то же время в процессе разработки новых видов услуг и моделей помощи не должны нарушаться действующие стандарты, если они имеют непосредственное отношение к отдельным составляющим компонентам услуги.

Заслуживает внимания организация процедуры разработки стандартов качества социальных услуг семье и детям. При разработке блока стандартов качества услуг необходимо опираться не только на имеющийся опыт государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания, но и активно использовать опыт НКО-лидеров, создавших комплексные модели помощи семье и детям.

Важным шагом в деле разработки стандартов качества социальных услуг является формирование состава рабочей группы с привлечением специалистов-разработчиков устойчивых комплексных моделей помощи из НКО-сектора. Задача группы – разработка стандартов качества для конкретных видов социальных услуг и моделей социальной помощи. Кроме того, следует привлечь к решению этой задачи представителей клиентских групп и общественности. Широкое вовлечение всех заинтересованных участников социального обслуживания позволит встроить в процесс разработки стандартов качества социальных услуг механизм социального партнерства между государственным и негосударственным секторами.

Представляется необходимым провести широкое обсуждение в средствах массовой информации разработанных рабочей группой стандартов качества социальных услуг, что позволит, с одной стороны, выявить допущенные пробелы и недоработки, а с другой – подготовить общественное мнение к практическому применению разработанных стандартов и контролю за их соблюдением на всех уровнях управления.

Рекомендуется пилотная апробация разработанных стандартов и системы оценивания качества социального обслуживания в нескольких регионах России в государственном и негосударственном секторах, причем на условиях государственного финансирования участвующих в апробации НКО. Необходима последующая доработка стандартов по отдельным видам услуг и их включение в систему государственных стандартов обеспечения качества социального обслуживания семьи и детей.

В настоящих методических рекомендациях описаны одни из первых шагов по становлению системы разработки социальных стандартов обслуживания детей и семей. В настоящий момент необходимо точно выяснить, что возможно, а что нет при создании системы социальных стандартов в регионе, и если возможно, то на каком нормативно-правовом основании.

Затем нужно разобраться, в какой общий контекст социально-экономического развития региона и локальной территории, повышения благосостояния населения и качества жизни граждан вписываются социальные стандарты обслуживания детей и семей. Ратуя только за столь дорогое нашему сердцу детство, не учитывая социальные, политические, финансово-экономические процессы, ход государственных реформ, реформу государственной службы и административную реформу, можно оказаться в сложном положении одиночки, идущего не в ногу с изменениями, тенденциями и потребностями.

Указом Президента № 314 от 9 марта 2005 г. введено понятие государственной услуги, которую обязаны оказывать органы исполнительной власти любому лицу независимо от форм собственности и организационно-правовой формы существования. Эти государственные услуги для повышения их эффективности необходимо оценивать, контролировать и регулировать.

Вместе с этим одной из самых главных задач, стоящих сегодня перед государственными и муниципальными органами власти, является внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты (БОРа). Далеко не все представители регионов осознают, что стандартизация государственных услуг напрямую связана с анализом, оценкой ситуации на территории и с бюджетным регулированием.

В ходе государственных реформ анализировать для реорганизации можно все, что доступно для фактического достоверного анализа: имеющуюся статистику, ведомственные показатели, международные индикаторы развития человеческого потенциала и т.д.

Оценивать, качественно или количественно, для принятия управленческого решения нужно только то, на что можно влиять, куда дотягивается «управленческая рука» принимающего решение.

Стандартизировать следует только то, что из показателей оценки можно достоверно и точно измерить в той или иной шкале. Значит, должны применяться достаточно простые, дешевые и постоянно действующие инструменты измерения стандарта.

Составлять смету для использования при планировании бюджета (БОРа) необходимо только в том случае, если цену, стоимость или себестоимость определенного стандарта можно изменять по собственному представлению.

Такая взаимосвязь анализа, оценки, стандартов и бюджета заставляет рассматривать их в комплексе, а не по отдельности. Это непривычно, и, следовательно, потребуются организовать обучение новому виду профессиональной деятельности. Нужны методики, по которым разработчикам можно создавать и реализовывать требования к поставленным социальным задачам, правила разработки показателей оценки состояния региона, методики разработки социальных стандартов, определения стоимости их самих и контроля за их соблюдением.

Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения разработаны 3 административных регламента и 23 стандарта профилактических услуг для семей и детей³, которые могут оказываться организациями различной организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, социально ориентированными некоммерческими организациями.

Стандарты услуг содержат требования к результатам, процессу и условиям их оказания, кадровому и материально-техническому обеспечению. Они позволяют не только организовать оказание услуг, но и контроль их качества и результативности, дают возможность расширить число поставщиков услуг за счет использования конкурсных механизмов размещения заказа на услуги. Каждый стандарт снабжен методическим руководством, в котором детально раскрывается деятельность по оказанию услуги, и примерным расчетом необходимых затрат, выполненным совместно с Центром фискальной политики.

Материалы, вошедшие в комплект «Профилактические услуги по предупреждению социального сиротства», разработаны на основе двухлетнего исследования лучшего российского инновационного опыта ра-

³ www.sirotstvo.ru/standards/

боты в этой сфере. В ходе исследования было проанализировано более 1200 материалов, полученных из 74-х субъектов Российской Федерации. Это позволило определить наиболее актуальные области развития профилактических услуг для семьи и детей.

Услуги, вошедшие в комплект, предназначены для оказания помощи различным группам семей и детей: семьям, в которых выявлены нарушения прав и законных интересов детей; семьям, имеющим детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов; семьям, принимающим на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей; выпускникам организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Часть услуг направлены на оказание методической и профессиональной помощи специалистам, работающим в сфере защиты и поддержки семьи и детства.

Большинство услуг основываются на социальном сопровождении семьи как наиболее эффективной форме оказания помощи. Такое сопровождение решает задачи реабилитации семьи, восстановления ее внутренних ресурсов и ее подготовки к самостоятельному преодолению трудных жизненных ситуаций. Целями сопровождения являются: формирование необходимых родительских компетенций, налаживание внутрисемейных отношений, расширение сети позитивных социальных контактов и, в конечном итоге – создание в семье условий для ухода и воспитания ребенка и для его развития.

В комплекте услуг приоритет отдан нестационарным услугам, которые позволяют не отрывать ребенка от семьи, сохранять естественную для семьи и ребенка социальную среду. Среди них – консультативные услуги, патронаж, услуги, опирающиеся на механизмы само- и взаимопомощи.

В соответствии с законодательством Российской Федерации, установление государственных стандартов социального обслуживания осуществляется в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут использовать представленную документацию при принятии соответствующих нормативных правовых актов.

Стандарты и методические руководства могут также использоваться при формировании перечней услуг, оказываемых организациями и учреждениями, в разработке и реализации региональных программ в сфере защиты и поддержки семьи и детства, в организации программ подготовки и повышения квалификации, методической поддержки специалистов социальной сферы, в проведении конкурсов на оказание поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.



Рекомендации по развитию системы повышения квалификации специалистов в сфере профилактики социального сиротства и семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей

1. Большая практическая направленность подготовки и переподготовки специалистов, курсов по повышению квалификации

Обучение должно быть нацелено не только на повышение уровня знаний учащихся – как студентов, так и специалистов, но и на формирование у них умений (диагностирования и нахождения решения в работе с семьями и детьми) и навыков деятельности по защите прав детей, т.е. обучение должно стать в большей степени практикоориентированным.

В области выявления семейного неблагополучия, работы по технологиям «раннего выявления» и «работы со случаями нарушений прав ребенка» с семьей работает междисциплинарная команда специалистов. Важно, чтобы специалисты из разных организаций различной ведомственной принадлежности работали в едином подходе. Поэтому обучение должны проходить междисциплинарные территориальные команды, в состав которых в первую очередь включены специалисты учреждений социального обслуживания семьи и детей, образования, комитета по делам молодежи.

Уже в рамках обучения необходимо формировать навыки деятельности с клиентами, навыки оказания психологической и социальной помощи, такие как помогающий диалог, установление доверительных отношений, позиционирование, работа с сопротивлением, мотивирование и многое другое. Для этого необходимо как пересмотреть распределение часов между лекционными и тренинговыми часами обучения, так и организацию практики, которую проходят студенты и слушатели курсов переподготовки.

1.2. Курсы повышения квалификации также не должны целиком проходить в аудиториях. Необходимо выделять часть времени на практическую деятельность слушателей курсов в успешно работающих службах помощи семье и детям, которая должна проходить под руководством методистов (супервизоров) из числа сотрудников службы.

1.3. На курсах повышения квалификации длительностью свыше 72-х часов необходимо предусматривать стажировки слушателей в успешно ра-

ботающих учреждениях, оказывающих помощь семьям и детям, под руководством методистов (супервизоров) из числа сотрудников службы.

2. Изменение методов обучения

Палитра методов обучения также должна расшириться и соответствовать изменившимся методикам и технологиям работы специалистов с семьями и детьми. С семьей работает и, соответственно, обучается междисциплинарная команда специалистов. Основной акцент в работе с семьей ставится на выявление семей на ранней стадии семейного кризиса и на предоставление таким семьям реабилитационных услуг, как для всей семьи, так и для отдельных ее членов.

Наиболее эффективно зарекомендовавшими себя методами обучения являются разборы случаев из практики специалистов и супервизии. Они могут быть включены в курсы повышения квалификации специалистов и базироваться на собственном опыте учащихся. Для студентов обсуждение случаев и присутствие на супервизиях может быть включено в практику, которая проходит в службах помощи семье и детям.

3. Обучение специалистов как одна из функций системы профессиональной поддержки специалистов помогающих профессий

Система профессиональной поддержки специалистов предполагает регулярное проведение супервизий, разбор трудных случаев, профилактику выгорания специалистов. Супервизии носят обучающий характер для специалистов, поскольку разбор случаев своих или коллег помогает им отрефлексировать тактики работы с клиентами, ошибки, достижения и результаты.

Если ранее повышение квалификации специалистов состояло из курсовых подготовок, результаты которых засчитывались при определении квалификации специалиста, то в социальной работе, ведущейся на современном уровне, подготовка и переподготовка специалиста должны складываться из курсовых подготовок и часов регулярных супервизий специалистов в течение года. Их необходимо учитывать как часть обучения специалиста, поскольку супервизии проводят опытные методисты или сертифицированные супервизоры, и метод разбора случаев из практики является методом обучения и повышения квалификации специалистов.

4. При внедрении технологий «раннего выявления» и «работы со случаем нарушений прав ребенка» необходимым элементом выстраивания системы раннего выявления семейного неблагополучия является

обучение различению признаков жестокого обращения с детьми специалистов, которые непосредственно работают с детьми и семьями, в учреждениях образования (детские сады, школы, учреждения дополнительного образования), здравоохранения (поликлиники, врачебные амбулаторные, фельдшерские пункты), социального обслуживания семьи и детей.

Для этого необходимо ввести курс «Распознавание признаков жестокого обращения с детьми» в программы обучения студентов, подготовки и переподготовки специалистов. Курс содержит лекционные часы и тренинговые занятия. На них вырабатываются навыки распознавания признаков жестокого обращения с детьми по совокупности следов жестокого обращения на теле ребенка, изменений в поведении и эмоциональном состоянии ребенка.

СЕМЕЙНОЕ УСТРОЙСТВО СИРОТ: СКВОЗЬ ПРИЗМУ ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА

Рекомендации по организации семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, по технологии работы со случаем⁴

Большинство предусмотренных современными технологиями этапов и видов деятельности в рамках организации семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в настоящее время получили свое закрепление в федеральном законодательстве, что позволяет в полной мере использовать их для повышения эффективности работы.

Информирование граждан о возможности принять детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье граждан

Без организации широкого информирования населения организовать работу по семейному устройству не представляется возможным. Следует отметить, что федеральное законодательство специально не регулирует вопросы информирования. Согласно п. 4 статьи 5 Федерального закона от 16 апреля 2001 г. N 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», гражданин, желающий принять ребенка на воспитание в свою семью, сам предоставляет сведения о себе региональному оператору или федеральному оператору. В соответствии с п. 5 статьи 10 ФЗ «Об опеке и попечительстве», бабушки и дедушки, родители, супруги, совершеннолетние дети, совершеннолетние внуки, братья и сестры совершеннолетнего подопечного, а также бабушки и дедушки, совершеннолетние братья и сестры несовершеннолетнего подопечного имеют преимущественное право быть его опекунами или попе-

⁴ В связи с интенсивно ведущейся работой по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, следует проверять содержание цитируемых норм закона с учетом последних изменений.

чителями перед всеми другими лицами. Из этого может следовать их преимущественное право получить соответствующую информацию о ребенке, оставшемся без попечения родителей.

В полномочия органов опеки, согласно ФЗ «Об опеке и попечительстве» входит подбор граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах. Как отмечается в рекомендациях Минобрнауки РФ, реализация данного направления требует планирования и организации на регулярной основе работы по информированию населения (в первую очередь, населения соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования) о возможностях семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Указанную информацию целесообразно размещать там, где она доступна практически каждому: на телевидении и радио (как в виде роликов социальной рекламы, так и в специализированных программах, посвященных вопросам защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей); в сети Интернет; в печатных средствах массовой информации; в буклетах, брошюрах, распространяемых бесплатно, в том числе через почтовые отделения; в общественных местах, в государственных, муниципальных и негосударственных учреждениях, организациях, предприятиях (на улицах, в транспортных средствах общего пользования, в лечебно-профилактических учреждениях, организациях культуры и досуга (кинотеатрах, театрах, библиотеках), зданиях местных администраций, организациях жилищно-коммунального хозяйства, в почтовых отделениях, отделениях Сберегательного банка РФ, организациях торговли и общественного питания и т.д.), в том числе в виде объявлений, наружной рекламы (плакатов, стендов, световых табло, иных технических средств стабильного территориального размещения).

Согласно рекомендациям Министерства образования и науки Российской Федерации размещаемая информация должна содержать, в том числе, сведения о различных формах семейного устройства детей; об органах и учреждениях, в которые следует обращаться гражданам, желающим принять ребенка на воспитание в семью (адреса, контактные телефоны, время приема и т.д.); о предъявляемых требованиях к кандидатам в усыновители, опекуны (попечители), приемные родители; о законодательных и нормативных правовых актах, регулирующих вопросы передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью; о детях, которые могут быть устроены на воспитание в семьи граждан.

При создании и распространении информации о детях, оставшихся без попечения родителей, следует руководствоваться требованиями статьи 8 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

Ведение базы данных потенциальных замещающих семей

В соответствии с п. 10 статьи 8 ФЗ «Об опеке и попечительстве», органы опеки и попечительства ведут учет граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах. Учет должен вестись в порядке, определяемом Правительством РФ.

Оценка и отбор кандидатов

Основой для оценки кандидатов являются требования, предъявляемые к личности опекуна или попечителя, которые устанавливает федеральное законодательство. Такие требования, в соответствии с п. 1 статьи 10 ФЗ «Об опеке и попечительстве» определяются Гражданским и Семейным кодексами Российской Федерации. При последних изменениях законодательства требования к усыновителям сохранены в прежней редакции.

Согласно статье 146 Семейного кодекса, опекунами (попечителями) детей могут назначаться только совершеннолетние дееспособные лица. Не могут быть назначены опекунами (попечителями) лица, лишенные родительских прав. При назначении ребенку опекуна (попечителя) учитываются нравственные и иные личные качества опекуна (попечителя), способность его к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), отношения между опекуном (попечителем) и ребенком, отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя), а также, если это возможно, желание самого ребенка. Не назначаются опекунами (попечителями) лица, больные хроническим алкоголизмом или наркоманией, лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), лица, ограниченные в родительских правах, бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине, а также лица, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять обязанности по воспитанию ребенка. Перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Выбор формы семейного устройства

В связи с введением двух видов опеки и попечительства: на безвозмездной и возмездной основе, изменением правового статуса приемной семьи и патронатного воспитания, которые становятся вариантами опеки, осуществляемой возмездно, выбор оптимальной для соблюдения интересов ребенка формы его устройства может представлять сложности. Федеральное законодательство определяет лишь перечень возможных форм устройства, не регулируя критерии и порядок выбора формы.

Приоритетной формой, согласно п. 1 ст. 124 Семейного кодекса РФ, остается усыновление (удочерение), при котором в полном объеме восстанавливаются правоотношения, характерные для родной семьи. Это обстоятельство делает усыновление приоритетной формой семейного устройства детей и одновременно ограничивает возможность широкого его распространения в современных условиях. Особенности других форм устройства: ограниченность продолжительности отношений между взрослым и ребенком (до совершеннолетия ребенка); контроль за условиями жизни и воспитания ребенка со стороны органов опеки и попечительства, психолого-педагогическое сопровождение семьи, компенсация затрат на содержание ребенка, а в ряде случаев выплата заработной платы значительно расширяют круг детей, которые могут быть помещены в такие семьи. Чем более активна поддержка замещающей семьи (и материальная, и психолого-педагогическая) со стороны органа опеки и попечительства замещающей семьи, тем шире круг детей, которые могут быть помещены в такую семью. В связи с этим они могут применяться для детей, для которых мала вероятность усыновления.

Подготовка родителей

Как указано в рекомендациях Министерства образования и науки РФ, психолого-педагогическая подготовка лиц, желающих принять ребенка в свою семью, является важным аспектом деятельности по устройству детей. Такая подготовка необходима для снижения риска возникновения в дальнейшем проблем, связанных с воспитанием детей в новой семье, в том числе жестокого обращения с детьми, причинения вреда их жизни и здоровью, а также возвращения (изъятия) детей из семьи, что само по себе является травмирующим обстоятельством для ребенка.

Согласно п. 1 ст. 8 ФЗ «Об опеке и попечительстве», подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных

установленных семейным законодательством формах относится к полномочиям органов опеки и попечительства. Подготовка осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Закон предусматривает осуществление органами опеки и попечительства подготовки граждан во взаимодействии с другими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Предполагается также вовлечение в деятельность по подготовке граждан образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающие социальные услуги, иных организаций, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, общественных организаций – на основе взаимодействия с органами опеки, либо путем реализации данными организациями полномочий органов опеки (в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации).

Сопровождение замещающих семей

Хотя само понятие «сопровождение» отсутствует в тексте соответствующих федеральных законодательных актов, они предусматривают ряд видов деятельности, которые можно отнести к сопровождению. В полномочия органов опеки и попечительства входит оказание содействия опекунам и попечителям (п. 1 статьи 8 48-ФЗ). П. 3 статьи 6 48-ФЗ более подробно раскрывает содержание такого содействия, устанавливая, что деятельность органов опеки и попечительства по оказанию подопечным и (или) опекунам или попечителям помощи в получении образования, медицинской помощи, социальных услуг осуществляется во взаимодействии с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и общественными организациями. Передачи организациям полномочий по оказанию такой помощи, в отличие от полномочий по подбору и подготовке граждан, не предусмотрено.

Кроме того, п. 4 ст. 15 ФЗ «Об опеке и попечительстве» предусматривает возможность, в целях учета индивидуальных особенностей личности подопечного, установить обязательные требования к осуществлению прав и исполнению обязанностей опекуна или попечителя, в том числе

такие требования, которые определяют конкретные условия воспитания несовершеннолетнего подопечного. Эта норма, в сочетании с оказанием помощи, позволяет, через установление соответствующих требований и контроль за их соблюдением (абзац 11 п. 1 статьи 8 ФЗ «Об опеке и попечительстве»), организовать процесс сопровождения замещающей семьи.

Контроль со стороны органа опеки

Органы опеки и попечительства, согласно абзацу 11 п. 1 ст. 8 ФЗ «Об опеке и попечительстве» уполномочены осуществлять проверку условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей, определяемых в соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона (см. выше). Такая проверка, согласно ст. 24 закона, должна осуществляться в порядке и в сроки, которые определяются Правительством Российской Федерации.

Методическое сопровождение семейного устройства

Согласно п. 5 статьи 6 ФЗ «Об опеке и попечительстве» разработку методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству осуществляет уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Ряд технологических этапов и видов деятельности по организации семейного устройства не закреплены в федеральном законодательстве и могут регулироваться нормативными актами субъектов РФ, при соблюдении требований федерального законодательства. Согласно ст. 3 ФЗ «Об опеке и попечительстве», особенности установления, осуществления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними могут регулироваться законами субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению Федеральным законом, и по вопросам, не урегулированным непосредственно Федеральным законом.

К числу таких видов деятельности относится организация приема первичных обращений граждан, желающих принять детей в семью на воспитание, организация подготовки детей к жизни в замещающей семье, реализация программ сближения детей с замещающими родителями, мониторинг качества жизни детей в замещающих семьях, подготовка и повышение квалификации специалистов органов опеки и попечительства и организаций, участвующих в семейном устройстве.

Целесообразно использовать единую технологию «работы со случаем» с целью защиты прав как детей, проживающих в кровной семье, так и для детей, оставшихся без попечения родителей и нуждающихся в устройстве. В связи с этим, необходимо внедрение модели организации деятельности, которая позволит открыть случаи по каждому ребенку, оставшемуся без попечения родителей, в т.ч. по детям, информация о которых находится в региональном и федеральном банках данных. Это позволит построить планы работы по семейному устройству каждого ребенка, реализовать принцип «подбора семьи для ребенка, а не ребенка для семьи», существенно повысить эффективность деятельности служб семейного устройства и сопровождения замещающих семей.

Защита прав детей и преодоление социального сиротства

Оригинал-макет и верстка
И.В. Салагина



Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения
www.sirotstvo.ru

Подписано в печать 06.05.2013.
Формат 60x84/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 14,25. Тираж 700 экз.
Отпечатано в ООО «Салют»
127055, г. Москва, ул. Новолесная, д. 7, стр. 1