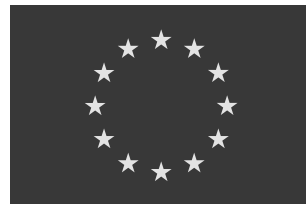


EveryChild.



Проект финансируется
Европейским Союзом

**Гейткипинг.
Механизмы контроля на вход в систему
социальной защиты детей:
практические аспекты
и первые результаты.**

том 2

**Санкт-Петербург
2010**

ББК 60.5

Авторы: Э. Билсон, П. Донлан, Е. В. Егорова, М. М. Емец, Н. Е. Кондратчик,
Е. С. Макарова, А. В. Милая, В. А. Охотников, Е. В. Тросман, Дж. Харвин

Научный редактор Джоанна Роджерс

Г299 Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему социальной защиты детей: практические аспекты и первые результаты. Методическое пособие / Под ред. Дж. Роджерс. Т. 2. — Санкт-Петербург: «Бранко», 2010. — 192 с., илл.

ISBN 978-5-904778-03-3

Предлагаемая вниманию читателей книга является второй частью двухтомника, посвященного системе гейткипинга и анализу опыта ее практического применения. В первом томе обсуждались концептуальные и теоретические основы гейткипинга. Во втором рассматриваются практические аспекты внедрения этой системы и ее эффективность; здесь вы найдете ответ на вопрос: «Как применить гейткипинг на практике?» Надеемся, что книга станет помощником в планировании услуг и придании им более адресного характера с тем, чтобы они были ориентированы на детей и их семьи, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации. Читатель познакомится не только с результатами исследований факторов риска в семьях, находящихся в социально опасном положении, но и с анализом потребностей семей и детей, входящих в группы риска. Кроме того, авторы расскажут о первых результатах применения системы гейткипинга в Санкт-Петербурге.

Брошюра издается при финансовой поддержке Европейской комиссии в рамках проекта «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга» (2008–2010).

Содержание публикации является предметом ответственности составителей и исполнителей проекта и может не отражать точку зрения Европейской комиссии.

© Филиал благотворительной компании «Эвричайлд»
(Великобритания) в Российской Федерации, 2010

ISBN 978-5-904778-03-3

© Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) и Всемирный банк, 2010

К ЧИТАТЕЛЮ

Во втором томе рассматриваются практические аспекты внедрения системы гейткипинга, поэтому его следует читать после знакомства с первым томом, в котором обсуждались концептуальные и теоретические ее аспекты, а также была сделана попытка ответить на вопрос: «Что такое гейткипинг?» В первом томе подробно рассказано, что гейткипинг представляет собой «радикальный переход к профилактике», что подтвердил Ж.-К. Легран в своем докладе¹. Второй том посвящен поиску ответа на вопрос «как?», то есть каким образом добиться «радикального перехода» и применить систему гейткипинга на практике. Авторы обсуждают опыт практического применения гейткипинга, полученный по завершении проекта «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга» (2008–2010). Проект финансировался Европейской комиссией.

В первой главе второго тома читатель познакомится с пакетом документов или инструментарием, который можно использовать при создании гейткипинговых систем. Эта глава — работа Эндрю Билсона и Джудит Харвин, изданная в 2003 году ЮНИСЕФ/Всемирным банком. Эти инструменты применяются для сбора данных, являющихся отправной точкой для понимания специфики процесса попадания детей под опеку государства и выхода из-под такой опеки, а также того, где поставить «ворота», то есть некий фильтр для контроля притока и оттока детей из системы попечения государства. Решения о жизнеустройстве ребенка должны приниматься с соблюдением его интересов, что возможно, только если лица, принимающие решения, полностью понимают все потребности и возможности не только ребенка, но и его семьи.

Во второй и третьей главах книги подробно рассматривается метод ведения случая, который способствует лучшей координации услуг специалистов. Пат Донлан во второй главе обращает внимание на основные составляющие квалифицированного ведения случая, в том числе на различные этапы этого процесса, а также, что более важно, на ключевые элементы систем, позволяющих успешно им управлять. Такими элементами, прежде всего, являются супервизия специалистов по социальной работе и регулирование рабочей нагрузки специалистов. В третьей главе коллектив авторов, внедрявших элементы гейткипинга в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга, представляет некоторые основные элементы ведения случая, что подтверждает возможность системы гейткипинга в российской практике.

В четвертой главе подробно рассматриваются практические вопросы тестирования гейткипинга в двух районах Санкт-Петербурга и извлеченные из этого процесса уроки. Занимавшаяся тестированием Межведомственная рабочая группа (далее — МРГ) показала, что, используя предложенный инструментарий, можно гарантировать, что решения будут приняты в интересах ребенка. Район, в котором более года проходил этот эксперимент, добился сокращения случаев избыточного лишения родительских прав более чем на 30% в 2009 году, что приблизительно на 10% выше городского показателя.

МРГ в отличие от Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав — это группа специалистов, непосредственно работающих с ребенком и обсуждающих на своих заседаниях конкретные случаи. Такая форма работы способствует выявлению

¹ Легран Ж.-К. Региональный офис ЮНИСЕФ по СНГ/ЦВЕ. Доклад на конференции, завершающей проект, 3 июня 2010 г., Санкт-Петербург.

всех возможных способов помощи и ресурсов для создания условий проживания ребенка в его семье. Привлечение детей и родителей на заседания МРГ доказало свою эффективность при принятии решений, более соответствующих интересам ребенка и семьи. Инструменты (формы, листы самоконтроля, таблицы, позволяющие сопоставить проблемы и доступные ресурсы для их решения в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах), разработанные в рамках проекта и опробованные на совещаниях МРГ, оказались полезными при выборе более взвешенных и конструктивных решений. В результате меньшее количество детей попало под государственную опеку.

Однако МРГ — это не единственный способ создать эффективную систему гейткипинга на практике. Другими ключевыми элементами, протестированными в Санкт-Петербурге, стали: системы ведения случая, которые позволяют собрать полную информацию о каждом случае, акцентируя внимание не только на трудностях, но и на сильных сторонах семьи и доступных ресурсах, и предоставить ее коллегам и лицам, принимающим решения; налаженное прочное межведомственное взаимодействие на уровне местной власти (в данном случае — районной администрации); согласованные в начале работы обязанности, ответственность и принципы работы членов МРГ; принцип участия ребенка и семьи, соблюдающийся по мере возможности при принятии решений.

В четвертой главе рассказывается о применении гейткипинга в рамках проекта. Гейткипинг — это не только способ обеспечить принятие решений, наилучшим образом отвечающих интересам ребенка, и достичь снижения количества случаев устройства детей группы риска в интернатные учреждения. Гейткипинг также важен для получения надежной информации, которая может лечь в основу планирования социальных услуг, необходимых для поддержки детей и их семей и предотвращения попадания детей под опеку государства.

В пятой и шестой главах представлены результаты двух практических исследований, выполненных в рамках проекта в связи с рассматриваемым аспектом гейткипинга. В пятой главе анализируются интервью с клиентами службы, то есть с родителями, пользовавшимися услугами центров социальной помощи семье и детям Выборгского и Невского районов в 2009–2010 годах. Приводятся ценные наблюдения о том, какие услуги клиенты считают наиболее эффективными. Любопытно, что респонденты особо эффективной и полезной формой работы называют моральную поддержку, которая помогла им решить собственные проблемы и начать лучше заботиться о своих детях. Такая моральная поддержка понимается авторами как «абстрактная», не имеющая конкретного адресата, и основывается на ценностях и принципах работы с клиентами, то есть уважении, доверии, партнерстве, регулярном и открытом обмене мнениями. Эта публикация продолжает целый ряд работ, вышедших в свет в разных странах. Она подтверждает, что данные подходы являются фундаментом эффективной социальной поддержки и устойчивых и длительных изменений даже в самых сложных и трудноразрешимых случаях семейного неблагополучия.

В шестой главе авторы глубже анализируют факторы риска, приводящие к попаданию ребенка в интернатное учреждение. Начало этой работы отражено в десятой главе предыдущего тома.

В седьмой главе подробнее рассматриваются дети, находящиеся на грани перехода под опеку государства. Мы пытаемся выделить факторы, приводящие к тому, что одни дети пересекли эту черту, а другие — нет. Полученные данные весьма любопытны. Наибольший интерес вызывает фактор, общий для детей, попавших под государственную опеку, и отличающий их от детей, не попавших туда. В первом случае, как правило, было собрано крайне мало сведений о положении ребенка в семье, а работа с семьей завершилась направлением ребенка в интернатное учреждение. Совершенно очевидно, что объективное решение не может быть принято без полной и подробной информации о каждом случае независимо от того, стало ли это результатом неудовлетворительного применения инструментов ведения случая или ретроспективного

заполнения форм оценки. Второй вывод исследователей заключается в том, что других серьезных различий между двумя указанными группами не выявлено. В связи с этим возникает вопрос — почему одни дети попали в интернатное учреждение, а другие — нет? И попали ли эти дети туда только потому, что не было другого выхода?

Гейткипинг должен опираться на квалифицированную и тщательную оценку и регулярный пересмотр жизненной ситуации каждого ребенка. Именно поэтому в шестой главе рассматриваются недостатки плохо проведенной оценки и факторы, которым следует уделить больше внимания для совершенствования практики принятия решений.

В седьмой главе филиал благотворительной компании «Эвричайлд» (Великобритания) в Российской Федерации представляет практический подход к организации поддержки ребенка и его семьи на муниципальном уровне. Такой подход способствует тому, что дети из группы наибольшего риска попадания в интернатное учреждение останутся дома и получают необходимую помощь, проживая в семье, ситуация семьи изменится и она станет функционировать так, что в конце работы интенсивная поддержка больше не потребуется.

Для эффективного гейткипинга необходимы специальные услуги, такие как службы профилактики отказов от новорожденных или ухода за детьми с особыми потребностями. Лица, принимающие решения, должны иметь возможность выбора из целого ряда услуг для удовлетворения разнообразных потребностей. Мы подробно писали об этом в первом томе — в седьмой главе представлена практическая модель работы с конкретной группой детей и факторами риска.

Данный том, посвященный практическим аспектам гейткипинга, призван помочь лучше планировать услуги и делать их более адресными, что соответствует современной социальной политике «радикального перехода к профилактике». Результаты работы показали, что отделения в центрах социальной помощи семье и детям, которые должны заниматься в основном профилактикой попадания детей под опеку государства, в настоящее время работают с гораздо более широкой группой детей и семей. Поэтому многие дети не получают результативной поддержки от центров социальной помощи. Это утверждение иллюстрирует рисунок 1 (см. с. 153).

Мы стремимся к тому, чтобы работа центров социальной помощи семье и детям тесно переплеталась с действиями отделов опеки и попечительства. Все дети, находящиеся в группе риска, должны постоянно находиться под надзором соответствующих специалистов, а поддержка должна предоставляться как до попадания ребенка под опеку государства, так и после этого, вплоть до возвращения его в родное сообщество или до реинтеграции в биологическую семью, усыновления или достижения восемнадцати лет и выпуска из интернатного учреждения. На рисунке 2 (см. с. 153) схематично иллюстрируется данный процесс.

Центры социальной помощи семье и детям, ведущие случаи в ходе всего цикла профилактики, опеки, реинтеграции и прекращения опеки, могут стать источником исходных данных, необходимых для тщательного и целевого планирования работы. При этом не должна возникать ситуация, при которой специалисты, отвечающие за поддержку ребенка и семьи на данной территории, не знают, сколько детей находится в интернатных учреждениях, где они проживают, когда вернутся обратно и востребуют права на жилье и другие социальные права.

Метод ведения случая применяется в Российской Федерации более десяти лет. За это время в большинстве регионов сложилась довольно развитая инфраструктура служб социальной помощи семье и детям. Это означает, что уже сейчас применение системы гейткипинга возможно и что «радикальный переход» скоро произойдет. Мы надеемся, что данная книга внесет свой вклад в этот процесс, поскольку, пусть частично, но ответит на вопрос: «Как?».

Джоанна Роджерс, июль 2010 года

ГЛАВА 1. СЛУЖБЫ ГЕЙТКИПИНГА ДЛЯ УЯЗВИМЫХ ДЕТЕЙ И ИХ СЕМЕЙ. ИНСТРУМЕНТАРИЙ

Э. Билсон и Дж. Харвин

Авторы выражают благодарность всем тем, кто принимал участие в разработке данного инструментария. В особенности мы глубоко признательны Детскому фонду ООН (ЮНИСЕФ) и Всемирному банку, финансировавшим проект, и команде проекта «Меняя мнения, политики и судьбы» (CMPL). Именно по их предложению был создан этот инструментарий, поэтому мы благодарим их за комментарии и помощь на всех этапах работы. Выражаем особую благодарность Дите Рейхенберг, Тамаре Трутеневиц, Герте Капелааре из регионального офиса ЮНИСЕФ в Женеве, Луизе Фокс и Александре Пожарац из Всемирного банка, Гаспару Файтху из Исследовательского центра ЮНИСЕФ «Инноченти» во Флоренции и консультанту Рагнару Готестаму, помощь которых бесценна.

Позвольте также поблагодарить Государственного секретаря Национального органа защиты ребенка в Румынии г-жу Габриэллу Коман и ее коллег из тринадцати районных муниципалитетов, проводивших пилотное тестирование документов службы гейткепинга. Они уделили много времени этой работе, а их конструктивные замечания и вдумчивый анализ очень помогли улучшить качество нашего инструментария и укрепить нашу веру в его возможности.

Инструментарий не мог бы быть протестирован без участия, поддержки и руководства со стороны представительства ЮНИСЕФ в Румынии, в частности таких сотрудников, как Смаранда Попа, Аурора Тоэа и Дана Петкович. Наконец, мы хотели бы особо отметить Иоанну Попу, консультанта Всемирного банка, которая давала рекомендации при тестировании инструментов в Румынии, помогала завершить работу над ними как на местном уровне, так и на уровне страны, и активно участвовала в их доработке и улучшении.

ТЕРМИНОЛОГИЯ

Дать определение основным терминам, используемым в документах — значит применить их в правовых и практических целях в разных странах.

Воспитание в замещающей семье означает, что дети, находящиеся на государственном попечении, помещены в семейное окружение к родственникам (опека) или другим взрослым людям (патронатное воспитание).

Временный уход (уход-передышка) означает краткосрочное попечение, предоставляемое либо патронатными воспитателями, либо учреждениями, оказывающими поддержку уязвимым семьям; иногда используется как форма поддержки патронатных воспитателей. Временный уход оплачивается местными органами власти.

Опека — воспитание в замещающей семье, предоставляемое родственниками на долгосрочной или краткосрочной основе.

Опека государства распространяется на детей, которые находятся на попечении государства постоянно или временно, обычно по семейным обстоятельствам (сироты или социальные сироты). Она распространяется на детей, проживающих в государственных

учреждениях, службах, созданных НГО, и в частном секторе, то есть независимо от того, куда они устроены — в интернатные учреждения или замещающие семьи.

Патронатное воспитание — попечение в замещающей семье, предоставляемое не родственниками на долгосрочной или краткосрочной основе.

Центры помощи семье предоставляют набор услуг по поддержке уязвимых семей. Сюда входит поддержка в развитии родительских навыков, консультации и обучение.

Услуги по месту жительства являются частью системы социальной защиты ребенка и оказываются детям, живущим в семьях. Такие услуги, как правило, не предполагают проживания в интернатном учреждении, однако могут включать краткосрочное временное помещение в него. Эти услуги могут предоставляться как государственным, так и негосударственным сектором.

Устройство в интернатные учреждения означает помещение детей в дома ребенка, детские дома, сиротские приюты, интернаты и школы для детей, оставшихся без попечения родителей, интернаты и детские дома для детей-инвалидов, дома семейного типа, деревни-SOS и т. д. Дети, обучающиеся в школах-интернатах обычного типа или находящиеся в исправительных учреждениях, как правило, сюда не относятся. Однако их следует учитывать, если помещение в эти учреждения детей, оставшихся без попечения родителей, является распространенной практикой. В этом случае необходимо учитывать только детей, оставшихся без попечения родителей.

Центры дневного пребывания часто оказывают поддержку семьям, в которых есть маленькие дети или дети-инвалиды.

ИНСТРУМЕНТАРИЙ КАК СПОСОБ УЛУЧШЕНИЯ РАБОТЫ СИСТЕМЫ

Данный инструментарий разработан в рамках совместного проекта ЮНИСЕФ и Всемирного банка «Меняя мнение, политики и судьбы» (далее — CMPL). Задача проекта — помочь органам власти различных уровней в странах с переходной экономикой и другим заинтересованным сторонам снизить чрезмерную зависимость системы социальной защиты детей от интернатных учреждений. Проект связан с двумя ключевыми вопросами. Первый — это системные изменения в области социальной защиты в странах Европы и Средней Азии как базовая стратегия Всемирного банка. Второй — это создание альтернативы для детей, оставшихся без попечения родителей, что является приоритетом ЮНИСЕФ в странах ЦВЕ², СНГ и Балтии, основанном на соблюдении прав детей.

Данный инструментарий предназначен для одного из трех основных направлений проекта CMPL — создания системы гейткипинга, то есть обеспечения гарантии целевого и адресного характера услуг. Инструментарий может служить катализатором изменений, происходящих при применении системы гейткипинга; с его помощью можно также выявить, где именно нужны изменения. Пользуясь им, можно получить количественную и качественную информацию по всем показателям, которую можно затем использовать как основу для разработки планов действий по внедрению изменений. Общая цель инструментария — способствовать приведению услуг в соответствие с потребностями детей посредством эффективных систем гейткипинга и соответствующего «нацеливания» услуг.

Особым достоинством инструментария является то, что он помогает управлять изменениями как на местном, так и на национальном уровнях. Он не только представляет способы определения сильных и слабых сторон и помогает выделить из них требующие особого вмешательства, но и облегчает оценку степени достижения изменений. Информацию можно использовать для определения показателей качества работы, которые будут характеризовать и количественный, и качественный аспекты работы служб в разных направлениях деятельности.

² Центральная и Восточная Европа.

К инструментарию прилагается концептуальная записка «Службы гейткипинга для уязвимых детей и их семей» (см.: Т. 1. С. 14–68). Ее следует прочесть прежде, чем использовать описанные инструменты, поскольку в ней объясняется, что такое гейткипинг, дается обзор его использования и приводятся примеры его практического применения в системах здравоохранения, социального обеспечения и защиты ребенка в странах Запада. Также в ней рассматривается текущая ситуация в странах с переходной экономикой и предлагаются стратегии социальных реформ.

Что входит в инструментарий? Инструментарий содержит набор документов, помогающих проанализировать текущую ситуацию, представляет примеры наилучшей практики, а также перечень ключевых проблем, на решение которых направлена реформа. Эти документы предназначены для того, чтобы помочь органам власти, в том числе на местном уровне, выработать стратегию и принять меры к внедрению гейткипинга и снижению количества излишних направлений детей в интернатные учреждения.

Эффективная система гейткипинга опирается на четыре составляющих, о которых вы узнаете подробнее из концептуальной записки:

- ◆ *орган*, ответственный за координирование оценки обстоятельств жизни ребенка;
- ◆ *набор услуг* по месту жительства, обеспечивающих помощь и поддержку детям и их семьям;
- ◆ *процесс принятия решений*, основанный на системном подходе к оценке и периодическом пересмотре потребностей детей и обстоятельств семьи;
- ◆ *информационные системы*, из которых можно получить обратную связь о работе системы, данные для мониторинга и оценки принятых решений и их последствий.

Инструментарий предназначен для работы с указанными составляющими как на уровне страны, так и на уровне региональной/местной власти. Входящие в него документы могут применяться во многих случаях, так как они:

- ◆ способствуют изменению системы защиты ребенка в целом;
- ◆ фокусируются на конкретных подсистемах, таких как услуги для детей с инвалидностью, детей улицы, отказных детей и т. д.;
- ◆ дают краткую характеристику ситуации с точки зрения системы гейткипинга и оценку ее эффективности на данный момент времени;
- ◆ помогают определить цели изменений и механизмы их мониторинга;
- ◆ помогают получить динамическую картину происходящих изменений путем проведения повторных исследований;
- ◆ позволяют проводить сравнение внутри страны (на настоящий момент и в динамике);
- ◆ позволяют сравнить страны.

Рисунок 3 (см. с. 154) иллюстрирует, как разные инструменты соотносятся с развитием национальной стратегии и местных региональных стратегий по каждой из четырех составляющих. Процесс начинается Инструментом 2, позволяющим оценить текущее положение. В данный момент может быть разработана стратегия работы с каждой из четырех составляющих и создания местных стратегий, способствующих практическому внедрению гейткипинга.

Как пользоваться инструментарием? Инструмент 1 представляет собой руководство для выработки плана действий, лежащего в основе подхода в целом. Модель предполагает оценку текущей системы гейткипинга, поскольку все страны начинают ее развивать в собственных специфических условиях. Расставив приоритеты и конкретные цели, необходимо выйти за рамки общих тенденций и посмотреть, как функционируют различ-

ные подсистемы ухода за детьми, попав в которые (системы. — Дж. Р.), они оказываются лишенными попечения родителей. В каждой из таких систем могут существовать специфические законы, службы и проблемы. Каждая система отличается качеством ухода, последствиями принятых решений для детей и механизмом лишения детей возможности жить в семье. Например, дети, поступающие в интернатные учреждения по образовательным причинам³, часто проживают в крупных школах-интернатах. Они регулярно ездят домой, а по окончании учебы возвращаются и постоянно живут в родном сообществе. В то же время дети с тяжелой инвалидностью могут быть признаны необучаемыми и всю жизнь проживать в интернатных учреждениях, не имея или почти не имея контакта со своими семьями. Природа и масштабы этих факторов по отношению к детям — основа для определения приоритетов и выбора конкретных систем, требующих вмешательства. Например, последствия для детей в возрасте до трех лет, проживших часть жизни в интернатных учреждениях, крайне негативны, поэтому сокращение численности направлений детей этой возрастной группы в интернатные учреждения должно являться основным.

Использование инструментария. Инструментарий опирается на общие рамки, но не является универсальным планом действий, учитывая, что в каждой стране своя специфика. Он был намеренно задуман как гибкий, его можно адаптировать к местным потребностям. Чтобы добиться максимальной пользы от его применения, некоторые вопросы, возможно, придется адаптировать, чтобы они больше соответствовали общенациональным или местным системам защиты ребенка, законам и службам. Изначально многие вопросы разрабатывались как подсказки для анализа конкретных проблем; они не являются окончательными и потому применимы ко всем странам. Вероятнее всего, такие подсказки не потребуют дальнейшей адаптации.

Терминология. Она особенно важна для работы с количественной информацией, так как некоторые используемые термины могут не точно соответствовать принятым в стране терминологии и классификациям. Например, классификация вариантов устройства детей на попечение вне их родного дома может не охватывать всех форм замещающего ухода, действующих в некоторых системах защиты ребенка. Для получения большей пользы от инструментария в него можно добавить новые, специфические для конкретной страны классификации, или изменить имеющиеся описания. Изменения такого рода никак не повлияют на надежность инструмента, но сделают его более гибким, так как с его помощью будет создаваться более точная картина ситуации.

Конфиденциальность. Основная цель инструментария — это скорее оценка собственной работы, нежели проверка. Поэтому важно, чтобы сотрудники это понимали и вносили в документы достоверные данные. Потенциальная ценность инструментария полностью зависит от качества генерируемой им информации, т. е. она должна быть основана на доказательствах. Скорее всего, по мере заполнения инструментария возникнет ряд вопросов. Процесс заполнения документов очень важен, а список возникших при этом вопросов следует сохранить.

Заполнение инструментов. Время, необходимое для заполнения документов, будет зависеть от многих факторов: качества доступных данных, назначения (общий анализ или анализ подсистем), количества новых разделов, внесенных в планы действий, а также от того, насколько специалисты знакомы с инструментами. Обратная связь с местными организациями, использовавшими инструменты в пилотных проектах, показывает, что на оценку текущего функционирования всей системы защиты ребенка следует выделять от 4 до 7 дней. Сюда входит также любого рода адаптация материалов к местной специфике. Считается, что этот процесс требует значительных затрат времени, однако они принесут свои плоды в долгосрочной перспективе.

³ Например, ребенок и его семья проживают в сельской местности, где нет школ, у родителей нет возможности возить ребенка в отдаленное учебное заведение, поэтому его устраивают в школу-интернат, где он учится, поддерживая контакт с семьей. — Прим. Дж. Роджерс.

Обучение. Чтобы получить максимальную пользу от инструментария, сначала необходимо организовать обучение, в процессе которого обсудить саму идею гейткипинга и его цели, а также способы использования инструментария. Суть гейткипинга нелегко понять, а сам термин весьма труден для перевода. Семинар по обсуждению понятия гейткипинга, его ключевых свойств и возможностей применения необходим, чтобы помочь специалистам разобраться с инструментарием. Полезными будут и задания по использованию инструментов, проясняющие любые возникающие вопросы.

Предложенный порядок использования инструментария, направленный на совершенствование системы гейткипинга на национальном, местном или региональном уровнях, изложен в Инструменте 1. Чтобы использовать инструменты на национальном уровне, начните с оценки, воспользовавшись Инструментом 2, а на местном/региональном — с Инструмента 8. Однако для эффективной работы необходимо понимать значение инструментов и познакомиться со всеми документами, формирующими основу данной системы.

Инструмент 1. Использование инструментария для создания плана действий по развитию гейткипинга

Инструмент 1 — руководство по использованию инструментария, позволяющее составить и выполнить план действий по развитию гейткипинга в системах защиты ребенка. Подход к созданию плана действий — это реализация цикла «оценка — анализ — действие» (см. схему 1). Его можно применять ко всей системе защиты ребенка или к конкретной подсистеме, например, службам по предотвращению отказов от новорожденных. Как и сам инструментарий, описанный ниже процесс планирования действий может реализовываться как на национальном, так и на местном уровнях.

Первый шаг в разработке плана действий — это оценка использования и эффективности гейткипинга в системе защиты ребенка. Инструмент 2, особенно его первый раздел, представляет собой основу для оценки текущего функционирования системы гейткипинга на национальном уровне, а Инструмент 8 предоставляет аналогичную информацию, применяемую на уровне органов местного самоуправления или органов власти конкретной территории.



Схема 1. Оценка — анализ — действие

Оценка. Инструменты помогают оценить текущее состояние гейткипинга путем сбора информации по следующим пунктам:

- ◆ количество детей, включенных в изучаемую систему;
- ◆ информация по использованию интернатных учреждений;
- ◆ масштаб и качество услуг, предлагаемых на данной территории.

Эту базовую информацию можно использовать для оценки общего состояния гейткипинга в системе. Ее можно использовать вместе с другой информацией о работе системы, полученной из исследований местных источников, отвечая на ключевые вопросы о природе системы и ее функционировании.

- ◆ Превышаются ли нормы, связанные с применением интернатных учреждений?
- ◆ Является ли размещение ребенка в интернатное учреждение крайней мерой?
- ◆ Существует ли набор альтернативных вариантов попечения, включая уход в замещающих семьях?
- ◆ Возвращаются ли дети в короткий срок к родителям/семье или их пребывание в интернатном учреждении становится долгосрочным, что делает их плохо подготовленными к независимой жизни; остаются ли дети на попечении учреждений, став взрослыми?
- ◆ Существует ли достаточный спектр услуг для оказания поддержки ребенку, родителям и семьям по месту жительства?
- ◆ Проводится ли оценка и регулярный пересмотр потребностей конкретных детей и семей, оказываются ли им услуги на основе этой оценки?
- ◆ Соответствует ли качество услуг минимальным стандартам?

Если ответы на эти вопросы показывают, что рассматриваемый элемент не дает адекватной защиты и поддержки детям, то следующим шагом является глубокий анализ такого элемента системы гейткипинга.

Анализ. Цель анализа — выяснить, какие факторы влияют на сохранение проблемы и определить области для воздействия на них. Этот раздел не носит директивного характера, поскольку каждая ситуация требует индивидуального подхода, который должен учитывать природу системы и ее сложность. Анализ необходимо начать с рассмотрения четырех составляющих гейткипинга, определенных в данном инструментарии и концептуальной записке:

- ◆ спектр услуг по месту жительства;
- ◆ принятие решений, основанное на оценке и регулярном пересмотре потребностей детей;
- ◆ наличие информационных систем для отслеживания и пересмотра решений и их результатов;
- ◆ наличие организации, отвечающей за координирование оценки ситуации детей.

Разделение (разбивка) проблемы на составляющие, которые легче контролировать. Поскольку целью гейткипинга является изменение работы системы в целом, то полезной отправной точкой для анализа станет определение того, можно ли разбить проблему на составляющие, позволяющие принимать решения и предоставлять услуги. Например, если проблема заключается в работе с детьми-инвалидами, могут предполагаться разные системы принятия решений в зависимости от степеней и форм инвалидности (например, трудности с обучением или различные формы нарушений физического развития). Проблему можно также структурировать иным образом. Например, часть детей может оказаться на государственном попечении потому, что они были оставлены в роддоме после того, как родители обнаружили, что у ребенка есть инвалидность. Другие — потому, что школьные или дошкольные учреждения не могли оказать этим детям адекватных услуг или потому, что мест в них недостаточно. На этом уровне разделение проблемы на составляющие и запуск процесса «оценка — анализ — действие» позволяют определить приоритетные направления действий и помогают справиться с масштабами и сложностью проблемы.

Сбор данных. Второй шаг — сбор данных с одновременной проверкой их точности. При этом надо убедиться в том, что все данные дискретны и собраны в рамках данной субъективной системы представлений. Ключевая отправная точка для сбора данных — сформировать

понимание того, как и почему дети попадают на государственное попечение. Это означает, что необходимо выйти за рамки административных категорий, используемых в информационных системах, и понять различные точки зрения на причины попадания на государственное попечение. Сюда относятся как профессиональные, так и, что важно, точки зрения самих родителей и детей. Инструмент 13 предлагает подход к сбору данных о тех потребностях, неудовлетворение которых привело к помещению ребенка на государственное попечение. Интересно, что в информационных системах редко учитывается потребность в услугах.

Один пример на национальном уровне (исследование проводилось в Румынии) иллюстрирует, как важно прислушиваться к мнению родителей. Общенациональная статистика показала, что отказные дети младше трех лет — это в основном дети молодых одиноких матерей. Поэтому было запланировано создать дома для молодых матерей с младенцами. Местные органы власти проанализировали группу примерно из 200 детей, недавно поступивших на государственное попечение; официальная статистика демонстрировала ту же тенденцию: от детей отказались женщины, рожавшие в первый раз. Большинство детей, поступавших на попечение, были цыганского происхождения, поэтому, по плану исследования, интервью проводили специально обученные женщины-цыганки. Результаты оказались совершенно иными по сравнению с официальными: они показали, что дети, от которых отказались молодые одинокие матери, составляют незначительный процент «отказников». Большинство детей были четвертыми или пятыми в семье, не справившейся с усилившимся финансовым бременем. Тип поддержки, необходимый в этих обстоятельствах, значительно отличался от того, на который опиралась официальная статистика, и требовал совершенно других услуг. В Региональном отчете ЮНИСЕФ № 8, составленном по итогам мониторинга⁴, выявлено аналогичное расхождение между официальной статистикой и данными сотрудников интернатных учреждений. Эти примеры иллюстрируют, насколько важно знать различные точки зрения, и, особенно, точки зрения клиентов служб. Это позволит добиться верного направления действия.

Составление карты (картирование) системы принятия решений. Если мы составим карту действующей системы принятия решений, то увидим, как работает система в настоящее время. Для этого полезно построить схему такой системы принятия решений, которая приводит к попаданию детей в различные службы и, в особенности, к направлению детей по различным причинам на государственное попечение. Представленная ниже схема — это карта системы, введенной в Румынии после принятия Закона о чрезвычайном положении по детям в трудной ситуации (Департамент защиты ребенка, 1997) и стратегии департамента (1998), в которой принятие решений и мер относительно детей на государственном попечении возлагалось на местные органы власти, а для принятия решений о распределении услуг создавались Комиссии защиты ребенка (КЗР).

Картирование системы начинается с очерчивания формальных правовых рамок. Рисунк 4 (с. 154) показывает, как проблемы, с которыми работала команда по защите ребенка в Румынии, можно решать через систему принятых законов. После того как ребенок получил направление в учреждение, команда по защите ребенка проводит оценку и подает отчет в КЗР. КЗР может не издавать никакого приказа и не предлагать услуг, а может издать приказ о предоставлении услуг, обязывающий регулярно пересматривать эти услуги в КЗР.

Реальная практика может отличаться от юридической модели, и этот факт также необходимо включать в оценку. Например, в одном из местных органов опеки и попечительства команде по защите ребенка не сообщали о детях сразу после отказа в местном роддоме. Детей держали в больнице, пока не наберется «достаточное» их количество, чтобы отправить в сиротский приют. Команда по защите ребенка не была подключена к работе до выписки матери из больницы, а у больницы не оставалось адреса роженицы; таким образом, оценку потребностей ребенка брала на себя больница.

⁴ UNICEF A Decade of Transition, Regional Monitoring Report, No. 8. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2001. www.unicef-icdc.org.

Следовательно, картирование системы начинается с формальных юридических процессов, на которые затем накладывается описание реальных процедур и практик. Эту последнюю информацию можно получить из исследований и интервью со специалистами и другими лицами, хорошо знакомыми с данной сферой, а также посредством прямого наблюдения и «подразумеваемых знаний»⁵. Различия между формальными правовыми структурами и реальной практикой — важный источник информации. Они могут показать, происходит ли проблема из самой юридической системы или из ее функционирования. Эти проблемы являются центральными при выборе правильной стратегии и необходимых действий.

Картой можно пользоваться по-разному, в том числе для того, чтобы определить ключевые моменты принятия решений в системе, выяснить, на что должны быть нацелены новые службы. Рисунок 4 показывает карту румынской системы с возможными точками вмешательства, для того чтобы нацеливать службы на снижение уровня необходимости устройства детей на попечение государства и их учета в правоохранительной системе. Подробнее о «нацеливании» служб см. в Инструменте 12.

Определение качества оценки и обзор ее процессов и практик. Центральным элементом гейткипинга является оценка потребностей детей и их семей. Без нее невозможно предоставить нужные услуги. Она может включать рассмотрение и проверку того, насколько правильно понимается проблема. Например, медицинская модель инвалидности все еще остается основой для принятия решений о детях-инвалидах во многих регионах. Она может привести к чрезмерной сосредоточенности на медицинском диагнозе и недостаточному вниманию к возможностям ребенка и факторам среды. Она может также привести к неоправданному росту количества случаев, когда детям — представителям национальных меньшинств присваивают статус имеющих трудности с обучением (например, оценка в 1997 году показала, что 64% детей-цыган находятся в спецшколах по сравнению с 4,2% от всего населения⁶).

Следовательно, важно определить правильность выявления существующих потребностей. Услуги также необходимо регулярно и тщательно анализировать, учитывая информацию работников служб; это даст возможность заново оценить, что нужно ребенку, удостовериться, что оказываемые услуги по-прежнему соответствуют его потребностям. При возможности в этот процесс следует вовлекать детей, родителей и других значимых для них лиц. Инструменты 5 и 11 раскрывают проблемы оценки и пересмотра на общенациональном и местном уровнях.

Поиск «белых пятен» в системе услуг. Еще одним вопросом является необходимость определить «белые пятна» в системе услуг. Эта деятельность связана с выявлением потребности в услугах; Инструменты 4 и 10 предлагают листы самоконтроля для анализа имеющегося спектра услуг.

Оценка сильных и слабых сторон организации. Важно проанализировать сильные и слабые стороны любого органа, применяющего гейткипинг. В Инструментах 3 и 9 представлены листы самоконтроля для анализа возможностей организации на общенациональном и местном уровнях.

Действия. Конкретные действия необходимо разрабатывать, исходя из проведенной оценки и анализа. Они будут зависеть от выявленных проблем.

Некоторые примеры возможных действий:

Создание системы планирования. Ключевая задача — выработать набор услуг, оказываемых в интересах ребенка. Такие услуги должны предотвращать помещение детей на государственное попечение, когда есть возможность удовлетворить потребности семей с детьми из «группы риска». Процесс планирования можно использовать в рамках

⁵ Подразумеваемые знания (англ. Tacit knowledge) в социологии и менеджменте: это такие знания индивида, которые позволяют ему осуществлять свою деятельность, хотя он может и не уметь четко формулировать эти знания.

⁶ Ringold, D., Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges. Washington: The World Bank, 2000.

стратегии привлечения политиков и местного сообщества к принятию на себя определенных гейткипинговых обязательств. Инструмент 14 дает представление о ключевых проблемах налаживания процесса планирования. В болгарском городе Русса организация «Спасите детей» удачно использовала развитие местного планирования, чтобы запустить успешно действующий процесс гейткипинга.

Внесение изменений в процесс оценки и пересмотра. В России, в Самаре и Саратове, с успехом применили внесение изменений в процесс оценки детей-инвалидов. Благодаря изменению состава медико-социальных комиссий внимание к социальным потребностям детей повысилось. Это привело к созданию центров дневного пребывания для поддержки детей и их семей в местных сообществах и снизило количество детей-инвалидов, помещенных в сиротские учреждения.

Создание новых систем для обращений в службы. В некоторых случаях необходимо сосредоточиться на ключевых точках, т. е. там, где принимаются решения, влияющие на дальнейшую жизнь детей. Например, если отказы от новорожденных происходят в роддомах, специалисты по социальной работе должны находиться на послеродовом отделении: предлагать помощь и направлять в социальные службы, обеспечивая возможность раннего вмешательства, цель которого — предотвращение отказов и неоправданного помещения ребенка на государственное попечение.

Есть много иных возможностей, таких как пилотные проекты, направленные на ключевые моменты принятия решений, разработка новых законов, обучение и т. д.

Данный инструмент создает рамки для разработки плана действий с использованием инструментария через процесс «оценка — анализ — действие». План действий должен включать в себя цели и сроки и стать основой для регулярной оценки и мониторинга эффективности работы, а также общей стратегии.

Инструмент 2. Форма оценки гейткипинга — национальный уровень

Инструмент 2 применяется как часть процесса стратегического планирования для развития гейткипинга. Он состоит из вопросов, предназначенных для того, чтобы соединить существующую информацию и оценить текущую ситуацию, а также предоставить информацию, необходимую для создания плана действий по внедрению гейткипинга. Часть информации, которая требуется для Раздела 1, доступна в базе данных, собранной для региональных отчетов мониторинга ЮНИСЕФ и хранящихся в исследовательском центре ЮНИСЕФ «Инноченти». Основная ценность работы по пополнению этой базы данных состоит в том, что она предоставляет оценку того, для какой именно системы защиты ребенка создается гейткипинг, и анализ четырех основных элементов гейткипинга в существующей системе.

Использование инструмента. Инструмент предназначен для определения того, какая информация доступна, а где есть пробелы. Если трудно найти информацию для ответа на какой-либо вопрос — значит, есть ключевые данные, которые в данный момент не собраны или недостаточно полны для целей гейткипинга. Единая полная картина может использоваться для:

- ◆ принятия решения о приоритетности подсистем при дальнейшем анализе (например, может возникнуть вопрос о недостаточной развитости определенных ключевых областей системы, таких, как услуги для детей младше трех лет; в этом случае можно снова использовать Инструмент 2, чтобы затем проанализировать этот вопрос более подробно);
- ◆ получения исходной информации по текущей работе системы гейткипинга;
- ◆ отслеживания достижений в развитии гейткипинга и измерения воздействия стратегии на использование институционального ухода для детей и на развитие альтернативных вариантов ухода;
- ◆ создания базиса для сравнения собственной ситуации с положением других стран с помощью этого инструмента.

Раздел 1 оценивает тенденции в системе попечения в целом. Одна из основных целей данной работы — определить, какая доля детей проживает в интернатных учреждениях, а какая — в учреждениях семейного типа, если разлучение с семьей необходимо. Эта информация требует анализа сведений об общей численности детей и ее приросте. Все это позволяет отслеживать тенденции во времени и ставить цели по отслеживанию изменений. Например, сопоставление количества детей в интернатных учреждениях с количеством детей, находящихся на патронатном воспитании, показывает, как связаны между собой эти виды размещения детей. Отслеживание этой связи позволяет увидеть изменения во времени, а также проводить сравнения между странами. Количественные данные могут в том числе характеризовать качество ухода в разных учреждениях для проживания детей. Аудит также направлен на формы ухода и услуги, доступные по месту жительства, поскольку именно они составляют основу для восстановления баланса между поддержкой ребенка в семье и уходом за ним вне родного дома. На основе этой информации можно определить, где следует укреплять систему гейткипинга. Недоступность информации следует считать маркером тех сфер, в которых необходимо улучшать информационные системы.

Раздел 2 представляет собой иной вид работы. Он строится на четырех основных элементах гейткипинга и должен использоваться для сбора базовой информации о системах ухода за детьми и для оценки текущего развития гейткипинга. Для каждой оцениваемой системы ухода за детьми следует использовать собственный экземпляр этого документа. Определения пунктов берутся из соответствующих инструментов, упомянутых в заголовке вопросника. Инструмент 2 необходимо читать вместе с Инструментами 3, 4, 5, 6, 7 и 12. К каждому инструменту прилагаются примеры наиболее удачного применения. Как и в Разделе 1, данные представляют своего рода «фотоснимок» системы или подсистемы защиты ребенка. Основная цель — определить приоритеты развития и способы достижения изменений.

Таблица 1

Раздел 1. Последние тенденции

Наименование системы	Описание (кто входит в систему, возрастная группа, инвалидность и т. д.)		
Количество детей на государственном попечении по типу размещения	2001	2002	2003
a) Количество детей в интернатных учреждениях			
b) Количество детей на патронатном воспитании			
c) Количество детей на опекуновском воспитании			
d) Процент детей на государственном попечении, помещенных в интернатные учреждения {a×100/(a + b + c)}			
e) Доля детей в интернатных учреждениях на 100 000 в возрасте 0–17			
f) Доля детей на патронатном воспитании на 100 000 в возрасте 0–17			
g) Доля детей на опекуновском воспитании на 100 000 в возрасте 0–17			
h) Количество детей в возрасте 0–3 в интернатных учреждениях			
i) Количество детей в разного типа учреждениях (нижеприведенные категории используются в России, и их следует адаптировать к тем, которые используются в стране, проводящей оценку). Дома ребенка Детские дома (сиротские приюты) Детские дома семейного типа Детские дома-школы Школы-интернаты общего типа Учреждения для инвалидов			
j) Число усыновлений внутри страны международных			
k) Доля усыновлений на 100 000 в возрасте 0–3 внутри страны международных			

Служба	Кол-во детей на определенную дату переписи	Разделение по возрастам				
		до 3 лет	3–10 лет	11–15 лет	16–17 лет	18 лет и старше
Количество детей, помещенных на государственное попечение за предыдущий год (не включая переводы из интернатных учреждений, замещающих семей или других форм государственного попечения)						
Первое помещение детей, попавших на государственное попечение в предыдущий год: крупные учреждения (более 50 коек) средние учреждения (16–49 коек) маленькие групповые дома (менее 15 коек) патронатное воспитание опека временное жилье другие (укажите, какие)						
Количество детей, вышедших из-под государственного попечения в прошлом году (не включая переводы в интернатные учреждения, замещающие семьи или другие формы государственного попечения)						
Из них переданы на усыновление внутри страны переданы на международное усыновление вернулись к родителям/в расширенную семью начали самостоятельную жизнь бежали умерли другое (уточнить)						

Служба	Кол-во детей на конкретную дату переписи	Разделение по возрастам				
		до 3 лет	3–10 лет	11–15 лет	16–17 лет	18 лет и старше
Количество детей на государственном попечении						
Крупные учреждения (более 50 коек)						
Учреждения (16–49 коек)						
Маленькие групповые дома (менее 15 коек)						
Патронатное воспитание						
Опека						
Временное жилье						
Другое (уточнить)						

Служба	Кол-во детей за предыдущий год	Разделение по времени нахождения на государственном попечении			
		Менее 3 мес.	3–12 мес.	1–4 лет	5 лет и более
Количество детей, освободившихся из-под государственного попечения					
Из них переданы на усыновление внутри страны переданы на международное усыновление вернулись к родителям/в расширенную семью начали самостоятельную жизнь бежали умерли другое (уточнить)					

Услуги по месту жительства	2001	2002	2003
a) Временный уход в учреждении			
b) Временный уход в патронатных семьях			
c) Социальная работа/консультирование			
d) Детсад			
e) Ясли			
f) Дневной стационар			
g) Дневная специальная (коррекционная) школа			
h) Другое (уточнить)			
i)			
j)			
k)			

Описание существующих услуг

Опишите количество и тип услуг в секторе интернатных учреждений, в формах попечения вне учреждений и количество и тип услуг по месту жительства

Обзор услуг

Интернатные учреждения		
Службы	Количество учреждений	Количество мест
Крупные учреждения (более 50 коек)		
Учреждения (16–49 коек)		
Маленькие групповые дома (менее 15 коек)		
Формы попечения вне учреждений		
Существует ли набор вариантов помещения ребенка вне учреждений? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Патронатное воспитание		
Опекунское воспитание		
Временное жилье		
Другое (уточнить)		

Услуги по месту жительства		
Существует ли набор вариантов поддержки ребенка по месту жительства?	<input type="checkbox"/> По всей стране <input type="checkbox"/> Местами <input type="checkbox"/> Нигде	
Услуга	Количество учреждений / команд	Количество мест
Временный уход в учреждении		
Временный уход в патронатных семьях		
Социальная работа/консультирование		
Семейные центры		
Детсад		
Ясли		
Дневной стационар		
Дневная специальная (коррекционная) школа		
Другое (уточнить)		

Раздел 2. Информация по ключевым областям системы гейткипинга

Организация, координирующая и применяющая гейткипинг (раздел связан с Инструментом 3)

Существует ли единый орган, ответственный за оценку и повторную оценку детей? ☐ Да ☐ Нет

Какие группы клиентов охвачены, и какие организации/министерства участвуют в работе?

Политика		
Существует ли ясное политическое заявление о намерении снизить долю интернатного воспитания? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Проясняет ли оно роль организации?		
Хорошо ли оно известно и пропагандируется?		
Полномочия и обязанности организации	Обязанности в данной области?	Как они работают на практике?
а) Оценка, мониторинг и периодический пересмотр		
б) Приобретение и предоставление услуг		
с) Разработка и планирование услуг		
Ресурсы	Есть ли они у организации?	Достаточны ли ресурсы?
Бюджеты		
Обученные сотрудники		
Менеджеры		
Администраторы		
Оборудование		
Здания		
Координация общенациональной ответственности		
Существуют ли возможности координировать ответственность в общенациональных масштабах? Да / Нет		
В чем они заключаются?		
Как они работают на практике?		
Руководство по стандартам и практике		
Существуют ли стандарты для роли организации в гейткипинге? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Что они охватывают?		
Как они работают на практике?		
Существует ли практическое руководство по гейткипингу для сотрудников организации? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Что оно охватывает?		
Как оно работает на практике?		
Спектр услуг (раздел связан с Инструментом 4).		
Планирование целевых услуг		
Существуют ли правовые рамки для планирования услуг для детей? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Что они охватывают?		
Как они работают на практике?		
Целевые услуги		
Существуют ли правовые рамки, обеспечивающие, чтобы службы были нацеленными на задачи гейткипинга? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Что они охватывают?		
Как они работают на практике?		
Существуют ли стандарты, обеспечивающие, чтобы службы были нацеленными на задачи гейткипинга? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Что они охватывают?		
Как они работают на практике?		
Существует ли обучение сотрудников, обеспечивающее, чтобы службы были нацеленными для целей гейткипинга? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Что оно охватывает?		
Как оно работает на практике?		
Смешанная экономика услуг		
Поощряет ли законодательство смешанную экономику услуг? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Что оно охватывает?		
Как оно работает на практике?		
Участие семьи		
Поощряет ли законодательство вовлечение семей, чьи дети находятся на государственном попечении? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		

Как оно поощряет контакт с родителями/семьей?	
Как это работает на практике?	
Как оно поощряет участие родителей/семьи в принятии решений?	
Как это работает на практике?	
Существует ли руководство по стандартам/практике, обеспечивающее вовлечение семей, когда дети находятся на государственном попечении? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Что оно охватывает?	
Как оно работает на практике?	
Поощряет ли законодательство опекунов воспитание? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Как оно поощряет опекунов воспитание?	
Как это работает на практике?	
Пилотные проекты	
Существуют ли пилотные проекты по гейткипингу? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Опишите проекты	
Как они работают на практике?	
Оценка (раздел связан с Инструментом 5)	
Существует ли законодательство, устанавливающее полномочия и обязанности, способствующие эффективному гейткипингу? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Какие законы и подзаконные акты сюда относятся?	
Обеспечивает ли законодательство, чтобы ни один ребенок не попал на государственное попечение без оценки, за исключением чрезвычайных ситуаций?	
Охватывает ли законодательство и тех детей, попадающих на попечение через отказ в роддоме или по требованию родителей, и тех, кого государство изъяло для их защиты?	
Как это работает на практике?	
Обеспечивает ли законодательство обязанность проводить оценку, когда дети попадают на попечение в чрезвычайной ситуации? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Охватывает ли законодательство временные рамки для оценки после попадания на попечение в чрезвычайной ситуации; указывает сроки для решения, принимать ли ребенка постоянно, и процесс принятия решения?	
Как это работает на практике?	
Существуют ли правовые критерии предоставления услуг? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Для некоторых услуг <input type="checkbox"/> Нет	
Какие законы и подзаконные акты здесь применимы, и какие сферы они охватывают?	
Обеспечивает ли законодательство, чтобы распределение услуг основывалось на потребностях детей? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Для некоторых услуг <input type="checkbox"/> Нет	
Какие услуги требуют оценки потребностей?	
Какие услуги основаны на праве на услугу?	
Как распределение услуг работает на практике?	
Обеспечивает ли законодательство, чтобы дети и родители имели право подвергнуть сомнению решение по распределению услуг? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Для некоторых услуг <input type="checkbox"/> Нет	
Как это право действует на практике (например, как часто используется)?	
Обеспечивает ли законодательство рамки междисциплинарной оценки? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Для некоторых услуг <input type="checkbox"/> Нет	
Как мультидисциплинарная оценка работает на практике?	
Существуют ли рамки и процедуры для оценки? <input type="checkbox"/> Общациональные рамки <input type="checkbox"/> Политика и практические указания <input type="checkbox"/> Ничего	
Опишите рамки оценки	

Как они работают на практике?		
Существуют ли рамки для создания компетентного штата сотрудников, чтобы проводить оценку? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> До некоторой степени <input type="checkbox"/> Нет		
Опишите рамки для создания такого штата сотрудников		
Как это работает на практике?		
Существует ли общенационально признанная профессиональная квалификация по проведению оценки? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Для некоторых услуг <input type="checkbox"/> Нет		
Охватывает ли она основные области, включая перечисленные в Инструменте 5?		
Проводится ли она эффективно, например, через лицензирование или нормативы?		
Существует ли путь приобретения профессиональной квалификации и начальные минимальные требования для проведения оценки? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> До некоторой степени <input type="checkbox"/> Нет		
Существуют ли достаточные возможности, чтобы обеспечить необходимое обучение?		
Как это работает на практике?		
Существуют ли возможности последипломного обучения проведению оценки? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> До некоторой степени <input type="checkbox"/> Нет		
Существуют ли достаточные возможности, чтобы обеспечить необходимое обучение?		
Укажите, в каких случаях требуется специальное обучение для выполнения таких обязанностей специалиста как принятие ребенка на попечение		
Как это работает на практике?		
<i>Ключевые вопросы по информационной системе гейткипинга (раздел связан с Инструментом 7 и Инструментом 12)</i>		
Существует ли информационная система для гейткипинга? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Обеспечивает ли она информацию по следующим ключевым вопросам:		Как система работает на практике?
Кто использует службы поддержки семьи по месту жительства?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
По каким причинам просят об услугах службы?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Какие услуги предоставляются?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Каков результат для детей?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Хорошо ли спланирована система?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Решает ли она следующие проблемы:		Как это работает на практике?
Защита данных?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Хорошо ли определены и разделены на категории имеющиеся данные?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Являются ли данные необходимыми и достаточными?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли эффективный анализ данных?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли анализ как на местном, так и на общенациональном уровне?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как анализ данных работает на практике?
Адекватно ли обучены сотрудники?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли эффективная обратная связь по выдаваемым данным?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	

Инструмент 3. Лист самоконтроля органа, координирующего и применяющего гейткипинг на национальном уровне

Проводя политику гейткипинга, правительство страны должно создать орган местного уровня для осуществления базовых функций гейткипинга. Такой орган будет отвечать за координацию оценки ситуации ребенка и предоставление ему наиболее обоснованных услуг в достаточном объеме так, чтобы эта поддержка позволяла ребенку остаться в семье. Процесс оценки сложен, он требует такой организационной структуры, которая позволит нанять штат сотрудников для проведения оценки, предоставлять или приобретать услуги, вести учет и пересматривать планы детей.

В большинстве стран такой орган курируется местной властью. Таким образом, он включен в систему местной власти; это, в свою очередь, обеспечивает подотчетность органа на местном уровне. Роль правительства страны заключается в том, чтобы определить юридические полномочия такого органа, проводить мониторинг ее работы через инспекции и другие механизмы контроля качества, и определить взаимную ответственность правительства страны и местного органа.

Назначение инструмента. Этот инструмент охватывает ключевые моменты, которые следует продумать при создании органа гейткипинга, в том числе:

- ◆ полномочия и обязанности;
- ◆ политика;
- ◆ ресурсы;
- ◆ координация ответственности на уровне страны;
- ◆ стандарты и практические инструкции.

Полномочия и обязанности. Орган должен иметь четкие полномочия по применению гейткипинга. Ключевые области его применения включают:

Помещение детей на государственное попечение. Это касается органа, ответственного за решение о том, помещать ли ребенка на государственное попечение или вернуть в семью. Во многих переходных экономиках ответственность за вход или выход из интернатных учреждений лежит на главе учреждения или служащих ответственного министерства, и детей помещают в различные учреждения в рамках полномочий разных министерств. Орган (орган опеки, суд) или независимый трибунал⁷ должны нести четкую определенную ответственность за решение поместить ребенка на государственное попечение. Некоторые страны развивают гейткипинг, возлагая ответственность за решение поместить ребенка на государственное попечение на трибунал или суд. Однако такой подход означает, что все дети на государственном попечении подчинены формальным требованиям. Такой подход создает дополнительные трудности для выхода ребенка из учреждения и замедляет процесс принятия решений. Все это делает его менее привлекательным. Большинство стран (но не все) с установившимися системами передают в суд только случаи тех детей, где изъятие из семьи противоречит воле лиц, осуществляющих уход, чтобы защитить ребенка, а принятие решений о добровольном устройстве на государственное попечение остается за органом и родителями.

Это также относится и к необходимости перехода к распределению услуг в соответствии с наилучшим соблюдением интересов ребенка, а не правом на эти услуги в связи с определенным статусом. Например, в некоторых странах матери-одиночки все еще имеют право отдавать своих детей на попечение государства, и это право необходимо заменить обязанностью родителей воспитывать собственных детей, если только интересы ребенка не требуют его передачи на государственное попечение.

Оценка, мониторинг и повторная оценка. Такая оценка касается органа, ответственного за оценку, мониторинг и повторную оценку случаев детей, получающих услуги (включая проживание в интернатном учреждении). Орган должен нести ответственность за оценку того,

⁷ Коллегиальный орган. — Прим. пер., см. Т. 1.

какие услуги являются подходящими, и за пересмотр предоставляемых услуг, что, например, позволит ребенку покинуть выбранную форму попечения. Основы для принятия решений, исходя из потребностей детей и проведенной оценки, отражены в Инструментах 5 и 11.

Приобретение и предоставление услуг. Помимо первичной и повторной оценок орган должен иметь полномочия оказывать и приобретать услуги. В большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) услуги предоставляются группой организацией, состоящей из государственных учреждений, НГО и провайдеров частного сектора. Организация заключает контракты на обслуживание и может создать систему заказов, описанную в «Концептуальной записке о перенаправлении ресурсов на достижение результатов по месту проживания»⁸. Для того чтобы избежать искажений в мотивации на помещение детей в учреждения, необходимо, чтобы бюджет организации отражал подлинную стоимость услуг в учреждениях и услуг по месту жительства.

Разработка и планирование услуг. Спектр необходимых органу услуг будет различаться в зависимости от территории. Например, в сельской и городской местности могут быть разные наборы потребностей, требующих различных видов услуг. Инструмент 14 предлагает лист самоконтроля для планирования этого процесса, а Инструмент 13 — это пример бланка для сбора информации с целью планирования услуг на основе потребностей. Пример правовых рамок полномочий органа при планировании услуги представлен в Инструменте 6.

Политика. Вопрос связан с необходимостью четко сформулировать политику правительства, выражающую намерения усилить поддержку семьи и сократить масштабы работы интернатных учреждений; правительство должно также прояснить роль органа в увеличении количества услуг по месту жительства для обеспечения альтернативных способов защиты наилучших интересов ребенка.

Ресурсы. Орган должен обладать следующими ресурсами для применения гейткипинга:

- ◆ бюджет для учета доходов и капитальных затрат органа, на предоставление или покупку услуг;
- ◆ обученный штат сотрудников для проведения оценки и ведения случаев;
- ◆ менеджеров для управления сотрудниками и услугами;
- ◆ администраторов;
- ◆ оборудование;
- ◆ здания.

Успешно сокращая количество случаев помещения детей в интернатные учреждения, орган может перенаправлять ресурсы в службы по месту жительства детей. Инструменты по перенаправлению ресурсов предоставляют методологическую поддержку проведению реформы системы финансирования социального попечения, совместимого с гейткипингом.

Координация ответственности на национальном уровне. Разработка стратегии по внедрению гейткипинга требует координации многих министерств и организаций системы защиты ребенка. Она также требует четкого руководства для того, чтобы справиться с большим количеством изменений, необходимых в этой сложной области. Это означает необходимость ясного понимания своих ролей и зон ответственности министерствами, что позволит избежать дублирования действий. Для этого необходимы: межведомственные рамки, регулирующие предоставляемые детям услуги; механизмы для разрешения проблем и конфликтов сфер ответственности и подотчетности; соглашения о совместной работе, обмене информацией и обучении. В частности, министерства и организации должны выработать механизмы перевода ресурсов из институционального сектора на поддержку семьи по месту жительства.

Хотя для координации упомянутой выше деятельности не требуется единое министерство, проводящее реформу защиты ребенка, ряд стран принял именно такой подход как

⁸ Fox, L., Gotestam, R., Redirecting Resources to Community-based Services: A Concept Paper. Florence: UNICEF — World Bank, 2003.

часть своей стратегии реформ. Болгария, Латвия и Румыния, например, создали правительственные структуры для курирования реформы в общенациональных системах попечения о детях. В Латвии Министерство социального обеспечения отвечает за все вопросы социального обеспечения и помощи, включая защиту ребенка. В Болгарии и Румынии, напротив, есть центральный орган, отвечающий исключительно за защиту ребенка.

Независимо от того, реализуется ли гейткипинг через одну организацию, министерство или другие формы координации, принципиальным требованием к нему является координация планирования и стратегии всех министерств, участвующих в обеспечении служб для детей. Она должна включать в себя следующее:

- ◆ разработка стратегии, которая четко определяет ответственность за ее проведение каждого министерства, участвующего в системе защиты ребенка;
- ◆ развитие системы законов, способствующих гейткипингу;
- ◆ координация стандартов, процедур и услуг, способствующих развитию гейткипинга, включая работу по обеспечению координации пересекающихся услуг и партнерскую работу, нацеленную на продвижение гейткипинга;
- ◆ тестирование стратегий перевода ресурсов из интернатных учреждений в службы по месту жительства;
- ◆ развитие системы обучения и повышения квалификации сотрудников с ориентацией на гейткипинг.

Стандарты и практические указания. Организации понадобятся четкие стандарты работы. Инструментарий «Улучшение стандартов служб защиты ребенка в странах ЕСА»⁹ дает детальные пояснения о том, как разрабатывать стандарты услуг. При разработке стандартов следует учитывать качество оценки и повторной оценки, спектр услуг, а также организацию включения в эти процессы потребителей услуг и лиц, осуществляющих уход за детьми.

Ниже даны примеры центральных правительственных структур в странах ЕСА. Болгария, Латвия и Румыния создали центральные правительственные структуры для надзора за реформой национальных систем социального обеспечения ребенка. В Латвии Министерство социального обеспечения отвечает за все вопросы социального обслуживания и помощи, включая защиту ребенка. В Болгарии и Румынии есть центральные органы, отвечающие только за защиту ребенка. Ниже приведены примеры их обязанностей.

Государственное агентство защиты ребенка, Болгария¹⁰

Статья 17

1. Государственное агентство по защите ребенка (далее — Агентство) — это специализированный орган под эгидой Совета министров, отвечающий за управление, координацию и контроль деятельности по защите ребенка.
2. Агентство является юридическим лицом, финансируемым из средств государственного бюджета, и расположено в городе София.
3. Агентство управляется председателем, который является его официальным представителем; выдвижение кандидатуры председателя происходит по распоряжению Совета министров, который назначается премьер-министром.
4. Заместитель председателя, назначенный премьер-министром, помогает работе председателя Агентства.
5. Деятельность, структура, организация и штат сотрудников Агентства определяются Правилами, принятыми Советом министров по рекомендации председателя.
6. Председатель Агентства ежегодно подает Совету министров отчет о деятельности Агентства.

⁹ Европы и Средней Азии. — Прим. Дж. Роджерс.

¹⁰ Закон Болгарии о защите ребенка, 2000: Child Protection Act Bulgaria. scukbulgaria.freecom-int.com/document.htm.

Статья 19

Государственное агентство по защите ребенка:

- ◆ организывает и координирует проведение государственной политики по защите ребенка;
- ◆ готовит и проводит общенациональные и региональные программы по обеспечению защиты ребенка, предоставляя необходимые финансовые ресурсы и распределяя их между отделами по защите ребенка;
- ◆ предлагает Совету министров проекты законодательных актов в области защиты ребенка и участвует в их обсуждении;
- ◆ осуществляет методическое руководство и контроль муниципальных служб социальной помощи в их деятельности по защите ребенка;
- ◆ поощряет деятельность некоммерческих юридических лиц по защите ребенка;
- ◆ организует и проводит научные исследования и обучение в области защиты ребенка;
- ◆ осуществляет международное сотрудничество;
- ◆ разрабатывает и поддерживает национальную информационную систему по:
 - детям, нуждающимся в особой защите;
 - детям, переданным на усыновление;
 - специализированным учреждениям;
 - некоммерческим юридическим лицам, работающим по программам защиты ребенка;
 - другим данным, относящимся к защите ребенка.

Министерство социального обеспечения, Латвия¹¹

Министерство отвечает за создание демократической стабильной, ответственной и жизнеспособной системы социальной защиты, охраняющей социально-экономические права и здоровье каждого человека. Его задача — создать государственную политику социального обеспечения, разрабатывать и реализовывать законодательство по внедрению такой политики:

- ◆ разработать общенациональную политику в области социального обеспечения и здравоохранения;
- ◆ управлять и решать при помощи политических, экономических и правовых мер:
 - вопросы социального страхования, социального обеспечения и помощи;
 - вопросы здравоохранения и защиты, вопросы, связанные с общественным здоровьем и медициной;
 - проблемы, связанные с трудом и охраной труда, занятостью и безработицей.
- ◆ формулировать общенациональную демографическую политику и координировать ее реализацию, содействовать координации общенационального законодательства в области социальной защиты и его гармонизации в соответствии с требованиями документов Совета Европы и Европейского Союза;
- ◆ обеспечить выполнение правовых требований, указанных в документе «О бюджете и финансовом управлении», в связи с подготовкой и подачей проекта государственного бюджета, а также исполнение бюджета и контроль за эффективным и экономным использованием бюджетных ресурсов.

Общенациональная организация по защите ребенка и усыновлению, Румыния¹²

2.1. Созданная чрезвычайным распоряжением №12/2001 Общенациональная организация по защите ребенка и усыновлению (NAPCA) является специализированным правительственным органом, обеспечивающим методическую координацию деятельности по защите ребенка. Его основная обязанность — разрабатывать политику в этой области, а также координировать ее и проводить мониторинг реализации. Для достижения этих целей NAPCA приняла положения, содержащиеся в международных договорах и конвенциях и определяющих собственное поле деятельности, в том числе из Всемирной декларации прав человека, Конвенции ООН о правах ребенка, Конвенции по защите детей и сотрудничеству в области международного усыновления, заключенных в Гааге.

¹¹ См. веб-сайт Министерства социального обеспечения Латвии: www.lm.gov.lv/english/ministry/mission.html.

¹² Government Strategy Concerning the Protection of the Child in Difficulty (2001–2004). missions.itu.int/~romania/strategies/strategychild.htm.

2.2. NAPCA имеет следующие функции:

- ◆ *стратегическую* — обосновывать, разрабатывать и внедрять стратегии реформ и программ в области защиты ребенка и усыновления;
- ◆ *регулирующую* — устанавливать необходимые регулирующие рамки для достижения сформулированных задач и программ;
- ◆ *административную* — управлять государственной и частной собственностью, государственными службами в области защиты детей в трудной жизненной ситуации;
- ◆ *представительскую* — обеспечивать внутреннее и внешнее представительство от имени правительства Румынии;
- ◆ *функцию структуры государственной власти* — отслеживать соблюдение правил в рамках своей компетенции, наблюдать за адекватным внедрением этих правил и деятельностью учреждений и органов, которые работают под ее координацией или управлением.

2.3. Основная цель вмешательства NAPCA в реализацию политики и стратегий, касающихся защиты ребенка, это содействие соблюдению и обеспечению всех прав ребенка так, как они указаны в Конвенции ООН в контексте всех прав и основных свобод человека. Другая цель — наделить детей статусом партнеров в принятии решений, что позволит повысить качество их жизни.

2.4. *Общациональные программы* являются конкретными инструментами, позволяющими внедрять, направлять, выполнять и контролировать реформу. Они представляют собой модели использования ресурсов государственного бюджета для софинансирования деятельности по защите детей на местном уровне. Через NAPCA правительство надзирает за тем, как расходуются средства, отведенные на эти программы.

2.5. Важный шаг для достижения вышеизложенного — формулирование практических задач, которые необходимо выполнить в контексте прав и свобод, гарантированных международными нормами, которые Румыния ратифицировала в форме комплексного общегосударственного закона, включающего в себя следующее:

- a) меры, гарантирующие эффективное осуществление и полную реализацию прав и свобод детей и защиту этих прав и свобод;
- b) работу государственных и частных организаций, отвечающих за разработку вышеупомянутых мер и их реализацию;
- c) систему мониторинга/оценки того, как реализуются меры (пункт a), и деятельность субъектов (пункт b), обеспечивающие непрерывное совершенствование.

Инструмент 4. Лист самоконтроля по спектру услуг — национальный уровень

Конвенция ООН о правах ребенка подтверждает повсеместно растущее понимание того, что государство должно всегда и в первую очередь поддерживать детей и помогать их семьям. Для особо нуждающихся, социально неблагополучных и уязвимых родителей интернатные учреждения могут казаться хорошим способом решения проблем. Учреждение примет на себя заботу о детях, даст им питание, кров и, возможно, образование или лечение — расходы, которые в противном случае пришлось бы нести родителям. В крайних случаях из-за бедности, болезни или иных причин помещение одного или более детей на государственное попечение может представляться удачным решением. Однако жизнь в интернатном учреждении лишает детей права расти в семейном окружении; многим детям в регионе ЕСА предоставляется государственное попечение очень низкого качества.

Ключевой фактор в разработке системы гейткипинга — это спектр услуг, с помощью которых семьи получают поддержку и сохраняются. Если же в интересах ребенка помещение на государственное попечение, то следует использовать набор альтернатив интернатному уходу, способных предоставить ребенку семейное окружение и способствующих скорейшему его возвращению в семью. Однако многие попытки обеспечить альтернативу переходу на государственное попечение терпят неудачу, потому что новые службы не заменяют старые; новые службы находят новую группу клиентов, а старые интернатные учреждения — новых воспитанников. Для эффективного гейткипинга необходимо развивать службы, целенаправленно работающие в рамках системы гейткипинга.

Назначение инструмента. Этот инструмент предназначен для сбора информации по ключевым задачам правительства, пытающегося добиться создания спектра услуг специально для гейткипинга. Он говорит о необходимости:

- ◆ планировать местные услуги;
- ◆ формировать целевые услуги;
- ◆ вовлекать негосударственных провайдеров в смешанную экономику попечения;
- ◆ вовлекать семьи;
- ◆ создавать пилотные проекты.

Планирование услуг по месту жительства. Планирование услуг по месту жительства определяет, каким образом при развитии системы гейткипинга конкретный набор необходимых услуг будет зависеть от потребностей детей и семей, живущих в местных сообществах. Набор услуг для сельской местности и города будет разным. На государственном уровне нет необходимости определять, какие услуги должны быть доступны на каждой территории, хотя могут оговариваться минимальные стандарты. Вместо этого требуются рамки, гарантирующие, что на каждой территории разработан «правильный» набор услуг. Эти рамки должны наделять орган обязанностью предоставлять или приобретать услуги, проводить планирование на основе оценки текущей работы системы защиты ребенка.

Хотя обычно административные причины приема детей на государственное попечение не являются секретной информацией, гейткипинг требует стратегии, основанной на более детальной информации о том, кто поступает на государственное попечение, как долго дети там остаются, почему и как покидают учреждение. Это потребует изучить работу системы. Инструмент 14 обеспечивает компетенции для процесса планирования, а Инструмент 12 дает пример формы для изучения планирования услуг на основе потребностей. Примеры правовых рамок для полномочий органа по планированию услуг даются в Инструменте 6 настоящего Инструментария.

Целевые услуги. Относятся к потребности в наборе услуг, нацеленных на ключевые точки принятия решений в системе защиты ребенка. Предоставление услуг следует за запросом или за направлением ребенка на государственное попечение, а также за решениями, принятыми в ходе процедуры пересмотра случаев детей, находящихся на государственном попечении. Целевой характер услуг означает, что:

- ◆ услуги рассчитаны на прямую работу с теми проблемами, которые ранее приводили к устройству детей на государственное попечение. Исследование, составляющее часть процесса планирования (Инструмент 12), позволит создать услуги такого рода;
- ◆ критерии финансирования понятны и связаны с причинами, по которым дети в противном случае поступят на государственное попечение;
- ◆ они предотвращают помещение детей на государственное попечение или способствуют более быстрому возвращению детей в семью;
- ◆ эффективность целевых услуг обеспечивается тщательным мониторингом системы защиты ребенка.

Принцип целевого характера услуг может продвигаться в рамках общенациональных приоритетов, изложенных в стратегии гейткипинга, в законах и нормативных актах, при помощи практических руководств, стандартов и обучения менеджеров и специалистов. Кроме того, тщательный мониторинг работы организаций на различных территориях может помочь выявить лучшие практики и сферы, нуждающиеся в изменении. Смотрите подробнее об общенациональных информационных системах в Инструменте 7.

Смешанная экономика услуг. Касается определения того, кто обеспечивает спектр услуг. Социальные службы в переходных экономиках часто финансируются по остаточному принципу, а государственное финансирование отдается государственным провайдерам, которые чаще всего являются крупными учреждениями, качество ухода в кото-

рых низкое. Однако во многих переходных экономиках в предоставлении услуг вместе с государственным сектором все чаще участвуют НГО. Точно также во многих странах ОЭСР в число поставщиков услуг входит не только государство, но и НГО, и частный сектор. Степень вовлеченности негосударственного сектора бывает разной в зависимости от страны и конкретного вида услуги. В Швеции, например, государственный сектор играет основную роль в предоставлении услуг, а в Бельгии большая часть услуг по защите ребенка обеспечивается НГО. Однако почти во всех странах ОЭСР НГО и частный сектор играют все большую роль в предоставлении услуг.

Смешанная экономика услуг способствует их более гибкой адаптации к нуждам потребителей, а услуги, предоставляемые негосударственным сектором, часто ближе детям и родителям и способствуют развитию конкуренции. В концептуальной записке и инструментарии «Перенаправлению ресурсов на достижение результатов по месту жительства»¹³ подробно описывается, как создать системы по приобретению услуг и развить смешанную экономику. Там, где смешанная экономика услуг создается в рамках стратегии гейткипинга, необходимо выполнить следующие задачи:

- ◆ обеспечить, чтобы услуги были сосредоточены на альтернативах помещению в детей интернатные учреждения;
- ◆ обеспечение доступа к услугам через систему принятия решений гейткипинга;
- ◆ способствовать перенаправлению финансирования из сектора интернатных учреждений в службы по месту жительства.

Вовлечение детей и семей. Конвенция ООН о правах ребенка возлагает на государство обязанность обеспечивать участие детей во всех касающихся их решениях. Для гарантии того, что дети, способные сделать вклад в принятие решения о собственной жизни, действительно участвовали в его принятии, государство должно обеспечить общее руководство и содействие включению детских адвокатов и сотрудников по правам детей или омбудсменов в мониторинг гейткипинга.

Это также относится и к вопросу о том, почему роль родителей и семьи является критически важной для эффективного гейткипинга. Хотя для небольшого количества детей целью может быть постоянное попечение вне родной семьи, например, усыновление, в большинстве же случаев дети должны иметь возможность жить с собственными родителями или родственниками. Законодательство, практические руководства, стандарты и стратегические заявления должны подкреплять ключевую роль семьи. Например, исследования показывают, что большее количество семейных контактов для детей, находящихся на государственном попечении, повышает их шансы на реабилитацию; следовательно, такое требование может быть прописано в законодательстве. Точно также практические руководства могут содействовать подключению расширенных семей, когда родители не могут ухаживать за своим ребенком и тем самым обеспечить ему место жительства, альтернативное переходу на государственное попечение.

Пилотные проекты. Это относится к использованию пилотных проектов для стимулирования развития гейткипинга. Во многих странах пилотные проекты использовались для разработки новых услуг, таких как патронатное воспитание. Независимо от того, реализуемы эти пилотные проекты или нет, пилотные услуги для гейткипинга должны быть сосредоточены на системе в целом. Пилотный проект должен разрабатывать эти услуги, опираясь на детальное понимание существующих причин помещения детей на государственное попечение, существующих потребностей в местном сообществе, на какую-либо разновидность процесса планирования. Проект будет иметь дело с достижением целевого характера служб и процессами принятия решений в системе защиты ребенка. В итоге пилотный проект будет работать с проблемами, существующими во всех инструментах гейткипинга на местном уровне.

¹³ Fox, L., Gotestam, R. Op. cit.

Инструмент 5. Лист самоконтроля по ключевым проблемам оценки — национальный уровень

Сопроводительная концептуальная записка доказывает, что эффективная оценка потребностей ребенка и семьи конкретными квалифицированными специалистами представляет собой важный элемент стратегии приведения в соответствие потребностей и услуг для уязвимых детей в ЦВЕ. Качественно проведенная оценка также может играть значительную роль в восстановлении баланса между содержанием детей в учреждениях и службами поддержки семьи по месту жительства. В концептуальной записке подчеркивается взаимосвязь оценки и гейткипинга. Оценка должна включать следующие элементы:

- ◆ обеспечивать, что услуги предоставляются только тем, кто в них нуждается;
- ◆ гарантировать, что серьезные усилия направлены на то, чтобы уравновесить уровень потребностей и масштаб предлагаемых услуг;
- ◆ обеспечить, чтобы продолжительность обслуживания, тип услуг и категории клиентов зависели от анализа потребностей;
- ◆ соблюдение принципа максимальной рентабельности при планировании услуг, основанных на оценке потребностей;
- ◆ указание конкретных сроков оказания услуги, основанных на анализе потребностей;
- ◆ проводить исходную оценку, регулярную процедуру переоценки и оценку результативности как часть интегрированного и непрерывного процесса;
- ◆ оценка потребностей отдельных детей для прямого использования при создании баз данных, в административных целях и для содействия планированию услуг;
- ◆ оценка потребностей отдельных детей, чтобы включить ее результаты в массив агрегированных данных, который затем может использоваться для управленческих нужд или задач планирования услуг.

Эти задачи требуют определенных рамок, регулирующих принятие решений о социальной помощи, основанное на оценке; дополнительно они требуют квалифицированных специалистов, обладающих профильными знаниями, системой ценностей и навыками выполнения задач оценки и переоценки.

Данный Инструментарий рассматривает проблемы, которые необходимо решать на уровне страны, чтобы обеспечить резерв квалифицированных специалистов, способных проводить эффективную оценку, нацеленную на реализацию функций гейткипинга. Прежде чем подробнее рассмотреть различные проблемы, мы предлагаем краткий лист самоконтроля, охватывающий спектр вопросов, требующих рассмотрения на уровне страны.

- ◆ Существует ли законодательство, уполномочивающее конкретных специалистов оценивать и пересматривать случаи, прописывает ли оно их полномочия и обязанности?
- ◆ Изложены ли в законодательстве и политических заявлениях цели предоставления услуг уязвимым детям и их семьям таким образом, чтобы стать поддержкой эффективному гейткипингу?
- ◆ Нужны ли общенациональные рамки по оценке социальной работы или решение этого вопроса следует передать на местный уровень?
- ◆ Какие организационные условия нужны для того, чтобы поддерживать эффективную оценку детей, нуждающихся в защите и поддержке их семьи?
- ◆ Какие ведомственные структуры и процедуры наилучшим образом способствуют процессу оценки и гейткипинга?
- ◆ Какие шаги необходимо предпринять для создания компетентного штата сотрудников?
- ◆ Существуют ли поддерживающие программы обучения?

Эти проблемы будут обсуждаться ниже.

Полномочия и обязанности проводить оценку, способствующую эффективному гейткипингу. Право и обязанность проводить оценку ситуации уязвимых детей и их семей должно быть прописано в законе. Закон должен точно указывать, кто, при каких обстоятельствах, в соответствии с какими критериями имеет полномочия выполнять оценку и какие последствия она может повлечь. Специалисты, проводящие оценку, должны иметь законное основание для этой деятельности, включающее в себя четкие механизмы подотчетности.

Когда один из родителей просит принять ребенка на государственное попечение, закон должен удостовериться, что обстоятельства ребенка и семьи должным образом оценены, что рассмотрены альтернативные формы поддержки семьи по месту жительства до принятия решения о помещении ребенка на государственное попечение. Это означает, что законодательство, которое, например, дает матерям-одиночкам право отдавать ребенка на государственное попечение, необходимо изменить (особенно с учетом того, что такое право не соотносится с наилучшими интересами ребенка, как того требует Конвенция ООН о правах ребенка). Это также означает, что принятие решений о помещении детей в интернатные учреждения должно гарантировать, что орган провел собственную скоординированную оценку ситуации ребенка (см. Инструмент 3), чтобы ребенка устраивали в учреждение только после рекомендации этого органа или по распоряжению суда/комиссии, ответственной за принятие такого решения на основе имеющейся оценки.

Закон должен различать типы оценки и пояснять природу и меру профессиональной ответственности. Некоторые оценки должны проводиться против желания родителей, иногда в срочном порядке. Закон должен определить, кто имеет право войти в частное жилище против желания родителей. Например, в английском законодательстве социальные работники, работающие с детьми и семьями, не могут войти в жилище против воли родителей без сотрудника полиции. Законодательство также уполномочивает полицию проводить ограниченную оценку уличных детей и устанавливает срок, в течение которого ребенок может находиться в полиции до передачи в социальные службы. Закон устанавливает обязанности других ведомств (органов здравоохранения, образования и распределения жилья) по помощи в оценке в конкретных оговоренных обстоятельствах и обеспечении услуг, соответствующих законным требованиям, способствующим и обеспечивающим благополучие ребенка. Эта обязанность должна порождать корпоративную ответственность, и основываться на признании того факта, что удовлетворение нужд детей может потребовать помощи различных организаций. Таким образом, вопрос заключается в следующем: стремится ли профильное законодательство по защите ребенка гармонизировать межведомственную структуру, обеспечивая более согласованную, единую реакцию на случай ребенка.

Другой важный вопрос — обеспечивают ли правовые рамки второе независимое мнение в конкретных обстоятельствах. Это особенно важно тогда, когда ребенок изымается из семьи против воли родителей по решению суда из-за серьезности последствий для ребенка, семьи и государства. В Англии эта функция выполняется опытными специалистами по социальной работе, от которых требуется независимый отчет, который поможет суду принять решение о том, необходима ли передача ребенка на государственное попечение, а также о том, обеспечивают и способствуют ли планы социальной службы благополучию ребенка. Эти сотрудники, которых называют опекунами *в целях судопроизводства*, не являются работниками социальной службы; они должны беседовать с ребенком отдельно (если его возраст это позволяет), а также с родителями и сотрудниками социальной службы. Они могут давать указания собственным юристам. Функция гейткипинга таким образом реализуется через систему независимой проверки с привлечением специалистов, уполномоченных ставить под сомнение рекомендации социальных служб и определять, можно ли удовлетворить потребности ребенка иначе. У этих специалистов нет постоянной роли в ведении случая ребенка.

Необходимо различать разные виды оценки случая специалистами, имеющими полномочия ее проводить, и законодательно утвержденные межведомственные соглашения, устанавливающие полномочия и обязанности каждого.

Правовые критерии предоставления услуг. Цель оценки заключается в том, чтобы решить, нуждается ли ребенок и/или его семья в услугах, обеспечивающих и способствующих его/их благополучию. Результатом оценки становится решение о предоставлении услуг или о том, что они не требуются. Если выясняется, что услуги нужны, то в оценке следует указать их конкретный тип, организацию, которая должна их оказывать, и длительность оказания этих услуг.

Оценка должна опираться на законодательно закрепленные критерии, которые дают органам полномочия предлагать услуги уязвимым детям и которые устанавливают обязанности организации в этом отношении в конкретно прописанных обстоятельствах. Согласно концептуальной записке, гейткипинг лучше всего достигается посредством:

- ◆ максимально широкого понимания потребностей, позволяющего увеличить доступ к услугам и снизить риск распада семьи;
- ◆ строгих и ограниченных критериев для разлучения ребенка с семьей.

Полезным примером из английского законодательства является появление нового юридического понятия «нуждающихся детей» в Акте о детях от 1989 года (см. Инструмент 6). Ребенок не имеет права ни на какие услуги поддержки, если не определено, что он или она — «нуждающийся», при этом критерии берутся широкие. С другой стороны, порог на предоставление полномочий насильственного изъятия ребенка установлен высоко — необходимо доказать наличие значимого вреда и убедить суд в том, что план, предлагаемый социальными службами, лучше, чем отсутствие решения вообще.

Предложенные примеры указывают, что основой для определения того, предоставлять услуги или нет, является подход, связанный с теорией детского развития. Маркером здесь является нарушение развития и существование вероятности вреда (в детском развитии и функционировании, применительно к здоровью, благополучию, образованию и т. д.). Этот подход тесно связан с моделями работы специалистов и соединяет оценку с возможными последствиями для благополучия ребенка. Это иной подход, нежели тот, который принят в ЦВЕ; он указывает в качестве основы для изъятия конкретные категории «ненадлежащей родительской заботы» вместо «вреда ребенку». В обоих подходах есть недостатки и преимущества, от выбора одного из них будут зависеть суть и задачи оценки.

Закон может устанавливать приоритет конкретных категорий уязвимых детей для получения услуг поддержки семьи. Например, дети-инвалиды могут считаться группой, чье развитие с высокой степенью вероятности будет нарушено без предоставления таких услуг.

Следует также обратить внимание на решение вопроса о том, должно ли первичное законодательство предоставлять организациям полномочия составлять индивидуальный план помощи для каждого ребенка, за которого они несут законную ответственность, с описанием услуг, которые должны быть оказаны.

Независимо от того, какой вариант выбран, законодательство должно закреплять обязанность периодического пересмотра планов и услуг, чтобы проверить, продолжают ли они соответствовать потребностям ребенка. Связанный с этим набор вопросов, требующих рассмотрения, относится к правам детей и их родителей принимать участие в пересмотре случая и другими способами обеспечивать постоянное информирование детей и родителей о принятии решений, об обязанностях лиц, осуществляющих уход, о том, как часто должен выполняться этот пересмотр.

Требование закона о периодическом пересмотре итогов оценки есть способ создания хорошего гейткипинга, поскольку обеспечивает формальную переоценку ранее принятых решений. Оно играет особо важную роль в обеспечении регулярной переоценки случая, пока дети проживают в интернатном учреждении, чтобы те не «плыли по течению».

Подытожим: нижеперечисленные вопросы особенно важны при оценке того, в какой мере существующее законодательство выполняет функции оценки и гейткипинга.

- ◆ Какие права на получение услуг возникают в результате оценки потребностей?
- ◆ Какие законные права имеют родители на то, чтобы усомниться в решении, принятом профессионалами, о том, что ребенок и его семья не имеют права на услуги?
- ◆ Какие законные права имеет ребенок на то, чтобы усомниться в решении, принятом специалистами?
- ◆ Какого рода законные обязанности следует возложить на другие организации, чтобы помочь оценить потребности ребенка (например, в здравоохранении или образовании) либо совместно, либо на отдельной основе?

Нужны ли рамки на национальном уровне для оценки уязвимых детей, нуждающихся в поддержке семьи и защите ребенка?

Значительно чаще случается, что такая формулировка задач оценки отдается на откуп местной власти после установления законодательных критериев права на оценку. И тогда местные организации определяют, как учитывать и выполнять решения, относящиеся к оценке. В рамках этой модели распределения ответственности местные организации обучают методам проведения оценки и принятия решений, а образовательные структуры дают специалистам все необходимое для проведения оценки потребностей, прежде чем те получают лицензию на практику.

Еще одна модель — организации, ответственные за поддержку семьи и защиту ребенка на национальном уровне, создают общенациональные рамки для оценки и формат ведения отчетности, что облегчает сбор и анализ данных от отдельных специалистов. Одним из ее преимуществ является то, что она помогает создать единый подход и выработать общий язык. Другое преимущество состоит в том, что эту модель правительство может использовать также и для разработки национальных стандартов и показателей качества работы. Однако у данной модели есть и серьезные недостатки. Она может привести к чрезмерной бюрократизации, когда потребуются заполнять длинные бланки для охвата различных ситуаций, встречающихся в стране. Она может также обесценить профессиональное принятие решений и сделать слишком большой акцент на заполнении бланков, понижая значимость профессионального суждения. Если принять такой подход, то правительство будет вынуждено обеспечивать финансирование для обучения этим рамкам, а также взять на себя обязанность по подготовке соответствующей документации, включая учебные материалы, видео и конкретные практические инструменты. Такие рамки не заменят профессионального суждения и здравого смысла отдельного профессионала.

Не зависимо от того, создаются ли оценочные рамки на национальном уровне, правительство должно сформулировать политику и практику и решить, какие указания от него нужны (если нужны) для укрепления функции оценки в местных организациях. Политические указания могут помочь сотрудникам организации понять, на чем основаны оценка и предоставление услуг, и сосредоточиться на функциях гейткипинга. Практические инструменты могут разрабатываться на национальном уровне для того, чтобы содействовать процессу оценки; они могут включать хорошие листы самоконтроля тех сфер, которые необходимо охватить в интервью. Их, в свою очередь, могут использовать сотрудники, проводящие супервизии, чтобы пересмотреть проведенную оценку и оценить ее качество. В некоторых странах существует значительный интерес к выработке инструментов проверки, помогающих оценить способности родителей выполнять свои обязанности или трудности ребенка. Примером служит «Вопросник о сильных сторонах и трудностях», официально утвержденный к использованию, который помогает успешно различать детей, имеющих и не имеющих эмоциональные и поведенческие проблемы. Он быстро и без труда заполняется. Другой пример — это инструмент, прогнозирующий вероятность возвращения ребенка из-под попечения государства в семью. Оба эти инструмента основаны на научных данных.

О создании штата компетентных сотрудников.

Обучение сотрудников. Оценка — это задача для квалифицированных специалистов, которым, в свою очередь, необходима надежная база экспертных знаний для точной оценки потребностей и рисков. Им нужны навыки получения от родителей и детей деликатной информации; им также нужна «система ценностей» в качестве основы для оценок, учитывающих сильные и слабые стороны родителей. Им также нужно четко понимать сферы компетенции собственной организации, специфику законодательства и указов правительства.

Сфера компетенции организации будет определять набор ситуаций, в которых может находиться ребенок и которые специалистам необходимо уметь оценивать. Здесь уже требуются решения на уровне страны, например, о том, входят ли дети, совершившие правонарушение, в сферу компетенции организации по защите ребенка, и работают ли с детьми с тяжелой инвалидностью социальные службы. Результат этого выбора влияет на то, какие экспертные знания необходимо наращивать внутри организации. Как минимум, сотрудники должны:

- ◆ знать норму детского развития в качестве отправной точки для определения наличия уязвимости, неспособности достичь важных ступеней развития, причиненного вреда и нарушений;
- ◆ хорошо понимать различные проблемы родителей, которые могут причинять значительный вред ребенку (например, наркозависимость родителей, склонность к насилию и недостаточной заботе, воздействие бедности на способность выполнять родительские обязанности);
- ◆ уметь оценивать сильные и слабые стороны родителей, учитывать их личные трудности, выявлять сильные и слабые стороны социального окружения;
- ◆ знать модель оценки, которая сопоставляет потребности детей, способность родителей выполнять свои обязанности и возможность удовлетворять потребности;
- ◆ уметь эффективно общаться с детьми и молодежью;
- ◆ знать об установленных законом полномочиях и обязанностях по отношению к уязвимым детям и семьям;
- ◆ знать о наборе служб, из которых можно выбрать услуги соответственно потребностям ребенка и семьи;
- ◆ знать права детей, родителей и замещающих воспитателей.

Способность организации эффективно проводить оценку зависит от того, есть ли опытные сотрудники, которые хорошо понимают специфику работы в данной сфере. Необходимы два типа профессионального обучения. Сотрудники должны быть готовы прийти в социальную работу, получить необходимые экспертные знания, навыки, принять систему ценностей, чтобы соответствовать квалификационным стандартам. В этом отношении следует обратить внимание на следующие вопросы.

- ◆ Следует ли требовать от обучающихся социальной работе, чтобы они начали работать по специальности уже на стадии обучения? Следует ли требовать, чтобы они получили практический опыт в одной из организаций по защите ребенка, чтобы продемонстрировать не только практические навыки, но и знания?
- ◆ Должна ли национальная учебная программа определять конкретные области навыков в работе с детьми и семьями, которые следует продемонстрировать, прежде чем обучающиеся получат лицензию на практическую деятельность?
- ◆ Какого рода срочные программы можно разработать для быстрого увеличения числа надлежаще обученных сотрудников?

Таким образом, задача национального уровня — установить:

- ◆ профессиональные квалификации, необходимые специалисту-практику для получения права проводить эффективную оценку уязвимых детей;
- ◆ пути получения квалификаций и минимальные требования к поступлению (через курсы, утвержденные на национальном уровне, обучение без отрыва от производства, модель наставничества или заочное обучение);
- ◆ возможности повышения квалификации;
- ◆ насколько некоторые конкретные аспекты работы рассматриваются как специфические знания, требующие дополнительного обучения (например, полномочия изымать ребенка у родителей).

Супервизирование сотрудников

Специалистам необходимо руководство при проведении оценок, их оценки следует проверять, чтобы удостовериться в соответствии процедурам отчетности организации. Следовательно, решение вопроса о том, как и кем будут выполняться упомянутые функции, требует пристального внимания.

Ресурсы

Основной ресурс — необходимо обеспечить достаточное количество сотрудников в штате для проведения оценки, ее периодического пересмотра и оказания услуги напрямую или на основании договора подряда. Мы не предлагаем формулы удовлетворительной пропорции взаимодействия «сотрудник-ребенок» при работе с детским населением в возрасте от 0 до 19 лет в данной области. Это лучше всего определяется на местном уровне, где информация о степени депривации ребенка и семьи, а также данные переписи о категориях уязвимых детей в сообществе могут лечь в основу планирования. Ее можно дополнить разработкой базы данных по всем детям, состоящим в контакте с органом защиты ребенка, и данными по частоте и типу этих контактов, если информация доступна (см. Инструмент 7).

Другие ключевые ресурсы — это службы поддержки уязвимых детей и их семей. Как указано в концептуальной записке, переход от устройства детей на попечение вне семьи зависит от наличия доступных альтернатив. Какова должна быть и должна ли быть вообще ответственность государства за содействие развитию служб? Некоторые варианты смотрите ниже:

- ◆ в законодательстве точный перечень основных услуг, которые должны предоставляться органами по защите ребенка;
- ◆ создание законопроектов, правил лицензирования и инспектирования волонтерских организаций, чтобы гарантировать их соответствие указанным стандартам при их вовлечении в работу органами защиты ребенка;
- ◆ разработка мер с указанием сроков по увеличению числа патронатных воспитателей, усыновителей и опекунов из расширенной семьи, а также патронатных воспитателей для временного ухода;
- ◆ пересмотр финансовой поддержки замещающих воспитателей, чтобы стимулировать их наличие;
- ◆ организация, развитие и распространение соревнования по «наилучшей практике» между разными органами местной власти.

Планирование услуг. Собранные по индивидуальным оценкам данные могут предоставить полезный инструмент управления потоком информации о природе, масштабах и видах потребностей (см. Инструмент 13). Хотя сбор данных должен осуществляться сначала на местном уровне, правительство должно установить, какого рода информацию, касающуюся оценки, следует собирать централизованно для содействия планированию и пересмотру потребностей детей и услуг.

Инструмент 6. Примеры релевантных аспектов гейткипинга в законодательстве

Этот инструмент предлагает примеры ключевых аспектов гейткипинга, для реализации которых требуются первичное и вторичное законодательство или нормативные акты¹⁴. Предлагаются примеры, связанные с Конвенцией ООН о правах ребенка (КПР), поступлением детей на государственное попечение, принятием решений на основе оценки и процедурами периодического пересмотра оценки детей, находящихся на государственном попечении.

Конвенция ООН о правах ребенка¹⁵ должна лежать в основе всякой работы и детской политики. Что касается гейткипинга, Статья 3 требует, чтобы наилучшие интересы ребенка были руководящим принципом всех действий, касающихся детей. Это предполагает, что там, где есть услуги, должна быть и оценка, определяющая наилучшие интересы ребенка.

Статья 3

Во всех действиях, касающихся детей, совершающихся государственными или частными учреждениями соцобеспечения, судами, органами административной или законодательной власти, первоочередное внимание следует направлять на наилучшие интересы ребенка.

Государства-участники обязуются обеспечивать ребенка такой защитой и попечением, которые необходимы для благополучия несовершеннолетнего с учетом прав и обязанностей родителей, опекунов или других лиц, юридически ответственных за ребенка, и с этой целью должны принимать все соответствующие законодательные и административные меры.

Помещение на государственное попечение. Закон о детях 1989¹⁶. Помещение в интернатные учреждения в соответствии с гейткипингом требует критериев для помещения детей на государственное попечение и оценки наилучших интересов ребенка до принятия любого решения. Данный пример показывает, как законодательство Великобритании обеспечивает такого рода критерии. Эти критерии должны пониматься в контексте поддержки родителей посредством предоставления услуг, которые позволят детям оставаться вместе с родителями или семьей всегда, по возможности, их соблюдение должно лечь на плечи местной власти (см. ниже раздел 17.1 Закона), также как и необходимость помочь детям как можно скорее вернуться домой. Этот раздел возлагает на местные власти не только обязанность предотвращать помещение детей на государственное попечение путем использования имеющихся служб, но и обязанность обеспечить предоставление необходимого спектра и уровня услуг.

17.1. Общей обязанностью каждого органа местной власти является:

- а) обеспечивать и способствовать благополучию «нуждающихся детей», проживающих в зоне ответственности местных органов власти; и
- б) в той мере, в которой это совместимо с данной функцией, способствовать тому, чтобы такие дети росли в собственных семьях, путем обеспечения спектра и уровня услуг, соответствующих потребностям этих детей.

Существует два основных пути, по которым дети попадают на государственное попечение в Англии. Первый — с согласия родителей (помещение на проживание),

¹⁴ Первичное законодательство (англ.) — законодательные акты, принимаемые парламентом в форме статутов; вторичное законодательство — законодательные акты, принимаемые подчиненными органами законодательной или исполнительной власти, которым парламент делегирует право принимать нормативные акты.

¹⁵ Конвенция ООН о правах ребенка. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года. Вступила в силу 2 сентября 1990 года, www.un.org/russian/document/convents/childcon.htm.

¹⁶ Children Act 1989 UK. www.hms.o.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890041_en_1.htm.

а второй — когда дети передаются на государственное попечение для их защиты по решению суда. Во всех случаях органы местной власти обязаны вернуть ребенка родителям или в семью, как только это будет возможно, учитывая наилучшие интересы ребенка.

Условия для проживания

20.1. Все органы местной власти должны обеспечивать условия для проживания любому нуждающемуся ребенку на своей территории, если они имеют информацию, что:

- ◆ никто не несет за него родительской ответственности;
- ◆ ребенок потерялся или брошен;
- ◆ лицо, заботившееся о нем, не имеет возможности (постоянно или временно по какой-либо причине) обеспечивать его соответствующими условиями для проживания или попечением.

Первый из трех критериев необходим для того, чтобы государство предоставило условия для проживания, когда отсутствует лицо, несущее родительскую ответственность. Обычно такое бывает, когда ребенок осиротел и никто из членов семьи не принял на себя родительские обязанности. Сюда не входят «социальные сироты».

Второй критерий касается потерявшихся или брошенных детей. Если ребенок брошен, это означает, что есть взрослый человек, несущий родительскую ответственность, но государство не может его найти. Местные власти обязаны в этом случае найти родителя и вернуть ребенка на его попечение.

Третий критерий касается случаев, когда родители не имеют возможности обеспечить ребенку соответствующие жилищные условия или заботу. Местные власти, согласно другим разделам Закона, обязаны помогать родителям заботиться о ребенке; только когда и этой помощи недостаточно, рассматривается возможность размещения ребенка на государственное попечение.

Решение суда о передаче на государственное попечение

31. По обращению любого органа местной власти или ответственного лица суд может:

1. поместить ребенка на попечение государства по обращению органа власти, подавшего заявление;
2. вынести решение о попечении или надзоре, только если он убежден в том, что:

- ◆ ребенку наносится или может быть нанесен значительный вред;
- ◆ вред или вероятность вреда относится к:
 - ◆ уходу, который предоставляется ребенку в данный момент, или, вероятно, будет предоставлен, если суд не вынесет решение, а не к тому, что было бы резонно ожидать от родителя;
 - ◆ ребенок находится за пределами родительского контроля.

Критерии для помещения ребенка на государственное попечение по решению суда приводятся выше, а местные органы власти должны доказать их наличие перед судом, а также убедить суд в том, что вынесение такого решения обеспечит нужную помощь. И родители, и ребенок могут иметь законного представителя на слушаниях суда.

Закон о защите ребенка, Болгария. Болгарский закон о защите детей обеспечивает юридическую основу для поступления ребенка на государственное попечение. Закон требует, чтобы все дети поступали в интернатные учреждения по социальным причинам по решению суда. Критерии значительно жестче, чем в Великобритании, поскольку необходимо доказать постоянную неспособность заботиться — что практически невозможно доказать. Однако, хотя законодательство существует, почти никто из детей фактически не имеет решения суда, то есть закон игнорируется.

Законные требования для помещения детей на государственное попечение в Болгарии

Статья 25. Ребенок может быть изъят из семьи, если его родители:

- ◆ умерли, неизвестны, лишены родительских прав или ограничены в родительских правах;
- ◆ без уважительной причины постоянно отказываются заботиться о своем ребенке;
- ◆ находятся в таком положении, при котором они не способны воспитывать своего ребенка постоянно.

Размещение ребенка вне семьи**Статья 26**

1. Помещение ребенка в семью родственников или друзей, в патронатную семью или специализированное учреждение осуществляется по решению суда. Пока суд не вынесет решения, муниципальная служба социальной помощи должна обеспечить временное размещение ребенка по административному распоряжению.

2. Запрос на принятие мер, согласно параграфу 1, подается в суд муниципальной социальной службой, прокурором или одним из родителей. Они должны обращаться в региональный суд, расположенный в том же регионе, что и муниципальная социальная служба.

Оценка «нуждающихся детей». Законодательство Англии и Уэльса — хороший пример такого подхода к критериям оказания услуг. Закон о детях 1989 года¹⁷ определяет, какие дети должны получать социальные услуги от государства. Это определение затрагивает детей, чьи потребности не могут быть удовлетворены посредством услуг, доступных всем детям (образование, здравоохранение и т. д.), и не охватывает социальную помощь семьям (пособие по безработице и т. д.), которые предоставляются отдельным законом. Социальные услуги оказываются местными властями «нуждающимся детям»: закон определяет их как детей, имеющих инвалидность или нуждающихся в услугах для того, чтобы достичь или поддерживать разумный стандарт здоровья или развития. Раздел 17.1. предусматривает обязательства предоставлять услуги (см. выше), а 17.10. определяет «нуждающихся детей».

17.10. ...ребенок считается нуждающимся, если:

- ◆ маловероятно, что он достигнет или сможет поддерживать или получит возможность достичь или поддерживать достаточный стандарт здоровья или развития без обеспечения его услугами со стороны местной власти согласно данного Раздела;
- ◆ его здоровье или развитие с высокой вероятностью будут значительно нарушены или ухудшатся без таких услуг;
- ◆ он имеет инвалидность¹⁸.

Согласно разделу 17.1, английские органы местной власти несут общую обязанность по предоставлению набора услуг соответствующего уровня, необходимых «нуждающимся детям» на данной территории для сохранения и содействия их благополучию, а также в той мере, в какой это совместимо с указанной целью способствовать их воспитанию в собственных семьях. От местных властей не ожидается, что они удовлетворят все индивидуальные потребности, но их просят определить уровень потребности и затем с учетом этой информации и вмененных обязанностей принимать решения о приоритетах в обеспечении услуг в этой области. Местные власти должны обеспечить доступность всего спектра услуг, отвечающего сущности и масштабу потребностей, обнаруженных на их территории¹⁹.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Согласно данному определению, ребенок имеет инвалидность, если он слепой, глухой или немой, страдает умственным расстройством или имеет значительные и постоянные особые потребности в результате болезни, травмы, врожденного нарушения или какой-то другой формы инвалидности, которая может быть установлена. Наконец, «развитие» означает физическое, интеллектуальное, эмоциональное, социальное или поведенческое развитие, а «здоровье» означает физическое или психическое здоровье.

¹⁹ См. документ www.doh.gov.uk/busguide/childhtm/preface.htm, инструкции по дневным услугам.

Законы других стран уполномочивают предоставлять услуги на основе оценки потребностей. Например, §4-4 Закона о защите детей 1992 года Норвегии предусматривает оказание услуг по поддержке семьи, «когда ребенок из-за условий в семье или по другим причинам особо в этом нуждается»²⁰. Болгарский Закон о защите ребенка также требует, чтобы муниципалитеты предоставляли услуги детям группы риска, определяя это следующим образом.

Ребенок группы риска — это ребенок:

- ◆ у которого нет родителей или который полностью лишился их попечения;
- ◆ который оказался жертвой жестокого обращения, насилия, эксплуатации или любого иного бесчеловечного или унижительного обращения или наказания как в своей семье, так и вне ее;
- ◆ для которого существует опасность причинения вреда его физическому, психическому, моральному, интеллектуальному и социальному развитию;
- ◆ который страдает психическими или физическими формами инвалидности и болезнями, с трудом поддающимися лечению.

Этот Закон только начал действовать, поэтому в настоящее время нельзя оценить, к чему ведет это определение.

Принятие решений на основе оценки. Вслед за Законом о детях 1989 года в Великобритании было издано приведенное ниже руководство по оценке. Оно демонстрирует, какие проблемы следует принимать в расчет, проводя оценку для выбора услуг. В частности, Закон о детстве в значительной мере сфокусирован на потребности в предоставлении услуг в партнерстве с родителями и на учете точки зрения детей.

Руководство по оценке, Великобритания

Хорошая практика требует оценивать потребности открыто и с участием лиц, ответственных за ребенка, самого ребенка и других значимых лиц. Семьи с «нуждающимся ребенком» независимо от того, является ли нужда результатом семейных трудностей или обстоятельств ребенка, имеют право получать благожелательную поддержку и деликатное вмешательство в жизнь семьи. Пункт 3 Приложения 2 Закона гласит, что «все местные власти могут оценивать потребности ребенка в целях данного Закона одновременно с другой оценкой: согласно Закону о хронически больных людях и инвалидах 1970 г.; Закону об образовании 1981 г.; Закону о людях с инвалидностью (услуги, консультации и представительство) 1986 г.; или любому иному Закону».

При проведении оценки местные власти должны учитывать конкретные потребности ребенка в сохранении/улучшении здоровья, развитии, образовании, а также такие аспекты, как инвалидность, религиозные убеждения, расовое происхождение, культурную и языковую принадлежность, степень удовлетворенности потребностей (если они удовлетворяются вообще) существующими службами, и то, услуги каких организаций наилучшим образом соответствуют нуждам этого ребенка. Для ребенка с инвалидностью или ребенка, чей родитель имеет коммуникативные проблемы, может понадобиться организовать услуги сурдопереводчика, увеличить размер шрифта или текста в системе Брайля, чтобы сделать коммуникацию эффективной. Потребность в переводчике следует учитывать и в тех случаях, когда английский не является первым (основным) языком семьи.

При оценке необходимо определить наиболее комфортный способ получения информации о потребностях ребенка. Необходимый опыт и квалификации должны обеспечиваться за счет кадровых услуг, а также развития контактов с другими специалистами и службами, а также с местным сообществом.

Планирование услуг для конкретного ребенка

После того как потребность определена, потребуется план для наилучшего предоставления услуг. Это может означать подбор существующих услуг по месту жительства в соответствии с потребностью, когда местные власти должны предоставить ресурсы для организации услуги, например, семейного помощника или место в яслях. План должен предусматривать, как долго потребуются услуги, каковы ее цели, какие еще действия ожидаются от других. Для того чтобы этот план был эффективным, он должен опираться на соглашение с родителями или другими воспитателями и пересматриваться регулярно²¹.

²⁰ Lurie, J., "Child Protection and Children's Rights: Impact of the Norwegian Child Protection Act of 1992", in P.D. Jaffé (ed.), *Challenging Mentalities: Implementing the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Ghent: University of Ghent, 1998.

²¹ Children Act 1989, UK Guidance and Regulations. [www.asem.org/Documents/UnitedKingdom/Dept_of_Health/ChildrensAct/ChildrensAct1989\(1\).htm](http://www.asem.org/Documents/UnitedKingdom/Dept_of_Health/ChildrensAct/ChildrensAct1989(1).htm).

Планы попечения. В Великобритании есть руководство по составлению планов ухода за детьми, находящимися на попечении государства, состоящее из пяти разделов:

Раздел 1: Общая цель

Цель плана и краткий график его выполнения.

Раздел 2: Потребности ребенка, включая потребность в контакте

Выявленные потребности ребенка, включая потребности, обусловленные его расой, культурой, вероисповеданием или языком, специальным образованием, здоровьем или инвалидностью;

В какой мере желания и взгляды ребенка были выяснены и послужили руководством к действию;

Причины поддерживать эти желания/взгляды или объяснение того, почему они не поставлены на первое место;

Краткое изложение того, как можно удовлетворить эти потребности;

Организация контактов с близкими людьми и цель таких контактов с точки зрения удовлетворения потребностей ребенка (указание конкретной формы отношений с контактирующим лицом, например, мать, мачеха, другой член семьи, прежний воспитатель, друг, братья и сестры, включая тех, кто также находится на попечении, но в другом месте); любые предложения по ограничению или прекращению контакта.

Раздел 3: Точка зрения других лиц

В какой мере выяснены и послужили руководством к действию пожелания и взгляды родителей и ребенка или иного лица, имеющего достаточный интерес к ребенку (включая представителей других организаций, нынешних или прежних воспитателей);

Причины, почему данные желания/взгляды поддерживаются, или объяснение того, почему они не были поставлены на первое место.

Раздел 4: Подробности и график размещения на государственное попечение

Предполагаемый тип размещения и подробности (или детали альтернативных вариантов размещения);

Примерный период времени, за который ребенка разместят в предлагаемое место;

Вероятная длительность размещения (или других вариантов размещений);

Организация услуг здравоохранения (включая договоренности об осмотре и лечении);

Организация образовательных услуг (включая любое дошкольное обучение/активность);

Организация воссоединения (часто называемого «реинтеграцией») (см. также 4.8);

Другие услуги, которые должны быть оказаны ребенку;

Другие услуги, которые должны получить родители и другие члены семьи;

Подробный перечень услуг поддержки воспитателей ребенка;

Конкретные детали участия родителей в ежедневной работе с ребенком.

Раздел 5: Руководство и поддержка, предоставляемая местными органами власти

Кто отвечает за реализацию плана в целом;

Кто отвечает за исполнение конкретных задач плана;

Даты периодического пересмотра;

«Резервный план» на случай, если принятая форма попечения ребенка даст срыв или окажется недоступной;

Организация участия родителей, ребенка и других лиц в непрерывном процессе принятия решений;

Система извещения ответственных лиц о разногласиях в реализации плана или о подаче жалоб и просьб.

Процедура периодического пересмотра оценки ребенка, находящегося на попечении государства

В соответствии со Статьей 25 КПР²², дети, находящиеся на попечении государства, имеют особое право на периодический пересмотр своей программы помощи.

Статья 25 признает право ребенка, помещенного на попечение государства компетентными властями в целях обеспечения ухода, защиты или лечения физического или психического здоровья, на периодический пересмотр плана ухода и других обстоятельств, связанных с помещением на попечение.

²² Конвенция ООН о правах ребенка, www.un.org/russian/documen/convents/childcon.htm.

Закон о детях, 1989²³. В Великобритании Закон о детях содержит перечень вопросов, которые должны регулироваться правилами пересмотра размещения детей на государственное попечение.

26.1. Госсекретарь может издавать предписания, требующие, чтобы случай каждого ребенка, находящегося на попечении местных властей, пересматривался в соответствии с ними.

2. Правила могут, в частности, предписывать:

- ◆ как пересматривать каждый случай;
- ◆ вопросы, которые должны учитывать местные власти при пересмотре каждого случая;
- ◆ срок первого пересмотра случая и частота последующих процедур пересмотра;
- ◆ принятие во внимание других точек зрения до пересмотра случая, а именно:
 - ◆ мнения ребенка;
 - ◆ его родителей;
 - ◆ иного лица, не являющегося родителем ребенка, но исполняющего родительские обязанности;
 - ◆ иного лица, чью точку зрения власти считают значимой, включая, в частности, лиц, связанных с любым вопросом, который будет затрагиваться на процедуре пересмотра;
- ◆ рассмотрение органом власти необходимости отмены распоряжения о попечении;
- ◆ рассмотрение органом власти соответствия места проживания ребенка, помещенного на попечение государства, требованиям данного раздела;
- ◆ власти должны информировать ребенка о любых шагах, которые он может предпринять в соответствии с законом, в той мере, в которой выполнение данного предписания остается разумным;
- ◆ власти, если сочтут необходимым, должны договариваться с различными органами, предоставляющими услуги, с целью реализации любого решения, которое может быть принято в результате пересмотра;

Власти должны предоставить подробную информацию о процедуре пересмотра в целом, а также о любом решении, принятом в продолжение пересмотра:

- ◆ ребенку;
- ◆ его родителям;
- ◆ иным лицам, не являющимся родителем ребенка, но исполняющим родительские обязанности;
- ◆ иным лицам, которых они считают необходимым уведомить;
- ◆ требовать, чтобы власти отслеживали принятые ими меры, чтобы удостовериться, что они выполняются согласно предписаниям.

Инструмент 7. Лист самоконтроля по системам информации — национальный и местный уровень

Для эффективного гейткипинга необходимы надежные системы информации. Они обеспечивают специалистов, планирующих услуги, количественной информацией, отражающей работу системы, которую можно использовать как на уровне страны, так и на местном уровне, для того чтобы:

- ◆ вести мониторинг прогресса выполнения задач утвержденной политики;
- ◆ устанавливать цели, инициирующие изменения в работе системы;
- ◆ иметь возможность экономно распределять ограниченные ресурсы;
- ◆ получать информацию об эффективности затрат;
- ◆ предоставить полномочия менеджерам и практикующим специалистам;
- ◆ установить на государственном и местном уровнях показатели эффективности, которые содействуют реализации изменений на практике;
- ◆ иметь возможность сравнивать системы в различных частях страны;
- ◆ стать частью системы поощрений и санкций.

Назначение инструмента. Данный инструмент предназначен для определения типов информации, которые необходимо собрать для того, чтобы добиться перехода к услугам

²³ Children Act 1989 UK. www.hmsso.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890041_en_1.htm.

по месту жительства и снизить зависимость системы защиты детей от использования интернатных учреждений. Он предоставляет информацию:

- ◆ о сборе данных;
- ◆ об анализе данных;
- ◆ об использовании данных для планирования услуг.

Необходимые условия использования систем управления информацией в гейткипинге.

(а) Обязанность, налагаемая на национальный орган по сбору данных от местных организаций и предоставлению регулярных отчетов.

Мониторинг в масштабах страны зависит от наличия сотрудников, обладающих экспертными статистическими знаниями и работающих в тесном контакте с лицами, принимающими решения на уровне правительства, для того чтобы решить, какую информацию нужно собирать. Важно решить, кто должен получать данные, а также вопрос периодичности отчетов и форм распространения результатов. Например, в Англии статистические отчеты ежегодно публикуются и рассылаются местным органам власти бесплатно по всей стране. Данные также доступны на веб-сайте правительства. Правительство готовит ежегодный отчет, в котором оценивает работу законодательных органов и приводит статистику, собранную по стране. Эти данные позволяют отслеживать работу службы с течением времени в контексте приоритетов правительства. Отчет, доступный также на веб-сайте правительства, используется для обозначения приоритетов, информирования местных менеджеров и специалистов, а также при обучении как новых, так и опытных сотрудников. Цели такого мониторинга в масштабах страны — обеспечение эффективной стратегии гейткипинга; определение примеров надлежащей практики, извлечение уроков из таких примеров и распространение практики; определение областей, в которых необходимы коррективы.

(b) Обязанность местных организаций по сбору данных, регулярной отчетности и использованию этих данных для местного мониторинга.

Описание работы системы защиты ребенка в масштабах страны зависит от своевременности и точности отчетов, предоставляемых местными организациями. Для объединения информации необходим административный штат сотрудников. Необходимо, чтобы сотрудники, работающие с детьми, точно фиксировали свои решения о предоставлении услуг. Национальная система будет эффективнее, если применяется и на местном уровне для мониторинга и решения административных задач. Если в системе в масштабах страны специалисты имеют доступ к собственной информации местного уровня, то такая система, скорее всего, будет точнее, что позволит избежать дублирования неэффективных действий.

(с) Понимание важности сбора надежной информации.

Обязанности непосредственной работы с клиентами в трудных условиях могут привести к тому, что точностью и аккуратностью записей в административных целях начнут пренебрегать. Специалисты по работе с детьми не всегда могут оценить важность этой информации. Они могут также испытывать цинизм и недоверие к ее использованию, особенно если она является частью системы поощрений и санкций. Поэтому крайне важно обучить сотрудников тому, зачем нужен сбор данных и как они могут использовать собранные данные для формирования хорошей практики. Важно также помочь сотрудникам найти свое собственное место в мониторинге выполнения политики.

Основные данные. Полезной отправной точкой для решения, какими должны быть основные данные, станет составление списка вопросов, которые должна решить надежная система управления информацией. Для гейткипинга эта система должна предоставить обширную информацию о процессах принятия решений о помещении детей в интернатные учреждения и о предоставлении услуг по месту жительства, включая оценку, ее периодический пересмотр и прекращение оказания услуг. Затем ее можно использовать как лист самоконтроля, на основе которого оценивается эффективность любой существующей

щей системы управления информацией. После этого можно выделить и расставить в приоритетном порядке новые области для сбора данных. Полезно также исследовать базу данных ЮНИСЕФ, MONEE, для анализа тенденций использования и востребованности государственного попечения в ЦВЕ. Так будут представлены более или менее общие рамки, однако опыт показывает, что некоторая ключевая информация постоянно оказывается недоступной. Некоторые виды такой информации перечислены ниже:

- ◆ информация о детях, находящихся в учреждениях, на патронатном воспитании и усыновленных детях;
- ◆ доля детей, ежегодно усыновляемых из государственного попечения, по сравнению с теми, кто был усыновлен по другим причинам;
- ◆ причина вхождения в систему попечения и выхода из нее;
- ◆ длительность пребывания ребенка на государственном попечении;
- ◆ частота постановки и снятия с попечения в течение года;
- ◆ этническая принадлежность детей, находящихся в различных формах попечения;
- ◆ данные о благополучии ребенка, например, успехи в учебе, данные о здоровье;
- ◆ данные об использовании услуг по месту жительства, предоставляющих информацию об особенностях ребенка и семьи, типе и длительности оказанных услуг и т. д.

Ключевые проблемы, которые должны решать основные данные. Вопросы, на которые должны давать ответы ключевые данные для развития гейткипинга:

- ◆ Кто пользуется услугами службы поддержки семьи по месту жительства? На этот вопрос можно ответить, собрав данные о характеристиках ребенка и семьи у тех, кто обратился за услугами.
- ◆ Какова причина запроса на услуги? Необходимо разработать классификацию потребностей. Это одна из самых трудных задач, но на начальном этапе общая ситуация может проясниться благодаря описанию причин, указанных в направлении.
- ◆ Какие услуги предоставляются? Необходимо сопоставить описание случая в направлении и особенности ребенка и семьи с предложенными услугами, и отдельно провести мониторинг. Нужно составить классификацию с описанием типов предоставляемых услуг для того, чтобы сведения можно было вводить в базу данных. Вторичные вопросы должны давать информацию о длительности оказания услуг, о том, кто оказывал услуги, была ли очередь на услуги и как долго она сохранялась.
- ◆ Каков результат? Как сказано в концептуальной записке, усилия по приведению услуг в соответствие с потребностями и нацеленность их на будущее благополучие ребенка пока находятся на начальном этапе. В долгосрочной перспективе приоритетом является разработка способа измерения результатов предоставления услуг. В краткосрочной перспективе жизненно важно иметь возможность составить целостную картину того, что происходило с ребенком в системе попечения, начиная с первого обращения за услугами поддержки семьи.

Пример пунктов основных данных. Для целей гейткипинга целесообразно рассмотреть ключевые точки принятия решений и информацию, которую было бы полезно собрать в каждой из них. Приведенный ниже список показывает некоторые ключевые данные, но вместе с тем он нуждается в адаптации к каждой конкретной ситуации. Инструмент 11 предлагает пример системы, основанной на этих идеях, и разные уровни сбора данных и объема информации, доступной гейткипингу.

Подробности о ребенке/семье.

Система должна связывать все эпизоды предоставления услуг и оценки с подробными сведениями о ребенке и семье. Сюда должны входить основные подробности о ребенке, в том числе:

- ◆ ФИО;
- ◆ дата рождения;
- ◆ пол;
- ◆ национальность;
- ◆ этническая группа;
- ◆ родной язык;
- ◆ язык, используемый дома;
- ◆ вероисповедание.
- ◆ сведения об имеющейся инвалидности или хроническом заболевании у ребенка.

Данные должны содержать сведения о семье ребенка, в том числе:

- ◆ родители;
- ◆ бабушки и дедушки;
- ◆ братья и сестры;
- ◆ другие значимые члены семьи.

Наконец, в эти сведения должны входить:

- ◆ адрес ребенка на момент обращения;
- ◆ адрес постоянного проживания ребенка, если иной.

Запрос на услуги или на помещение ребенка на государственное попечение.

Данные, которые следует собрать здесь, содержат информацию о положении семьи и ребенка на момент обращения и о первых принятых мерах. Сведения об обращении включают:

- ◆ причину обращения (можно разбить по категориям для анализа);
- ◆ обратившееся лицо;
- ◆ дату обращения;
- ◆ лицо/организацию, к которому обратились (можно разбить по категориям для анализа);
- ◆ обстоятельства на момент обращения (например, новорожденный ребенок оставлен в роддоме; маленького ребенка привела мать с просьбой поместить его в учреждение; ребенок с трудностями в обучении, нуждающийся в школьном обучении, и т. д.) (можно разбить по категориям для анализа).

Данные должны включать любые экстренные меры:

- ◆ вид действия (например, принят в учреждение, единовременная выплата, надомный уход за ребенком и т. д.), который можно разбить по категориям для анализа;
- ◆ причина экстренной меры;
- ◆ дата действия;
- ◆ дата завершения услуг, предоставленных в срочном порядке;
- ◆ причина завершения экстренного вмешательства.

Оценка ситуации ребенка. Данные должны включать сведения о любых оценках, проведенных после обращения:

- ◆ дата начала оценки;
- ◆ дата окончания оценки;
- ◆ рекомендация после оценки;
- ◆ результаты оценки (например, назначенные услуги, список очередников и т. д.).

Слушания суда/комиссии. Данные должны включать сведения о любом заседании суда или комиссии, вовлеченных в принятие решений:

- ◆ название суда/комиссии;
- ◆ дата направления в суд/комиссию;
- ◆ дата слушаний;
- ◆ рекомендация (тип результата, рекомендованный организацией);
- ◆ автор рекомендации (включая команду, к которой принадлежит);

- ◆ решение суда/комиссии (распоряжение о передаче на попечение, о надзоре и т. д.);
- ◆ основная услуга, предоставленная ребенку/семье.

Пересмотр ситуации ребенка. Система должна включать информацию о процедурах пересмотра и их результатах:

- ◆ дата пересмотра;
- ◆ участие родителей в пересмотре;
- ◆ участие членов расширенной семьи в пересмотре;
- ◆ участие ребенка в пересмотре;
- ◆ (если проживает вне дома) степень контактов с родителями (например, минимум раз в месяц лично; личные контакты редки — только другие формы контакта и т. д.);
- ◆ (если проживает вне дома) степень контактов с другими членами семьи (например, минимум раз в месяц лично; личные контакты редки — только другие формы контакта и т. д.);
- ◆ решение, принятое при пересмотре (например, изменение формы услуг, никаких изменений в услугах, возвращение в семью и т. д.);
- ◆ результат (решение выполнено, частично выполнено, в списке очередников и т. д.).

Сведения об услугах. Система должна включать данные об услугах, предоставленных ребенку/семье:

- ◆ название службы;
- ◆ тип услуги (например, патронатное воспитание, надзор на дому);
- ◆ поставщик услуги;
- ◆ дата начала;
- ◆ дата окончания;
- ◆ причина окончания (например, планируется новая форма жизнеустройства, срочный прием на государственное попечение);
- ◆ результат.

Разработка системы. Создавая новую систему, полезно учесть следующие проблемы.

Защита данных. Система должна соответствовать законам о защите информации данной страны. Это означает, что информация должна защищаться кодом и установкой паролей; точность данных должна проверяться пользователем услуги; должна существовать гарантия того, что только имеющие законные основания использовать информацию лица имеют к ней доступ; информация используется только в предусмотренных для этого целях (в данном случае, для создания системы гейткипинга для детских служб).

Проверка системы. Систему следует экспериментально опробовать на нескольких разных участках работы, чтобы убедиться, что она функционирует на практике, чтобы у сотрудников «на передовой» (тех, кто непосредственно работает с детьми и семьями) сформировалось ощущение причастности к системе и полное принятие взятых обязательств. Тестирование может помочь с разработкой форм для сбора сведений и категоризации данных (см. ниже).

Определение пунктов информации. При решении, какую информацию нужно собирать, важно учитывать:

- ◆ Не является ли понятие двусмысленным?
- ◆ Легко ли собрать такие данные?
- ◆ Можно ли проанализировать эту информацию, избежав двусмысленности?

Качественные системы управления зависят от надежности сведений, а это означает, что измеряемые категории не должны быть двусмысленными. Дать определение — это хороший способ удостовериться, что понятие можно использовать в работе, избежав двусмысленности, тем самым обеспечив логичность работы. Информацию не следует собирать, если понятие сложно ввести в систему.

Категоризация сведений. В некоторых случаях категоризация данных проста (например, по полу). Но там, где это не так, разбивку на категории следует начинать с изучения возможных подзаголовков в ходе апробации системы. Для анализа данных при категоризации часто приходится отбрасывать некоторые сложности в сообщаемых сведениях. Например, в часто используемой информационной системе по детям-правонарушителям правонарушения были разбиты по категориям по основным типам (кража, взлом, нападение и т. д.), и правило для выбора основного правонарушения было таким, что, если правонарушений было несколько, то выбиралось первое в списке. Хотя это давало несколько упрощенную форму измерения совершенных правонарушений, оказалось, что этого достаточно для анализа данных как на местном, так и на национальном уровне.

Являются ли данные необходимыми и достаточными? Системы управления информацией могут быть дорогостоящими, а объем сведений быстро разрастается, особенно когда базы данных компьютеризованы. Поэтому чрезвычайно важно удостовериться, что вся информация, которую предстоит собрать, существенна для получения обратной связи о работе системы. Самый эффективный способ оценки существующих систем управления информацией и разработки новых областей для сбора данных — сотрудничество тех, кто осуществляет планирование на уровне страны, и старшего руководства местных служб. Это поможет удостовериться, что информация полезна, ее относительно легко собрать, а сам процесс является способом создания у работников чувства того, что они взяли на себя какие-то обязательства в связи с процессом планирования.

Требования к компьютерной технике. Часто системы информации требуют значительных инвестиций в компьютерную технику (компьютеры, информационные сети и т. д.). Такой технический уровень может быть преимуществом системы, но для эффективного гейткипинга он не обязателен. Например, в Великобритании многие проекты успешно вводили службы гейткипинга для молодых правонарушителей, используя базу данных на одном компьютере с 32 кб памяти и одной дискетой. Пока система способна предоставлять средства для сбора и хранения необходимой информации, позволяет работникам местного уровня анализировать ее и собирать местную информацию воедино на уровне страны, реальные средства, которыми это достигается, не имеют значения.

Планы внедрения. Новая система должна иметь тщательный план внедрения. В него должны входить пункты, обязывающие сотрудников, непосредственно работающих с детьми и семьями, использовать систему, иначе сведения, вероятнее всего, будут низкого качества. Практики, непосредственно работающие с детьми и семьями, должны участвовать в составлении такого плана, в который должно входить следующее:

- ◆ информация для сотрудников о назначении системы и ее предполагаемом использовании (включая заверение о том, что она предназначена для мониторинга системы, а не контроля действий отдельных сотрудников);
- ◆ обучение сотрудников основным элементам работы системы;
- ◆ дизайн форм и процедур сбора данных;
- ◆ процесс анализа данных;
- ◆ сведения о том, как полученные системой выводы будут использоваться для гейткипинга.

Анализ данных. На уровне страны требуется менее подробная информация, чем на местном уровне, где интерес сосредоточен на местных тенденциях и отдельных случаях. На уровне страны данные необходимо агрегировать, чтобы определить общие виды связей, чтобы сравнивать качество работы местных и региональных систем.

Анализ на национальном и местном уровне. В некоторых системах анализ данных выполняется только на уровне страны. Это снижает ощущение значимости использования

этих данных среди сотрудников и менеджеров, непосредственно работающих с клиентами, а задержки с доступом к информации при таком подходе означают, что система не приносит пользу тем, кто внедряет стратегию гейткипинга на практике. Другие системы порождают набор стандартных отчетов. Хотя некоторые из них могут быть полезны, они обычно вызывают больше вопросов, чем ответов у сотрудников, пытающихся адаптировать свою стратегию к местной специфике. Поэтому рекомендуется обеспечить возможность анализа на местном уровне с использованием более простых инструментов, позволяющих создать отчеты и запросы под конкретную задачу.

Обучение сотрудников анализу. Независимо от того, насколько хороша система информации, важно, чтобы сотрудники могли пользоваться ею как на местном уровне, так и на уровне страны. Это означает, что те, кто работает с системой, должны быть обучены и уметь использовать системой, что менеджеры служб, работающих с семьями с детьми напрямую, равно как и лица, принимающие политические решения, должны знать, как использовать данные из системы. Такое обучение не обязательно должно быть углубленным, но должно включать задачи по анализу реальных данных, взятых из системы²⁴. В эти групповые тренинги по использованию данных предлагается включить следующее:

- ◆ теоретические рамки гейткипинга и стратегического планирования;
- ◆ навыки и знания анализа данных;
- ◆ навыки стратегического использования информации;
- ◆ опыт презентации данных с целью достижения изменений.

Обратная связь и непрерывное совершенствование системы.

Лица, принимающие политические решения, менеджеры и специалисты-практики должны использовать данные из системы мониторинга для определения сильных и слабых сторон применяемой стратегии. Прозрачная система обратной связи, делающая информацию широкодоступной, и подход, в соответствии с которым сотрудники всех уровней вовлечены в процесс целеполагания на основе собранной информации, уменьшают боязнь системы среди сотрудников. Необходимо, чтобы система предоставляла сведения как для расстановки государственных приоритетов, так и для местной системы планирования услуг. В качестве примера построения такой системы, включающей анализ набора способов измерения результативности см. Инструмент 12.

Инструмент 8. Форма оценки местной системы защиты ребенка

Этот инструмент предназначен для использования в качестве составной части процесса стратегического планирования для создания гейткипинга на местном уровне. Он состоит из серии вопросов, предназначенных для сведения существующей информации для оценки текущей ситуации и предоставляет данные, необходимые для разработки плана действий по внедрению гейткипинга.

Основная ценность выполнения этой работы в том, что она предлагает оценку специфики системы защиты ребенка, для которой задумывается гейткипинг, и анализ четырех основных элементов гейткипинга в текущей системе.

Данный инструмент состоит из двух разделов. Раздел 1 дает краткую количественную картину последних тенденций применения государственного попечения, а также в числовой форме демонстрирует долю детей, воспитывающихся в интернатных учреждениях и в окружении семейного типа. Инструмент также помогает создавать представление

²⁴ Bilson, A., Facts, Figures and Fantasy: A Constructivist Approach to Professional Training in the Use of Client Information Systems, in B. Kolleck and J. Rafferty (eds.), Both Sides: Technology and Human Services. Berlin: Alice-Saloman-Fachhochschule, 1995, www.soton.ac.uk/~chst/both/bilson.htm.

о сущности и масштабах услуг, доступных на данной территории по месту жительства уязвимым детям и их семьям. Эта информация составляет основу для определения сильных и слабых сторон в существующей системе гейткипинга, а также показывает, что следует развивать в первую очередь. Любые обнаруженные пробелы в информации являются маркером возможных «узких мест» в существующем мониторинге и оценке и указывают, на что направить действия.

Количественные данные можно использовать для различных целей, в том числе как основу для разработки гейткипинга с целью добиться:

- ◆ изменения всей системы;
- ◆ изменения подсистемы;
- ◆ возможности сравнивать территории, имеющие сходный социально-демографический профиль;
- ◆ возможности сравнивать тенденции востребованности государственного попечения по стране;
- ◆ получать срез данных в конкретное время или отслеживать тенденции в динамике.

Территории могут иметь сходный социально-демографический и экономический профиль, демонстрировать разные модели зависимости от системы институционального ухода, и это может стать отправной точкой для обмена информацией и стратегиями реформ.

Примеры изменения подсистем — это:

- ◆ отказные дети;
- ◆ дети, нуждающиеся в защите от насилия, травм, жестокого обращения и т. д.;
- ◆ дети с инвалидностью или особыми потребностями (часто находящиеся в больнице);
- ◆ дети с особыми образовательными потребностями (обычно в системе образования существует отдельная подсистема);
- ◆ дети, находящиеся в конфликте с законом²⁵.

Таким образом, дети классифицируются по различным параметрам, таким как возраст, тип потребностей и т. д. Каждая из этих систем нуждается в анализе, предшествующем решению о ее реформировании. Затем стратегия может сосредоточиться на конкретных системах или даже реформе, объединяющей и создающей новые системы.

Раздел 2 охватывает четыре основных элемента гейткипинга. Многие из вопросов намеренно сформулированы в общем виде, чтобы подтолкнуть к более подробному рассмотрению проблем. Чтобы правильно заполнить Раздел 2, нужно обязательно обратиться к Инструментам 6, 8, 9, 10, 11 и 12, а также к удачным примерам из практики.

Таблица 2

Раздел 1. Новейшие тенденции

Наименование системы	Описание (кто входит в систему, возрастная группа, инвалидность, и т. д.)			
Услуги для детей на государственном попечении		2001	2002	2003
а) Количество детей в интернатных учреждениях				
б) Количество детей на патронатном воспитании				

²⁵ Этот инструментальный и концептуальный записка (см. Т 1. С. 14–68), сопровождающая его, не были посвящены специально службам, созданным для детей, находящихся в конфликте с законом; хотя эти материалы могут быть полезны и в такой области, они, скорее всего, потребуют некоторой адаптации для учета специфических свойств таких систем.

Таблица 2. Окончание

с) Количество детей на опекуном воспитании			
д) Процент детей на государственном попечении, помещенных в интернатные учреждения $\{a \times 100 / (a + b + c)\}$			
е) Доля детей в интернатных учреждениях на 100 000 в возрасте 0–17			
ф) Доля детей на патронатном воспитании на 100 000 в возрасте 0–17			
г) Доля детей на опекуном воспитании на 100 000 в возрасте 0–17			
h) Количество детей в возрасте 0–3 в интернатных учреждениях			
i) Количество детей в разного типа учреждениях (нижеприведенные категории используются в России, и их следует адаптировать к тем, которые используются в стране, проводящей оценку). Дома ребенка Детские дома (сиротские приюты) Детские дома семейного типа Детские дома-школы Школы-интернаты общего типа Учреждения для инвалидов			
j) Число усыновлений внутри страны международных			
к) Доля усыновлений на 100 000 в возрасте 0–3 внутри страны международных			

Служба	Кол-во детей за предыдущий год	Разделение по возрастам				
		до 3 лет	3–10 лет	11–15 лет	16–17 лет	18 лет и старше
Количество детей, помещенных на государственное попечение за предыдущий год (не включая переводы из интернатных учреждений, замещающих семей или других форм государственного попечения)						
Первое устройство детей, попавших на государственное попечение в предыдущий год: крупные учреждения (более 50 коек) средние учреждения (16–49 коек) маленькие групповые дома (менее 15 коек) патронатное воспитание опека временное жилье другие (укажите, какие)						
Количество детей, покинувших государственное попечение за предыдущий год (не включая переводы в интернатные учреждения, замещающие семьи или другие формы государственного попечения).						
Из них переданы на усыновление внутри страны переданы на международное усыновление вернулись к родителям/в расширенную семью начали самостоятельную жизнь бежали умерли другое (уточнить)						

Служба	Кол-во детей за предыдущий год	Разделение по возрастам				
		до 3 лет	3–10 лет	11–15 лет	16–17 лет	18 лет и старше
Количество детей на государственном попечении						
Крупные учреждения (более 50 коек)						
Учреждения (16–49 коек)						
Маленькие групповые дома (менее 15 коек)						
Патронатное воспитание						
Опека						
Временное попечение						
Другое (уточнить)						

Служба	Кол-во детей за предыдущий год	Разделение по времени нахождения на государственном попечении			
		Менее 3 мес.	3–12 мес.	1–4 лет	5 лет и более
Количество детей, освободившихся из-под государственного попечения					
Из них					
переданы на усыновление внутри страны					
переданы на международное усыновление					
вернулись к родителям/в расширенную семью					
начали самостоятельную жизнь					
бежали					
умерли					
другое (уточнить)					

Услуги для детей на государственном попечении	2001	2002	2003
a) Временный уход в учреждении			
b) Временный уход в патронатных семьях			
c) Социальная работа/консультирование			
d) Детсад			
e) Ясли			
f) Дневной стационар			
g) Дневная специальная (коррекционная) школа			
h) Другое (уточнить)			
i)			
j)			
k)			

Обзор существующих услуг

Опишите количество и тип услуг в секторе интернатных учреждений, в формах попечения вне учреждений и по месту жительства

Интернатные учреждения		
Службы	Количество учреждений	Количество мест
Крупные учреждения (более 50 коек)		
Учреждения (16–49 коек)		
Маленькие групповые дома (менее 15 коек)		
Формы попечения вне учреждений		
Существует ли набор вариантов помещения ребенка вне учреждений? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Патронатное воспитание		
Опекунское воспитание		
Временное жилье		
Другое (уточнить)		

Услуги по месту жительства		
Существует ли набор вариантов поддержки ребенка по месту жительства?	<input type="checkbox"/> По всей стране <input type="checkbox"/> Местами <input type="checkbox"/> Нигде	
Услуга	Количество учреждений / команд	Количество мест
Временный уход в учреждении		
Временный уход в патронатных семьях		
Социальная работа/консультирование		
Семейные центры		
Детсад		
Ясли		
Дневной стационар		
Дневная специальная (коррекционная) школа		
Другое (уточнить)		

Раздел 2. Информация по ключевым областям системы гейткипинга

Организации, которые координируют и проводят гейткипинг (раздел связан с Инструментом 9)		
Существует ли отдельный орган, ответственный за оценку и пересмотр оценки детей? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Какие группы клиентов охвачены, какие организации/министерства участвуют?		
Гейткипинг		
Существует ли процесс, обеспечивающий, чтобы ни один ребенок не попадал на государственное попечение, если его потребности можно удовлетворить по месту жительства? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Существует ли четкая формулировка роли данной организации в гейткипинге?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как она выполняется на практике?
Существуют ли инструкции для сотрудников по предотвращению ненужного помещения на государственное попечение?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как они работают на практике?
Существует ли вводный инструктаж и другое обучение, способствующее продвижению гейткипинга?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Является ли он всесторонним и полезным для сотрудников?
Существует ли система для мониторинга решений/рекомендаций о помещении детей на государственное попечение? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Проверяются ли решения: ◆ менеджером ◆ конференцией по случаям ◆ опытным коллегой ◆ независимым внешним экспертом	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как это проводится на практике?
Существуют ли индивидуальные планы для детей, находящихся на государственном попечении? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Охватывают ли планы: ◆ контакт с родителями и семьей ◆ планы возвращения домой ◆ ответственность сотрудников за выполнение плана ◆ сроки выполнения действий	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как они работают на практике?
Существует ли регулярная процедура пересмотра ситуации для детей, находящихся на государственном попечении? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Есть ли при процедуре пересмотра: ◆ достаточное время для обсуждения вопросов ◆ вовлечение родителей/семьи ◆ вовлечение ребенка	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как она работает на практике?
Есть ли в организации менеджерские структуры, способствующие гейткипингу? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		

Включают ли они:		
◆ развитие и обучение сотрудников	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как они работают на практике?
◆ супервизии случаев	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
◆ управление случаями	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
◆ система записи случаев	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
◆ систему подачи жалоб и просьб	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Спектр услуг (раздел связан с Инструментами 10, 13, 14)		
Существует ли система планирования для оценки потребностей детей и их семей? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Есть ли в системе планирования:		
◆ База данных по потребностям детей?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как эта система работает на практике?
◆ Участие пользователей услуги и лиц, ухаживающих за ребенком?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
◆ Межорганизационные рамки?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
◆ Дает ли она возможность местными организациям брать на себя долю работы?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
◆ Откликается на нужды детей?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
◆ Обслуживает все слои сообщества (включая исключенных)?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
◆ Четкий процесс внедрения?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли смешанная экономика услуг? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Участвуют ли НГО в предоставлении услуг?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как смешанная экономика работает на практике?
Существуют ли частные поставщики услуг?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли стратегия заказов?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Нацелены ли услуги на гейткипинг? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Существуют ли данные по причинам и обстоятельствам перехода ребенка на государственное попечение?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как нацеливание работает на практике?
Нацелено ли распределение услуг на точки ключевых решений?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Основаны ли критерии предоставления услуг на знании причин перехода на государственное попечение?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Участвуют ли семьи в услугах для детей? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Участвуют ли семьи в планировании услуг для ребенка?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как участие семей работает на практике?
Поощряют ли учреждения контакт с семьей?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Помещают ли детей в семьи, если их родители не могут взять их?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли система для перенаправления ресурсов от учреждений на услуги по месту жительства? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Существует ли точная ли информация о расходах на содержание в учреждении?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как перенаправление ресурсов работает на практике?
Существует ли в бюджетах учреждений разбивка финансов по отдельным детям, для перевода средств вместе с ребенком?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли процесс переобучения для сотрудников в учреждениях?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Ключевые проблемы оценки (раздел связан с Инструментом 11).		
Существуют ли системы направления и оценки? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Рекламируются ли услуги?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как эта система работает на практике?
Существует ли система дежурств для приема направлений?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли система для работы с чрезвычайными ситуациями?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли система второго мнения при оценках?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли местная политика и процедуры по оценке? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Охватывают ли они критерии, при которых возможно поступление?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как эта политика и процедуры работают на практике?
Руководство для вовлечения других организаций?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Политика по привлечению участия пользователей услуг?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Ведение записей о случаях?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	

Существуют ли системы оценки и принятия решений? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Охватывают ли они развитие ребенка, способность семьи к выполнению родительских обязанностей и окружение?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как это работает на практике?
Существуют ли индивидуальные планы социальной помощи для детей на государственном попечении?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Ключевые вопросы по системе информации для гейткипинга (раздел связан с Инструментом 7 и Инструментом 12)		
Существует ли информационная система для гейткипинга? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Предоставляет ли она информацию по следующим ключевым проблемам:		Как эта система работает на практике?
Кто использует услуги поддержки семьи по месту жительства?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Каковы причины заявки на услуги?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Какие услуги предоставляются?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Каков результат для детей?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Хорошо ли продумана система? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Справляется ли она со следующими проблемами:		Как она работает на практике?
Защита информации?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Хорошо ли определены и разделены на категории единицы информации?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Являются ли данные необходимыми и достаточными?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли эффективный анализ данных? <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет		
Существует ли анализ как на местном уровне, так и на уровне страны?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	Как анализ данных работает на практике?
Адекватно ли обучены сотрудники?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
Существует ли эффективная обратная связь о результатах?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	

Инструмент 9. Лист самоконтроля для органа, координирующего и применяющего гейткипинг — местный уровень

Местный орган должен проводить оценку, мониторинг и периодическую переоценку случаев всех детей, получающих услуги, включая услуги, связанные с проживанием в учреждении. Он обеспечивает набор целевых услуг, предотвращающих переход детей на государственное попечение и сокращающих срок их пребывания там. Он также должен оказывать или организовывать приобретение этих услуг для отдельных детей. Гейткипинг должен опираться на подробную информацию о детях, поступающих на государственное попечение, и историю их пребывания на попечении, а также тщательный постоянный мониторинг, обеспечивающий эффективность работы. Данный орган должен обеспечить на местном уровне систему управления, общий курс действий и специфические процедуры для внедрения данных ключевых форм ответственности.

Назначение инструмента. Главная цель данного инструмента — перечислить ключевые обязанности и договоренности, которые позволяют местной организации эффективно применять гейткипинг. Это подразумевает необходимость использовать в качестве фундамента для стратегии гейткипинга информацию о системе попечения детей и ключевые формы деятельности по применению гейткипинга.

Информационная стратегия. Стратегии гейткипинга должны опираться на конкретные знания о работе нуждающейся в реформе системе государственного попечения. Информация нужна для планирования способа вмешательства, выбора услуг и получения отправной точки для оценки прогресса. Кроме того, необходима информация о попадании ребенка на государственное попечение, истории его пребывания там и о выходе из-под государственного попечения.

Отправная точка для эффективной стратегии — точная информация о том, кто в настоящее время поступает на государственное попечение (возраст, пол, этническая

принадлежность, вид сообщества и пр.), какие потребности детей, по мнению родителей, удовлетворит помещение на государственное попечение, каковы потребности детей, попадающих на государственное попечение, каков механизм их попадания туда (например, детей оставляют в роддомах после рождения). Инструмент 13 предоставляет форму для сбора этой информации для разработки стратегии. После того как информация собрана, можно расставить приоритеты действий, необходимых для предотвращения поступления различных групп детей на государственное попечение, и направить ресурсы на выполнение таких действий.

В связи с этим, задача органа на местном уровне:

- ◆ предоставить системы сбора точной информации;
- ◆ регулярно пересматривать мероприятия и планы по гейткипингу на основе информации о его текущей реализации;
- ◆ исследовать потребности, которые станут основой планирования;
- ◆ поддерживать и развивать планирование.

Гейткипинг. Здесь речь идет о деятельности одной или нескольких организаций, необходимых для внедрения гейткипинга, которые обеспечивают следующие функции.

(а) Обеспечение того, чтобы ни один ребенок не попадал на государственное попечение, если его потребности можно удовлетворить по месту жительства.

Это ключевая ответственность органа, потому что необходимо выстроить систему, позволяющую проводить оценку детей и семей, как только возникнет вопрос о помещении ребенка на государственное попечение. Сюда входит система оценки семей, где родители просят забрать детей на государственное попечение или намерены бросить детей, а также семей, где ребенок нуждается в защите от жестокого обращения или пренебрежения. Практические меры будут разными в зависимости от обстоятельств принятия решений. Система мер, обеспечивающих правильную оценку и помощь, призвана уменьшить потребность в размещении на государственное попечение; основой должна быть информация о механизмах направлений на государственное попечение. Например, если путь в интернатное учреждение лежит через роддом, то может потребоваться организовать деятельность специалистов по социальной работе непосредственно в послеродовых отделениях и женских консультациях.

В связи с этим, задача органа на местном уровне будет следующей:

- ◆ заранее четко сформулировать роль органа в гейткипинге и заявить о ней;
- ◆ подготовить инструкции для сотрудников по предотвращению неоправданного размещения детей на государственное попечение;
- ◆ получить вводные инструкции и пройти обучение содействию гейткипингу.

(б) Мониторинг решений о помещении детей на государственное попечение. Касается необходимости добиваться того, чтобы решения или рекомендации комиссий и судов учитывали все возможности детей остаться в семье. Когда рассматривается помещение ребенка на государственное попечение, необходима система получения второго мнения менеджера, рекомендаций, предложенных на консилиуме по данному случаю, мнения опытного коллеги или независимого внешнего эксперта, что позволит исследовать другие возможности.

(с) Индивидуальные планы для всех детей, находящихся на государственном попечении. Это касается необходимости продолжать работать с детьми, когда они уже попали в учреждение для возможного возврата их в семью. На каждого ребенка должен заполняться индивидуальный план, в котором рассматривается необходимость контакта с родителями и семьей (включая братьев и сестер, находящихся на государственном попечении); меры по возвращению ребенка домой; зоны ответственности тех, кто работает с ребенком, и т. д. План должен прописывать лиц, ответственных за запланированные

действия и сроки. Важно составить этот план как можно скорее после размещения ребенка на государственное попечение, чтобы уже на первых порах пребывания ребенка на попечении государства были приняты меры по поддержанию контактов с семьей (посещения родителями/семьей, отпуск домой, телефонные звонки, письма и т. д.). Исследования показывают, что механизмы контактов ребенка с родными формируются в раннем возрасте, что шансы на скорое возвращение ребенка домой уменьшаются по мере его пребывания на государственном попечении.

(d) Периодический пересмотр результатов оценки детей, находящихся на государственном попечении. Это касается необходимости периодически пересматривать работу, проводимую с детьми в системе попечения, необходимости иметь активные программы по возвращению детей в родной дом и сообщество, когда это в их наилучших интересах. К процедуре пересмотра случая ребенка должны привлекаться родители, иные значимые члены семьи, сами дети (если они достаточно взрослые для этого), а также специалисты, работающие с детьми. Каждый раз они должны рассматривать, возможно ли возвращение домой/в семью, а также учитывать любые изменения обстоятельств ребенка, его здоровье, развитие и образование, а также проверять выполнение всех задач, прописанных индивидуальным планом. Ключевые проблемы при пересмотре результатов оценки случая описаны в Инструменте 5.

(e) Использование информационных систем для мониторинга результатов стратегии гейткипинга. Использование информационных систем для постоянного отслеживания, уменьшается ли число размещений в интернатные учреждения, проводят ли дети меньше времени на государственном попечении. Целесообразно сохранять информацию о том, кто попадает на государственное попечение и почему, а также ряд других параметров. Эту информацию можно сравнивать с исходными данными, собранными при заполнении формы, что позволит оценить местную систему защиты ребенка (Инструмент 8). Она также может стать основой для адаптации стратегии гейткипинга с использованием показателей, аналогичных описанным в Инструменте 8.

Подход к системе в целом. Применение гейткипинга должно быть направлено на систему в целом. Хотя он действует через контроль принимаемых решений в конкретных случаях, его стратегия позволяет видеть работу всей системы защиты ребенка и связанных с ней систем как единое целое. Это означает доступ к информации об изменениях как в системе защиты ребенка, так и в более широких связанных с ней системах. Например, сокращение количества детей, попадающих в интернатные учреждения, может привести к возрастанию количества детей улицы, если службы по месту жительства неверно сфокусированы; введение альтернативных форм замещающего попечения, такого как патронатное воспитание, может увеличить общее использование государственного попечения, вместо того чтобы снизить его долю, если будут по-прежнему доступны интернатные учреждения²⁶. Качественный гейткипинг будет отслеживать подобные тенденции и адаптировать существующие службы так, чтобы избежать отрицательных результатов и укрепить положительные.

Системная стратегия гейткипинга также определит ключевые области вмешательства и обеспечит их учет при принятии решений. Например, значительное количество исследований выявило то, что дети, не покинувшие интернатное учреждение быстро, вероятнее всего, останутся на государственном попечении надолго. Хороший гейткипинг в этот критический период введет для детей периодический пересмотр случая, создаст услуги, нацеленные на ключевые проблемы, такие как розыск семьи, воссоединение и контакт с семьей.

²⁶ В одной стране детские дома, которые начали пустеть, подавали объявления о приеме к себе детей по местному радио!

Система управления и администрирования. Это касается необходимости для организации обладать системами управления и администрирования, содействующими гейткипингу. Сюда входят общие для всех органов социальной защиты формы управления, такие как обязательное ведение записей о случае и управлении им, что обеспечивает поддержку специалистов по социальной работе в их работе с детьми и семьями (подробнее система ведения случая описана в Инструментарии по стандартам, Инструмент 11). Эти системы должны фокусироваться на обеспечении детей услугами по месту жительства всегда, когда это соответствует их наилучшим интересам. Точно также необходима система повышения квалификации сотрудников и супервизирование их работы: это обеспечивает повышение компетентности сотрудников, их работу по стандартам организации и содействие гейткипингу.

Организация также должна обеспечить принцип справедливости в системе оценки и принятия решений, а также наличие системы апелляций и жалоб для детей и семей (см. Инструментарий по стандартам, Инструмент 5).

В связи с этим, задача органа на местном уровне — обеспечить:

- ◆ повышение квалификации и обучение сотрудников;
- ◆ супервизирование случаев;
- ◆ управление случаями;
- ◆ систему ведения записей о случаях;
- ◆ систему жалоб и апелляций.

Инструмент 10. Лист самоконтроля по спектру услуг — местный уровень

Конвенция ООН о правах ребенка подтверждает повсеместно растущее осознание того, что государство должно поддерживать и помогать детям и их семьям — в первую очередь, и в их привычном окружении, если это возможно. Для страдающих от бедности, социально исключенных и уязвимых родителей интернатные учреждения могут представляться хорошим способом решения проблемы. Учреждение будет заботиться о детях, давать им питание, кров, возможно, школьное образование или лечение. В противном случае бремя расходов ляжет на родителей. В исключительных обстоятельствах из-за бедности, плохого здоровья или других причин передать одного или более детей на попечение государства может представляться хорошим решением, однако жизнь в интернатном учреждении лишает детей права на жизнь в семье.

Один из ключевых факторов в развитии системы гейткипинга — наличие набора услуг помощи и поддержки семей по месту жительства, то есть если наилучшим интересам ребенка соответствует отобрание у родителей, должны быть созданы также места в замещающих формах ухода, обеспечивающих ребенку уход в семейном окружении, а также содействие раннему возвращению ребенка в семью. Однако многие попытки создать альтернативы интернатным учреждениям терпят неудачу, потому что новые службы не заменяют старые, а находят новые группы пользователей или старые учреждения — новых клиентов. Для эффективного гейткипинга необходимо разработать целевые службы в рамках системы гейткипинга.

Назначение инструмента. Этот инструмент предназначен для того, чтобы предоставить информацию по ключевым задачам местному правительству, пытающемуся создать — специально для гейткипинга спектр услуг. Сюда относится ряд задач, включая необходимость:

- ◆ планировать местные услуги;
- ◆ формировать целевые услуги;
- ◆ вовлекать негосударственных провайдеров в смешанную экономику попечения;

- ◆ вовлекать семьи;
- ◆ создавать пилотные проекты.

Планирование. При планировании эффективной муниципальной стратегии защиты ребенка важно четко описать целевую группу населения и ее потребности, поэтому необходимо собирать данные, которые обеспечивают точную исходную информацию о текущем использовании услуг. Инструмент 13 дает подробные сведения о системе сбора информации, для того чтобы планирование основывалось на потребностях детей и семьи.

Анализ исходных данных используется для разработки и внедрения муниципальной стратегии защиты ребенка. О приоритетах и основных направлениях оказания услуг можно договориться на консультациях с различными сторонами-участниками: родителями, молодежью, провайдерами услуг, осуществляющими планирование лицами и НГО.

Смешанная экономика услуг. Это касается вовлечения НГО и частного сектора в оказание услуг, необходимых в данной местности. Процесс планирования, описанный выше, ведет к развитию стратегии заказов, которая способствует тому, что провайдеры смогут предоставлять детям услуги, альтернативные помещению в интернатные учреждения. Это поможет определить, как будут удовлетворяться потребности детей в данном направлении, а также спектр услуг, который будет использоваться для этого. Стратегия должна также определять, где имеется недостаток услуг и как нарастить возможность их предоставления.

Нацеливание услуг. Относится к тому, как должен развиваться процесс направления детей на государственное попечение и принятие решений, а также критерии предоставления услуг, содействующих гейткипингу. Чтобы услуги стали эффективной заменой направлению в интернатные учреждения, они должны быть стратегически нацелены, а их воздействие должно отслеживаться. Например, в одной области в Румынии услуги, предотвращающие отказ от ребенка, означают использование междисциплинарной команды, в которую входят социальные работники, врачи и акушерка, работающие с матерями и беременными женщинами в роддоме, где ранее было много отказов от детей²⁷.

Критерии для услуг, альтернативных интернатным учреждениям, должны опираться на хорошее знание причин попадания детей на государственное попечение; процесс должен гарантировать, что эти услуги рассматриваются, только если в противном случае ребенок попадет на государственное попечение (примеры целевых услуг см. в Инструменте 11).

Вовлечение семей. Вовлечение семей касается того вклада, который могут сделать родители и семьи в эффективный гейткипинг. Их следует вовлекать в составление планов работы с детьми. В частности, службы для детей на государственном попечении должны сосредоточиться на содействии общению с родителями и расширенной семьей за исключением случаев, когда это противоречит лучшим интересам ребенка (например, когда сохраняется риск жестокого обращения со стороны родителей). Такая поддержка может включать помощь с транспортом, обеспечение хорошего помещения для встреч ребенка с родителями, поощрение поездок домой, предоставление жилья для родителей, которым приходится ехать издалека, чтобы увидеться со своими детьми, и т. д.

Расширенная семья также часто может оказать помощь и поддержку. Помещение детей на воспитание к родственникам часто эффективнее удовлетворяет потребности ребенка, нежели другие формы попечения, включая патронатное воспитание.

Перенаправление ресурсов. Успешная стратегия гейткипинга должна решать проблемы перенаправления ресурсов из сектора интернатных учреждений. Эффективный перевод средств из интернатных учреждений в службы по месту жительства требует точных данных о стоимости содержания детей в учреждении, а также о стоимости предоставления услуг по месту жительства. Кроме того, бюджет необходимо разбивать по затратам

²⁷ Voluntiru, M., Early Family Support / Prevention of Family Breakdown. Paper prepared for "Changing Minds, Policies and Lives" Conference, Budapest, 2000.

на ребенка, чтобы создавать новые службы и перенаправлять сотрудников на работу по месту проживания детей, прежде чем закрывать учреждения.

Перевод сотрудников из интернатных учреждений на работу по месту жительства потребует комплексной переподготовки и не все сотрудники ее пройдут или пожелают этого. Среди сотрудников должен произойти как культурный, так и практический «сдвиг», который обусловит возможность создания служб по месту жительства.

Инструмент 11. Лист самоконтроля по ключевым проблемам оценки — местный уровень

Данный Инструмент следует рассматривать вместе с Инструментом 5, «Лист самоконтроля по ключевым проблемам оценки — национальный уровень»; он включает следующие вопросы:

- ◆ организационные структуры для эффективного гейткипинга и оценки на местном уровне;
- ◆ системы направления и оценки;
- ◆ оценку потребностей: исходную оценку, ее периодический пересмотр и закрытие случая;
- ◆ систему учета;
- ◆ процедуру подачи жалоб.

Организационные структуры для применения эффективного гейткипинга и оценки на местном уровне. Ниже представлен краткий лист самоконтроля организационных мер по проведению эффективной оценки уязвимых детей²⁸:

- ◆ общая политика, а также внутриорганизационные и межведомственные протоколы и процедуры;
- ◆ процессы оценки;
- ◆ структуры и другие процедуры направления детей, планирования и предоставления услуг;
- ◆ система ведения записей и управления информацией;
- ◆ возможности обучения и повышения квалификации специалистов, тренеров, лиц, осуществляющих уход, и других, в том числе административный персонал;
- ◆ программы совместного обучения сотрудников разных организаций;
- ◆ системы контроля / обеспечения качества;
- ◆ участие ребенка и семьи и обратная связь по процессам оценки;
- ◆ системы получения обратной связи о проведении программы и учебные программы, существующие на постоянной основе.

Этот лист самоконтроля следует использовать для оценки результативности структур, существующих в органе на местном уровне. Хотя он сфокусирован на оценке в целом, все описанные структуры в равной мере применимы к оценке, проводимой в целях гейткипинга. Некоторые вопросы описаны в данном инструментарии, остальные — в аналогичных документах.

Системы направления и оценки. Организациям следует продумать, как проводить процедуру направления и оценки, как гарантировать, что семьям на данной территории понятны критерии получения права на услуги, что организация без труда доступна для них. Иногда законодательство страны возлагает на местные организации обязанность

²⁸ Department of Health (2000), *Framework for the Assessment of Children in Need and their Families*, London: HMSO, www.doh.gov.uk/quality.htm.

рекламировать спектр оказываемых услуг, рассказывать населению о критериях для получения услуг, раздавать написанные простым языком листовки об услугах. Рекламные услуги и критерии права на их получение являются хорошей стратегией, помогающей сделать услуги доступнее и понятнее местным жителям; это также прекрасный способ протянуть руку помощи на раннем этапе. Однако важно, чтобы такого рода меры принимались с учетом штатного расписания и достаточных ресурсов для того, чтобы отреагировать на спрос местного сообщества. Организация должна следить за тем, чтобы ее услуги отражали потребности детей всех уголков местного сообщества.

Не существует готового шаблона для организации служб, работающих с направлениями и оценкой детей, однако, как правило, организуются отдельные команды, чьи обязанности, в первую очередь, сосредоточены на направлении, оценке и работе со случаями, не требующими продолжительной работы. Если команда, работающая с первичными направлениями и оценкой, считает, что случай требует длительной работы, его перенаправляют в другой отдел, где он оценивается снова с целью выяснить, соответствует ли он критериям для долгосрочной работы. Тем самым обеспечивается дополнительный уровень оценки и гарантируется, что направление не производится автоматически и имеет конкретную цель.

Необходимо также организовать систему работы с экстренными случаями и дежурств, которая будет справляться с потоком работы. Еще один ключевой момент с точки зрения организационной структуры — использование команд специалистов для проведения конкретного типа оценок и управления случаем. Например, работа с усыновлениями может быть налажена внутри организации в форме специальной услуги. Иногда оценка потребностей детей с инвалидностью проводится сотрудниками, владеющими специальными знаниями в области инвалидности. Преимущество в том, что специализация позволяет накопить глубокие знания: недостатки — в том, что такая служба может оказаться отсеченной от основной линии предоставления услуг.

Следует продумать создание внутриорганизационных комиссий по оценке, чтобы применять гейткипинг при предоставлении попечения вне семьи (см. примеры в концептуальной записке, приведенной в томе 1). От сотрудников необходимо требовать аргументации того, почему требуется несемейное попечение; они должны доказать, что все прочие альтернативы уже рассмотрены, в особенности, если рекомендуется помещение в интернатное учреждение. В индивидуальный план ребенка должна быть внесена задача рассмотреть возможности его возвращения домой через краткий или длительный промежутки времени, а также то, какие меры нужны для этого, например, организация контактов с семьей; поддержка родителей; перспективы работы воспитателей с родителями. Участие в комиссии специалистов подразумевает у них наличие специальных знаний в области ухода за ребенком в семейном окружении и управления финансами.

Местная политика и процедуры. Организация должна разработать письменные инструкции о системах и процедурах, позволяющих управлять процессами направления и оценки, в целях обеспечения последовательности и устойчивости, включая:

- ◆ критерии права на получение услуги в службах поддержки семьи и защиты ребенка;
- ◆ процедуры, гарантирующие, что неопытные сотрудники без посторонней помощи не проводят сложных оценок в отношении защиты ребенка, не являются первым контактным лицом семьи и ребенка;
- ◆ процедуры, обеспечивающие рамки для мониторинга решений, принимаемых сотрудниками;
- ◆ инструкции о том, когда можно или нужно проконсультироваться с другими организациями, для того чтобы провести полную оценку и спланировать услуги, какова процедура обращения в организации государственного сектора, частного сектора и НГО;
- ◆ в какие сроки необходимо провести оценку, чтобы ввиду трудности случая избежать задержек;

- ◆ официальная политика вовлечения получателей услуг в процесс оценки, в особенности в том, что касается:
 - ◆ выяснения желаний и чувств ребенка;
 - ◆ работы в партнерстве с родителями, в том числе поиск способов информировать их о результатах решений;
 - ◆ системы хранения и ведения личных дел, содержащих информацию, подлежащую хранению; способы гарантировать обновление, полноту и точность записей о каждом ребенке.

Сотрудники должны знать о существующих в организации критериях для приоритетного получения услуг, а также местную политику и процедуры. Это нельзя считать само собой разумеющимся: необходим активный подход со стороны руководства, а также регулярная проверка учетных записей и того, насколько при принятии решений сотрудники следуют местной политике. Одна из ключевых задач для развития организации в контексте гейткипинга — обеспечить качественную оценку каждого случая как значимый элемент стратегии гейткипинга и создания эффективных служб.



Схема 2. Оценочные рамки

Оценка и принятие решений. Необходимо, чтобы сотрудники умели проводить начальную и последующие оценки и обоснованно судить о потребностях и риске детей, чтобы на его основе установить приоритетный порядок работы со случаями. Оценка должна быть тщательно структурирована и учитывать следующие факторы: потребности ребенка в развитии; способность родителей исполнять свои обязанности; воздействие факторов семьи и окружающей среды.

Существует много типов оценки, которые сотрудники должны уметь проводить. Все сотрудники должны уметь: описывать суть и причины направления; записывать историю

случая, указав трудности ребенка и способности родителей выполнять свои обязанности и решать проблемы; изучать социальные и экономические проблемы семьи в прошлом и настоящем; фиксировать в индивидуальном плане ребенка актуальные проблемы; составлять приоритеты с точки зрения глубины потребностей и серьезности существующего риска в работе с каждым случаем; составлять обоснованный план действий с четким указанием требуемых услуг, их исполнителей, организаций и специалистов, которые должны принять меры, сроков достижения целей и способов отслеживать выполнение плана; при первой возможности согласовывать план с родителями и отмечать, одобрен ли он ими; назначать дату пересмотра плана; при необходимости четко обосновать, почему не было предпринято никаких действий после оценки (например, потребности ребенка и семьи не подходят под критерии организации), указать, были ли ребенок и семья направлены в другую организацию.

Если план рекомендует внесемейное попечение, необходим формальный индивидуальный план социальной помощи, составленный по стандарту. Пример приводится в Инструменте 6 и включает следующие категории: общая цель плана и сроки; потребности ребенка, в том числе в контакте с семьей; мнения других лиц (родителей, ребенка, степень их изученности и того, положены ли они в основу плана действий); сведения о выбранном виде и сроках государственного попечения; управление и поддержка местных органов власти.

Компетентный штат работников для проведения качественной оценки и периодического пересмотра. Организация должна обязательно иметь: достаточное количество сотрудников; релевантные знания, навыки и систему ценностей; доступ к поддержке и супервизиям.

Оценки и порождаемые ими решения должны подкрепляться надежными фактическими данными. Недостаток информации и экспертных знаний ведут к некачественному процессу принятия решений и неадекватному пониманию целей организации, тогда службы начинают дублировать помощь, оказываемую другими службами, или отказывать семьям в помощи, на которую последние имеют право. Чтобы снизить данный риск, организации требуется достаточное число сотрудников, проводящих оценку. Необходимо, чтобы организация периодически обучала их специфическим вопросам, которые сотрудники считают проблемными, а также вопросам, выявленным в результате внутренних аудитов качества; эти вопросы высвечивают конкретные проблемы и учитывают мнение получателей услуг. Доступность супервизий — еще одно важное условие для создания компетентной команды сотрудников, позволяющее регулярно обсуждать отдельные случаи. Супервизия должна охватывать все аспекты управления случаем: от первичного направления и того, остается ли гейткипинг фокусом специалистов до планирования, периодического пересмотра, оценки результативности и указаний по закрытию случая. Роль супервизора часто совмещается с функциями непосредственного начальника, в этом есть как преимущества, так и недостатки. Преимущества — это значительная экономия и больший вклад супервизора/непосредственного начальника, поскольку в этом случае он формально отвечает за принятые решения. Недостатки — в том, что на первое место выдвигается, скорее, роль непосредственного начальника, нежели наставника, а сотрудники, вероятно, будут неохотно обсуждать свои трудности с теми коллегами, от которых зависят перспективы продвижения по службе.

Системы учета. Системы учета могут выполнять ряд функций: фиксация оценок и решений, принятых сотрудниками от имени организации; записи, которые, при необходимости, могут использоваться в административном судопроизводстве; функция механизма подотчетности, который сделает прозрачным основания принятых решений; записи, доступные и полезные родителям и детям; способы обеспечения и мониторинга качества оценки, планирования и обзора решений, принятых сотрудниками; способы проверки того, что всегда одинаково применяются пороговые критерии; способы ведения мониторинга качества

регистрации случаев, чтобы убедиться в их соответствии местным процедурам и полезности для тех специалистов, которые в будущем смогут продолжить работу с данным случаем.

Предлагаются примеры разных способов сбора информации о детях, нуждающихся в поддержке семьи или в защите.

Формы, хранящиеся в личных делах, должны четко демонстрировать, куда направлен ребенок, какие были предприняты действия и последующие шаги. Формы для регулярного составления резюме могут оказаться полезными и для проведения обзоров и мониторинга. Следует обратить внимание на использование хронологического подхода для отслеживания сложных случаев и проведения обзоров результативности оказанных услуг.

Периодический пересмотр. Система активного ведения случаев необходима для того, чтобы не допустить движения случая «по течению», приводящему к усугублению проблем. Здесь важным элементом является периодически проводимый пересмотр ситуации ребенка. Инструкции в масштабе страны могут устанавливать сроки для этого пересмотра, но если их нет, то организации важно иметь четкую политику по данному вопросу и способы обеспечить ее проведение. Функция процедуры пересмотра для гейткипинга абсолютно ясна, поскольку ее цель — снова оценить составленный для ребенка план и выяснить, по-прежнему ли он соответствует его потребностям. Местные и/или общенациональные инструкции должны определять: цели процедуры пересмотра; кто из детей имеет право на обязательный периодический пересмотр; с какой частотой он должен проводиться; кто должен присутствовать при пересмотре оценки; как должны участвовать в этом процессе дети и их родители; конкретные вопросы, на которые должен ответить пересмотр; какие действия должны быть предприняты на основании достигнутых решений, как по ним должны вестись записи.

Оценка того, продолжает ли план отвечать потребностям ребенка, является ключевым компонентом гейткипинга. Чтобы убедиться, что процесс не превратился в рутину и не стал чрезмерно бюрократизированным, следует уделять внимание привлечению независимых сторонних наблюдателей в качестве председателей собрания. Преимущества этого: случай может рассматриваться с большей объективностью, принцип непрерывности будет встроен в систему, председатель знаком с местной ведомственной политикой и хорошо разбирается в вопросах защиты ребенка.

Процедуры рассмотрения жалоб. Часто процедуры рассмотрения жалоб закреплены государственным законодательством. Их ключевая задача — обеспечить право получателей услуг на удовлетворение жалоб внутри организации. Очевидно, что право рассматривать жалобы выходит далеко за пределы оценки и гейткипинга, однако оно занимает определенное место в гейткипинге, давая возможность тем, кому отказали в услугах, оспорить это решение или способ его принятия. Процедура рассмотрения жалоб должна иметь механизм включения независимого мнения, которое будет гарантировать, что процедура не является простой формальностью. Также организации необходимо решить, кто имеет право рассматривать жалобы, согласовать сам процесс рассмотрения, определить, кто и в какие сроки принимает решения, прояснить полномочия и обязанности в системе рассмотрения жалоб.

Инструмент 12. Пример стратегического нацеливания услуг и сбора информации

В данном примере использована карта системы защиты ребенка в Румынии, иллюстрирующая возможное стратегическое нацеливание услуг и информационные требования к управленческой информационной системе для реализации политики гейткипинга. Данный пример не следует считать образцовым — на тот момент румынские законодатели как раз рассматривали возможность разработки нового законодательства для реформы системы.

На рисунке 5²⁹ (см. с. 155) показана карта процесса принятия решений в системе защиты ребенка, введенная в Румынии после издания Инструкции по чрезвычайным ситуациям с нуждающимися детьми (Инструкция по чрезвычайным ситуациям 26/1997). Согласно этой инструкции, право принятия решений и вмешательства в случае детей передается местным органам власти, а решения о распределении услуг принимает комиссия по защите ребенка (КЗР).

Рисунок показывает, как случаи детского неблагополучия, направленные в комиссию по защите ребенка в Румынии, решаются системой, установленной законом. Получив направление, команда по защите ребенка проводит оценку и подает отчет в КЗР. Комиссия по защите ребенка рассматривает направление и либо не дает никакого предписания и не предлагает услуг, либо издает предписание о предоставлении услуг. Согласно Инструкции по чрезвычайным ситуациям, все предоставляемые услуги по закону должны регулярно пересматриваться комиссией.

Рисунок 4 (с. 154) показывает, как услуги могут быть нацелены на ключевые точки системы с тем, чтобы содействовать эффективному гейткипингу. Диаграмма использует рамки Хардикера³⁰ для анализа превентивных услуг разного уровня и иллюстрирует их связь с принятием решений. Услуги можно использовать для конкретных задач следующим образом.

Базовый уровень: оказание общих для всех услуг в сфере здравоохранения, образования и др.

Первый уровень: сокращение числа направлений через решение проблем по месту жительства.

Второй уровень: оказание поддержки, позволяющей избежать направления в КЗР и необходимости в установленных законом услугах.

Третий уровень: специально нацелен на снижение необходимости помещать детей на попечение государства.

Четвертый уровень: сокращение времени, проводимого детьми на государственном попечении, и обеспечение возвращения детей в семью и сообщество.

Хотя не все эти уровни необходимы для стратегии гейткипинга, они говорят о том, что он может стать частью более широкой системы превентивных служб. Службы, используемые для гейткипинга, фокусируются на следующих опорных точках системы: первичном направлении на попечение государства; решении направить случай в КЗР; решениях КЗР и их пересмотре. Та же служба может использоваться в иных целях, но в тех же опорных точках решения. Требуется конкретные услуги, отвечающие местным условиям и реагирующие на изменения в структурах системы по мере воздействия на нее гейткипинга.

Рисунок 6 (см. с. 155) показывает категории информации, которую можно собрать в целях обеспечения работы системы. Эта информация при верной структуризации (см. рисунок 7, с. 155; схему 3) может продемонстрировать целый спектр результатов, включая примеры использования услуг детьми, проходящими через систему, а также набор показателей, с помощью которых можно определить модель работы системы, поставить и измерить цели³¹. Хотя эта модель никогда не вводилась, ее пилотный вариант использовался местными органами власти на пяти территориях, что позволило получить относительно простые средства сбора информации, причем данные собирались в двух ключевых точках: при направлении случая в команду по защите ребенка и его рассмотрении КЗР (как в первый раз, так и при каждом последующем пересмотре).

²⁹ См.: *Bilson, A., Framework for Situation Analysis of Children Deprived of Parental Care*. Geneva: UNICEF CEE/CIS/Baltics Regional Office, 2000.

³⁰ *Hardiker, P., Children Still in Need Indeed: Prevention across Five Decades*, in O. Stevenson (ed.), *Child Welfare in the UK*. Oxford: Blackwell Scientific, 1998.

³¹ См. подробнее: *Bilson, A., Framework for Situation Analysis*. Op. cit.

<div>Идентиф. админ. номер</div> <div>Округ</div> <div>Место</div> <div>Адрес</div>	<div>КилД*</div> <div>Фамилия</div> <div>Имя</div> <div>Дата рождения</div> <div>Место рождения</div> <div>Домашний адрес</div> <div>Адрес проживания</div> <div>Последний известный адрес</div> <div>Национальность</div> <div>Этническая принадлежность</div> <div>Вероисповедание</div> <div>Образование</div> <div>Экономическое положение</div> <div>Состояние здоровья</div> <div>Инвалидность</div>	<div>КилД</div> <div>Имя</div> <div>Фамилия</div> <div>Дата рождения</div> <div>Пол</div> <div>Место рождения</div> <div>Округ рождения</div> <div>Куда помещен(а)</div> <div>Биол. мать</div> <div>Биол. отец</div>	<div>Идентиф. номер</div> <div>КилД</div> <div>Направление</div> <div>Причина</div> <div>Правонарушение</div> <div>Дата направления</div> <div>Ситуация</div> <div>Рекомендация</div> <div>Автор</div> <div>Команда</div> <div>Судья</div> <div>Решение</div> <div>Дата слушаний</div> <div>Результат</div> <div>Основная услуга</div>	<div>Идентиф. номер</div> <div>Услуга</div> <div>Дата начала</div> <div>Дата окончания</div> <div>Причина окончания</div> <div>Результат</div> <div>Подробности случая</div>	<div>Услуга</div> <div>Наименование</div> <div>Тип</div> <div>Провайдер</div>
<div>Идентиф. админ. номер</div> <div>Округ</div> <div>Место</div> <div>Адрес</div>					<div>Идентиф. номер</div> <div>Номер документа</div>
<div>Идентиф. админ. номер</div> <div>Округ</div> <div>Место</div> <div>Адрес</div>					
<div>* Кодированная информация из личного дела</div>					

Схема 3. Структура данных

Цель заключается в том, чтобы создать информационную систему для мониторинга оказываемых услуг. В Румынии она будет отслеживать принятие решений КЗР и роль команд по защите ребенка. Система позволяет менеджерам выявлять примеры надлежащей практики и возникающие трудности. Например, даже при оказании качественных услуг может вырасти количество клиентов из-за роста числа направлений на государственное попечение, несфокусированной оценки, рекомендаций КЗР или даже в результате процесса принятия решений КЗР. Система мониторинга позволяет определить проблему и адресно работать с ней. В особенности система должна быть способна обеспечить широкий диапазон способов оценки качества работы, одновременно сосредотачиваясь на сведениях к минимуму сбора малозначимых анкетных данных.

Пример предлагает широкий диапазон информации, которую можно использовать для мониторинга работы системы защиты ребенка. Эта информация доступна на всех уровнях системы, таким образом, можно увидеть не только модели на уровне страны, показывающие общие тенденции, но и модели, предоставляющие сравнительную информацию по муниципалитетам и сравнительные данные. На муниципальном уровне доступна информация о работе местных органов власти и местных стратегиях, но, одновременно, доступна информация вплоть до индивидуальных услуг или детских домов. Таблица 3 позволяет увидеть диапазон доступной информации и отчетов. Из-за того, что эта таблица позволяет сочетать информацию множеством различных способов, она неизбежно нивелирует значимость составления отчетов. Важно отметить, что такой обширный спектр способов измерения оказывается доступным при ограниченном наборе данных.

Таблица 3

УРОВЕНЬ	ОТЧЕТЫ/СПОСОБЫ ИЗМЕРЕНИЯ
Национальный	<p><i>Общая статистика</i> Количество детей, получающих услуги, по категории, возрасту, полу, этнической принадлежности, состоянию здоровья и причине направления на попечение государства; услуги классифицируются по времени оказания, юридическому статусу, семейной ситуации, муниципалитету и т. д.</p> <p><i>Компаративные измерения</i> Различие между муниципалитетами по числу находящихся на попечении детей, причинам их помещения на попечение и выхода из него, использованию видов услуг для детей в различных формах жизнеустройства, детей, оставшихся в семьях, статистике отказов от детей, заболеваемости детей, находящихся на попечении, статистике смертности детей на попечении, статистике направлений детей улицы и т. д.</p> <p><i>Оценка эффективности работы</i> Снижение численности находящихся на попечении; снижение численности воспитанников крупных интернатных учреждений; рост численности проживающих в семьях и в более мелких учреждениях; рост использования услуг по месту жительства; снижение численности отказников; сопоставление использования альтернатив и программ по месту жительства и снижения численности воспитанников интернатных учреждений и численности детей улицы (то есть по возрасту, полу, этнической принадлежности, причине направления и т. д.)</p>
Муниципальный	<p><i>Общая статистика</i> Количество детей, получающих услуги, по типу услуги, возрасту, полу, этнической принадлежности, состоянию здоровья, причине направления; времени получения услуги, юридическому статусу, семейной ситуации и т. д.</p> <p><i>Сравнительные измерения</i> Различие между районами по числу находящихся на попечении детей, тенденциям помещения на попечение, тенденциям ухода с попечения, использованию различных услуг для детей в различных типах жизнеустройства, детей, оставшихся в семьях, статистике отказов от детей, статистике заболеваемости детей, находящихся на попечении, статистике смертности детей, находящихся на попечении, статистике направлений детей улицы и т. д.</p> <p><i>Оценка эффективности работы</i> Сокращение численности находящихся на попечении детей; сокращение численности воспитанников крупных интернатных учреждений; рост численности детей, проживающих в семьях и более мелких учреждениях; рост использования услуг по месту жительства; снижение численности отказников; сопоставление альтернатив и программ по месту жительства и сокращения численности детей на государственном попечении и детей улицы.</p>
Комиссии по защите ребенка	<p><i>Общая статистика</i> Количество направленных детей по результату, рекомендациям, причине направления, юридическому статусу, возрасту, полу, этнической принадлежности, состоянию здоровья и т. д.</p> <p><i>Оценка эффективности работы</i> Доля детей, находящихся в интернатном учреждении, доля детей, которым социальная служба рекомендовала альтернативное интернатному жизнеустройство, доля случаев, в которых приняты меры к повторной оценке, которая привела к действиям по попечению/обучению/интернированию</p>
Мониторинг детей, находящихся на попечении	<p><i>Поступление на попечение</i> Количество поступающих детей по возрасту, полу, этнической принадлежности, учреждению, муниципалитету, району, состоянию здоровья, семейному положению, инвалидности; причинам/обстоятельствам приема, правовому статусу, направившему лицу или инстанции и т. д.</p> <p><i>Выход с попечения</i> Количество выходящих с попечения по возрасту, полу, этнической принадлежности, сроку пребывания на попечении, месту, куда уходят с попечения (например: в семью, переходят к самостоятельной жизни, переводятся в другое учреждение, смерть), причины выхода (в соответствии с законодательством, в связи с инвалидностью, по состоянию здоровья, из-за успехов в учебе).</p>

Таблица 3. Продолжение

Мониторинг детей, находящихся на попечении	<p><i>Население</i> Перепись по возрасту, полу, причине помещения, времени пребывания на попечении, времени нахождения в данной форме жизнеустройства, форма жизнеустройства, решение при последнем пересмотре случая, семейное положение (то есть сирота, мать-одиночка и т. д.), контакты с семьей, правовой статус, инвалидность, состояние здоровья, муниципалитет и т. д.</p> <p><i>Показатели эффективности работы с детьми на попечении</i> Такие показатели должны быть разработаны для всех детей, находящихся на попечении муниципалитета или отдельных учреждений. Рост контактов с семьей, рост числа родственников ребенка, личность которых установлена, рост числа посещающих школы детей, снижение смертности, снижение статистики по заболеваниям (например, ВИЧ/СПИД, гепатит и т. д.), рост числа выходящих из-под опеки, сокращение срока пребывания, рост числа детей, возвращенных в семью/к родителям, доли патронатного воспитания и усыновлений, снижение численности детей, переводящихся в другие учреждения.</p>
Службы по снижению количества детей, помещаемых в интернатные учреждения	<p><i>Способы измерения</i> Количество направленных по возрасту и т. д. по сравнению со статистикой помещения на попечение для целевой группы. Это даст информацию о соответствии между теми, кто получает альтернативные услуги, и целевой популяцией данной услуги. Снижение статистики помещения в интернатные учреждения в целевой популяции. Уровень предоставления услуг: сравнение между снижением числа помещаемых на государственное попечение детей и числом детей, получающих услугу. Успех той или иной альтернативной услуги: число помещений на государственное попечение детей, ранее получавших данную альтернативную услугу. Измерение срока оказания услуги: длительность пользования альтернативной услугой и последующее использование услуг.</p>
Службы по выводу детей из интернатных учреждений	<p><i>Способы измерения</i> Рост количества ранних выпускников определенной формы попечения (то есть в более раннем возрасте и без направления в другие учреждения и т. д.), которые пользовались услугой. Уровень успеха: доля ранних выпускников, пользовавшихся услугой. Адресность: доля детей в учреждениях, относящихся к целевой группе (то есть по возрасту, полу, причине направления на государственное попечение, типу интернатного учреждения, фокусу на конкретной проблеме и т. д.), пользующихся услугой. Измерение срока оказания услуги: количество неуспешных помещений в альтернативные службы, повторных помещений в интернатные учреждения и т. д. Измерение результатов: количество детей, покидающих службу для передачи на усыновление, в семью или переходу к самостоятельной жизни.</p>
Службы для детей улицы	<p><i>Способы измерения</i> Резкое снижение количества направлений детей, живущих на улице, при доступности и востребованности услуг.</p> <p><i>Адресность</i> Снижение количества детей улицы в целевой группе сравнительно с числом детей, более-менее близким к численности получателей услуги. Способы измерения срока оказания услуги: количество неуспешных помещений, помещение в интернатные учреждения, правонарушения и т. д. среди пользователей услуг. Способы измерения результата: количество детей, пользующихся услугами, которые вернулись в семью или на попечение не в учреждение.</p>

Инструмент 13. Форма для изучения потребностей на местном уровне

Чтобы обеспечить адресный спектр услуг, отвечающий потребностям местного сообщества, необходимо изучить потребности детей, входящих в систему попечения, что создаст основу для планирования. Этот практический инструмент — один из нескольких документов, созданных Дартингтонской группой социальных исследований и ее партнерских

организаций. Форма «предназначена для помощи тем, кто работает с уязвимыми детьми, для использования корректно собранной информации о нуждах детей в целях планирования более эффективных услуг, их внедрения с последующей оценкой их результативности, которая покажет, оказали ли они желаемый эффект»³².

Назначение инструмента. Форма предназначена для сбора информации о группе детей, поступающих на попечение, получаемых услугах и результатах на следующий год, что обеспечит надежную основу для планирования и развития услуг. Обзор предназначен для выявления пробелов в услугах, тех сфер, где они дублируют друг друга, для обнаружения случаев, в которых может понадобиться межведомственное планирование и координация.

История создания документа. Эта форма была адаптирована из практического инструмента, разработанного в Великобритании и использовавшегося рядом стран для оценки потребностей детей, поступающих на государственное попечение, и создания набора услуг по месту жительства для удовлетворения потребностей. Для целей гейткипинга важно, чтобы новые услуги были основаны на точной оценке потребностей, которые, как казалось, удовлетворяются содержанием в интернатном учреждении. Форма рассчитана на сбор информации о ситуации ребенка непосредственно перед его приемом на государственное попечение и нуждах ребенка по месту жительства. Вторая часть относится к потребностям детей после приема на государственное попечение. Предполагается, что исследование потребностей должно проводиться по возрастным группам детей, принимаемых на государственное попечение в течение определенного периода (обычная практика предыдущих исследований — выбрать первую сотню детей, принятых после какой-либо даты). Для сбора информации о результатах, даты должны позволять исследователям получить информацию о том, что случилось с ребенком за год после его помещения на государственное попечение. Информация поступает из личных дел к группе специалистов и менеджеров. Ниже описаны восемь шагов по выявлению потребностей, которые должны быть выполнены при проведении исследования (подробнее смотрите на сайте www.dartingtoni.org/practicehelp/8StepsNG1.html).

Конкретное предназначение. Предполагается, что данный процесс нужно адаптировать к конкретной системе попечения. Возможно, исследование придется дополнить другими видами собранной информации. Например, исследования детей, поступивших в сиротский приют в Болгарии, давали лишь ограниченные данные об их потребностях по месту жительства, пока члены местной цыганской общины сами не изучили взгляды родителей на свои потребности и потребности своих детей. Они обнаружили отличный от профессиональных стереотипов набор проблем и потребностей. Специалисты чаще всего классифицировали семьи по административным категориям, например, такой как «оставление», куда входило все — от детей, брошенных родителями у двери учреждения, до просившей помощи матери, которая неохотно соглашается отдать ребенка на государственное попечение, хотя не может ни накормить его, ни обеспечить ему теплый кров в зимние месяцы.

Восемь шагов по выявлению потребностей

1. Формирование репрезентативной выборки по деятельности организации

Большинство ревизий случаев детей основываются на краткой характеристике, которую образно можно назвать фотоснимком, сделанным в конкретный день, например, когда все дети получают услуги социальной службы; напротив, исследование метафорически можно охарактеризовать как съемку кинофильма на протяжении нескольких месяцев обо всех детях, направленных в учреждение или начавших получать услуги. Исследование дает более точную картину социальной работы или попечения.

³² Matching Needs and Services. Totnes: Dartington Social Research Unit., 1999.

2. Сбор ограниченной информации о пяти сферах жизни ребенка

В исследовании следует рассматривать ситуацию ребенка в целом, то есть собирать информацию обо всех аспектах его жизни. Концентрация исключительно на основной причине направления ребенка на попечение государства ведет к риску пропустить важные моменты, значимые для долгосрочного благополучия ребенка. Кроме того, взгляд с нескольких сторон обычно выявляет и сильные, и слабые аспекты ситуации ребенка. Под аспектами в данном случае подразумеваются: жизненная ситуация, семья и социальные отношения, социальное и асоциальное поведение; физическое и психологическое здоровье, образование и занятость. Ограниченное количество информации о ситуации ребенка и семьи на момент направления на государственное попечение или на начало получения услуги собирается по каждому из этих аспектов.

3. Оценка потребностей ребенка по каждому из аспектов на момент направления

Существующие службы для детей и семей склонны зависеть не от спроса, а от предложения, то есть семьям с детьми обычно предоставляются доступные услуги, а не те, которые подходят им больше всего. Данная задача требует от специалистов использовать весь свой опыт выявления потребностей. Выявляемые потребности могут быть такими: ребенок нуждается в помощи, чтобы остаться в школе, справиться с утратой или, если родителям необходимо понять, как их поведение влияет на ребенка, они нуждаются в помощи для изменения поведения.

4. Шаг опущен³³

5. Выяснение того, что случилось с ребенком

Данные получают из личных дел: какие услуги предлагались ребенку и семье, где ребенок жил, как развивались отношения в семье, были ли удовлетворены потребности ребенка?

Шаги 2–5 выполняются смешанной группой менеджеров и специалистов, собирающих информацию из личного дела ребенка и заполняющих короткую форму (лист А4 с двух сторон).

6. Выявление групп потребностей

Если не собирать данные о результатах оценки конкретных случаев, то невозможно осуществлять стратегическое планирование служб для детей. Группа просматривает заполненные формы, определяя общие темы и модели, сортируя их в соответствии с потребностями группы.

Шаги 2–6 займут одну неделю, если ревизию проводят 5–7 человек при 100–200 проверяемых случаях. У того же количества специалистов работа с выборкой 300–500 детей займет примерно 8–10 дней.

7. Перекрестная проверка результатов шага 6 с выявленными статистическими группировками

Важным для продолжения данной деятельности является использование различных методов для изучения одной и той же выборки нуждающихся детей и сравнение результатов. Статистические процедуры все доступнее тем, кто планирует услуги, также задачу можно передать профильным организациям, т.е. университету или исследовательскому центру. Информация кодируется и сводится в крупноформатную электронную таблицу. Простые описания переменных и данных из «перекрестных ссылок» дают полезную информацию о выборке в целом и о различных группах потребностей. При наличии достаточных экспертных знаний или при передаче работы на субподряд, кластерный и дискриминационный анализ создаст автоматически генерируемые группы случаев для сравнения со смешанными группировками (см. информацию по анализу на www.dartington-i.org).

8. Сведение воедино информации о паттернах потребностей

Шаги, описанные выше, позволят собрать много информации из разных источников. В нее будут входить сведения о группах потребностей, полученные посредством сортировки, параллельного наблюдения за группами получателей и использования статистики. Организация может иметь и другие релевантные источники информации, например, социально-демографические обзоры и статистические отчеты центрального и местного правительств. Основная исследовательская группа должна собраться вместе с менеджером проекта, получателями услуг и теми, кто отвечает за планирование услуг и распространение информации о результатах ревизии. Задача заключается в рассмотрении всех данных и формировании единой картины, понятной аудитории, не знакомой с предметом исследования.

³³ Так у автора.

История ребенка

Код	
Пол	<input type="checkbox"/> Мужской <input type="checkbox"/> Женский
Дата разлучения с семьей	
Дата рождения	
Есть ли у ребенка братья и сестры, находящиеся на попечении?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет
Если да, укажите коды	1 2 3 4
Первое помещение (патронат, интернатное учреждение и т. д.)	

Потребности**Стадия 2. Ситуация
до разлучения с семьей****Стадия 3. Потребность
в услугах после жизнеустройства**

Жизненная ситуация		
Семья и социальные отношения		
Социальное и асоциальное поведение		
Физическое и психологическое здоровье		
Образование и занятость		
Зависимость от услуг		
Этнические, культурные или языковые потребности		
Прочее		

Что на самом деле произошло

Первое помещение (патронат, интернатное учреждение и т. д.)	
---	--

Было ли размещение экстренными (меньше чем за день)?

☐ Да ☐ Нет

Привели ли новые непредвиденные обстоятельства к смене места жизнеустройства?

☐ Да ☐ Нет

Если да, уточните.

--	--

Какая форма жизнеустройства была выбрана для ребенка, пока он жил отдельно от семьи (например, сиротский приют, патронат, международное усыновление)?

--	--

Какие другие услуги (например, поддержка семьи, медицинские или образовательные) были оказаны всей семье после того как ребенок стал жить отдельно от семьи?

--	--

Вернулся ли ребенок домой?

☐ Да ☐ Нет

Если да, дата возвращения

_ / _ / _

Что на самом деле произошло

Было ли размещение экстренным (меньше чем за день).

☐ Да ☐ Нет

Привели ли новые непредвиденные обстоятельства к смене типа жизнеустройства?

☐ Да ☐ Нет

Если да, уточните.

Инструмент 14. Лист самоконтроля для планирования качественных услуг

Предоставление интегрированного спектра услуг на местном уровне обуславливает необходимость процесса планирования, позволяющего оценивать потребность в услугах, проводить консультации с потребителями услуг и представителями местных сообществ, а также координировать процесс обслуживания. Цель плана заключается в обеспечении спектра услуг, отвечающего нуждам детей и поддерживающего их пребывание в своей

семье и местном сообществе при первой возможности. Таким образом, план является одним из основных инструментов реорганизации услуг и должен работать на замену услуг интернатных учреждений службами поддержки семьи и развития семейных форм жизнеустройства в тех случаях, когда пребывание в родном доме невозможно. Представленный ниже лист самоконтроля фокусируется на ключевых для планирования областях³⁴, а сам процесс планирования нацелен на снижение потребности в детских интернатных учреждениях.

Форма для планирования. *Местная система планирования поддерживает эффективное оказание услуг детям и их развитие.* Для этого должно существовать соглашение о межведомственных рамках, в которые обязуются вступить местные организации. Такое соглашение должно в том числе предусматривать согласие на участие в оказании услуг, обмен информацией и совместное планирование новых услуг. Здесь необходимо учитывать схемы совместного финансирования и оказания услуг, а также способы вовлечения в работу НГО и частного сектора. Соглашение с НГО на уровне предоставления услуг должны стать особым вопросом дискуссии для гарантии устойчивого характера предоставления услуг. Это, в свою очередь, потребует процедур регулирования, инспектирования и оценки качества оказания негосударственных услуг в контексте стандартов и целей гейткипинга.

Совместные обязательства. *Местные организации обязуются совместно планировать услуги для детей.* Процесс планирования должен позволять обмен мнениями о потребностях детей, развитие приверженности общей работе и формирование общего понимания того, какие услуги нужны детям.

Участие. *Профильные организации и заинтересованные стороны участвуют в планировании услуг для детей соответствующим образом.* Планирование должно включать участие получателей услуг, представителей местных сообществ и экспертов.

Соответствие потребностям. *Планирование услуг для детей соответствует выявленным потребностям, имеющимся ресурсам и установленным приоритетам.* Процесс планирования основан на информации о наличии услуг, собранной на текущий момент, а также потребностях местного сообщества. Достижимые и измеримые задачи по удовлетворению потребностей, классифицированных по приоритетности, согласовываются между организациями.

Равноправие при получении услуг. *Планирование служб для детей приводит к такой модели оказания услуг, которая отражает потребности всех детей в сообществе.* Дети, молодые люди и их семьи разного происхождения и с разными потребностями участвуют в планировании услуг для детей.

Договоренности организаций. *Договоренности организаций поддерживают внедрение планов обслуживания детей.* Запланированные изменения услуг для детей реализуются в рамках четкого графика и бюджетных ресурсов. Сотрудники всех уровней хорошо информированы, получают поддержку и соответствующее обучение в период внедрения изменений услуг.

Развитие услуг. *Услуги для детей развиваются соответствующим образом с учетом задач и стратегий, согласованных в процессе планирования.* Существует единая стратегия с указанием сроков приведения существующих и планируемых межведомственных служб в соответствие с задачами плана, а все организации отслеживают его выполнение. Планы должны регулярно пересматриваться и корректироваться с учетом меняющихся обстоятельств и потребностей региона.

³⁴ Этот лист самоконтроля основан на английских документах, разработанных для проверки планирования услуг для детей, www.doh.gov.uk/pdfs/stand5.pdf.

ГЛАВА 2. ВЕДЕНИЕ СЛУЧАЯ КАК МЕТОД РАБОТЫ С ДЕТЬМИ И ПОДРОСТКАМИ

П. Донлан

На протяжении десятилетий многие страны мира реформировали свои системы социальной защиты. Постепенно они отказывались от негибкой системы оказания хорошо структурированных, но ограниченных услуг в пользу более специализированных, разработанных на основе индивидуальных потребностей человека. Услуги, которые должны были стать решением краткосрочных, требующих незамедлительного вмешательства проблем, сформировали длительную зависимость клиентов от социальных служб, а учреждения оказывали дорогостоящие услуги низкого качества. Реформа социальной сферы была направлена на решение этих проблем, на предоставление клиентам услуг на индивидуальной основе.

Старые и новые методы финансирования системы социальной защиты подразумевали разграничение ответственности между ведомствами. Значительный объем финансирования аккумулируется в настоящее время вокруг социальных учреждений и их персонала и не связан напрямую с индивидуальными услугами, необходимыми ребенку. К сожалению, эти механизмы финансирования и поддерживающая их законодательная база являются сдерживающим фактором для развития эффективного сотрудничества ведомств, не подразумевая, что услуги, предоставляемые ребенку, требуют привлечения нескольких ведомств. В такой ситуации ребенок либо фактически лишен значимых для него услуг, предоставляемых несколькими ведомствами, либо каждое ведомство тратит время и деньги на разработку собственных планов работы с ребенком при незначительном или полном отсутствии взаимодействия с другими ведомствами.

То, каким образом создавались, финансировались и развивались учреждения социальной защиты, повлияло на выработку ведомствами организационного видения самих себя как центров работы. Значимая коммуникация между ними может оставаться в тени и часто казаться ненужной и неважной. Часто это приводит к тому, что квалифицированные специалисты дублируют усилия в сфере социальной работы, концентрируя внимание на специфических вопросах, закрепленных за ними законодательством.

Проблема заключается в следующем. Каким образом **все** субъекты профилактики социального сиротства обеспечат получение ребенком всех необходимых услуг, скоординированных в рамках индивидуального плана реабилитации, чтобы качество жизни ребенка улучшалось или поддерживалось на определенном уровне?

Ведение случая представляет собой устойчивый метод, используемый современными поставщиками социальных услуг для разрешения сформулированной выше проблемы. Данная глава содержит теоретические и практические материалы, характеризующие передовые практики современного социального обслуживания.

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ МЕТОДА ВЕДЕНИЯ СЛУЧАЯ

Что такое ведение случая? Ведение случая — это система скоординированного оказания различных социальных услуг. Она гарантирует, что индивидуальные потребности детей и их семей удовлетворяются всеми ответственными ведомствами

и специалистами, вовлеченными в работу с семьей. Ведение случая — это непрерывный цикл работы, включающий в себя:

- ◆ программы, информирующие население о возможностях получения социальных услуг;
- ◆ направление в социальную службу³⁵;
- ◆ оценку, принятие решений;
- ◆ составление плана;
- ◆ реализацию плана/услуг;
- ◆ мониторинг;
- ◆ оценку и пересмотр случая.

Рассмотрим данные этапы цикла ведения случая подробнее. Ведение случая представляет собой строго соблюдаемый цикл процессов, основанных на холистическом понимании потребностей и возможностей ребенка³⁶. Такой холистический подход заключается в объединении усилий разных специалистов вокруг ребенка для совместной работы, которая поможет сохранить или улучшить качество его жизни. Там, где это необходимо, совместная работа специалистов должна быть направлена на защиту ребенка от жестокого обращения.

Почему услуги, ориентированные на клиента, работают лучше? Услуги, ориентированные на детей, часто (хотя и не всегда) основаны на том, что ребенок и семья становятся партнерами в процессе предоставления услуг. Создавая специфические и ограниченные сроками их реализации услуги, основанные на комплексном понимании функциональных возможностей ребенка и оценке его потребностей, специалисты ставят себя в такие условия, когда они должны регулярно проверять, каким образом продвигается работа со случаем. Так они смогут гарантировать, что предоставляемая услуга по-прежнему актуальна и эффективна. Данный подход также позволяет отказаться от услуг или трансформировать те, которые уже выполнили свое предназначение или не принесли пользы ребенку.

Ведение случая как методологический подход задает общую структуру работы с ребенком и его семьей для управления объемом работы по всем случаям, которые ведет специалист, а также профессиональных взаимодействий в рамках случая. В конечном итоге ведение случая обеспечивает ориентированное на клиента планирование социальной работы³⁷.

Каким образом ведение случая отличается от существующих форм социального обслуживания? Ведение случая — это система, поддерживающая координацию услуг, оказываемых специалистами. Она начинается с тщательной оценки потребностей и возможностей ребенка, по результатам которой составляется комплексный, но реалистичный план услуг, содержащий специфические цели и задачи и ограниченный сроками.

Реализация плана координируется менеджером случая, часто этот же специалист проводит оценку и отвечает за разработку плана услуг по защите ребенка. Менеджер случая также должен обеспечить выполнение всех задач, прописанных в плане. Кроме того, менеджер случая должен пересматривать план в сроки, прописанные либо в самом плане, либо предусмотренные организационными стандартами.

Однако прежде всего менеджер представляет всем, вовлеченным в работу над случаем, специалистам концепцию сотрудничества, являющуюся важнейшим элементом стра-

³⁵ Здесь: «направление» подразумевает не только направление клиента в какое-либо учреждение специалистом, но также и личное обращение клиента в учреждение.

³⁶ Под «возможностями ребенка» в данном случае понимается совокупность его физических, психологических, интеллектуальных и др. способностей.

³⁷ Ведения случая как метод работы с ребенком и его семьей будет эффективным лишь тогда, когда содержательная работа с семьей будет выполняться эффективно или будут предоставляться качественные социальные услуги.

тегии социального обслуживания. Существует два его вида: сотрудничество с ребенком и/или с семьей как активными участниками реализации плана, обязанными работать на достижение поставленных целей, и сотрудничество специалистов, работающих скоординировано в интересах ребенка для достижения согласованных общих целей. Это гарантирует, что ведение случая будет ориентировано на снижение пассивности клиентов, так как социальная защита ребенка и семьи представляет собой систему совместного решения проблем семьи и ребенка, а не простое оказание услуг.

Проактивная профессиональная позиция и позитивный профессиональный взгляд³⁸. Успешное ведение случая зависит от качественной и всесторонней оценки потребностей и возможностей бенефициаров, а также пониманием того, что медицинский диагноз — это только часть процесса оценки.

Успешное взаимодействие групп специалистов по оказанию ребенку скоординированных услуг характеризуется:

- ◆ твердой убежденностью в том, что взаимодействие между специалистами различных субъектов профилактики детской безнадзорности должно быть интенсивным и эффективным;
- ◆ долгосрочным планированием, даже при краткосрочных целях;
- ◆ твердой убежденностью в том, что задача специалиста — добиться того, чтобы дети и их семьи самостоятельно поддерживали свой уровень жизни или повышали качество жизни;
- ◆ сведением к минимуму дублирования деятельности различных ведомств посредством объединения и координации усилий вокруг ребенка и семьи.

Ведение случая и командная работа. Наиболее заметной чертой ведения случая является командная работа. Специалисты образуют маленькие команды, работающие со случаем, и каждый ее член обладает взаимодополняющими навыками. Специалисты могут не состоять в одной формальной команде в рамках организации, но, тем не менее, они работают как команда для достижения общей цели по отношению к ребенку и его семье. Хотя кейс-менеджер несет ответственность и за координацию действий всех специалистов, и за достижение прогресса в работе со случаем, каждый субъект профилактики выполняет свои функции и отвечает за достижение положительного результата в своей сфере.

Ниже представлено более подробное описание того, что представляет собой процесс ведения случая.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРОГРАММЫ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ

Информационные программы для населения обычно являются отправной точкой для использования метода ведения случая, поскольку представляют собой важное изменение в процессе предоставления необходимых услуг детям и семьям. Используя метод ведения случая, специалисты, оказывающие услуги, будут постоянно контактировать с ребенком и семьей; а семья с ребенком, в свою очередь, будет избавлена от необходимости взаимодействовать со специалистами, незнакомыми с ее социальной ситуацией. Также важно, чтобы люди понимали, какие виды услуг им доступны и какие проблемы они могут решить при помощи данных услуг³⁹.

³⁸ Способность специалиста поддерживать собственный позитивный настрой и соответствующий настрой коллег из своего учреждения и других ведомств, подключенных к работе со случаем, а также мотивировать семью и ребенка на преодоление трудной жизненной ситуации.

³⁹ Специалистам также необходимо быть в курсе того, какие услуги в их городе и районе оказывают населению другие учреждения, ведомства и общественные организации, насколько эти услуги эффективны для решения тех или иных проблем.

ЦИКЛ ВЕДЕНИЯ СЛУЧАЯ

Направление в социальную службу — начало цикла ведения случая. Запрос на услугу проверяется с целью выяснения того, является ли запрашиваемая услуга доступной и значимой в рамках приоритетов системы социального обеспечения⁴⁰.

На этой стадии чаще всего определяется степень оценки:

- ◆ *простая оценка* может выполняться одним специалистом применительно к такой проблеме, которую можно решить в рамках одного ведомства;
- ◆ *комплексная (междисциплинарная) оценка* проводится, по крайней мере, двумя специалистами, которые решают, потребуется ли привлечение других организаций для совместной командной работы, ориентированной на ребенка и семью.

Оценка. Этот важнейший непрерывный процесс подразумевает:

- ◆ сбор и систематизацию всесторонней информации непосредственно от ребенка, а также о нем самом и его социальной ситуации;
- ◆ обмен информацией среди привлеченных к работе специалистов;
- ◆ анализ информации с целью определить спектр потребностей ребенка и семьи в конкретном случае;
- ◆ выводы, определяющие проблемы, с которыми будут работать социальные службы, а также рекомендации для вовлеченных служб.

Оценка не статична и не окончательна. Она должна регулярно повторяться и корректироваться, если это необходимо.

Принятие решения. Это короткий, но важный промежуточный шаг между оценкой и планированием предоставляемых услуг, когда специалисты обсуждают и согласовывают выявленные проблемы, чтобы определить, какие из них необходимо решать в первую очередь и в каком порядке.

Составление плана. План должен составляться на основе информации, выводов, общепринятых рекомендаций и всесторонней оценки и включать в себя:

- ◆ определение результата, который должен быть достигнут;
- ◆ расстановку приоритетов по результатам и сроки достижения каждого из них;
- ◆ определение области применения услуг и длительности, частоты оказания по каждому из результатов;
- ◆ достижение договоренностей со специалистами, которые будут принимать участие в каждом действии плана;
- ◆ утверждение наиболее компетентного специалиста в качестве менеджера случая;
- ◆ утверждение даты следующего пересмотра случая.

Выполнение плана. Это начало совместной реализации индивидуального плана ребенка. В таком плане должны быть предусмотрены привлечение специалистов из других ведомств и ресурсы, необходимые для работы с ребенком и семьей.

Мониторинг. Мониторинг является простым наблюдением и фиксированием видов деятельности по плану. Привлеченные специалисты подают информацию менеджеру случая, необходимую для оценки эффективности оказываемых услуг.

⁴⁰ Имеется в виду следующее: если приоритет социальной политики — сохранение ребенка в биологической семье, то все направления в социальную службу подчинены этому приоритету; случаи, требующие другого способа решения проблемы, направляются в социальные службы соответствующего профиля. С другой стороны, если приоритет системы социальной защиты — охватить услугами все население данной территории, то случаи не будут отсеиваться на этапе направления в социальную службу.

Оценка и пересмотр случая. Мониторинг выявляет, что происходит в ходе выполнения плана, в то время как оценка и пересмотр случая призваны определить эффективность предоставляемых услуг.

При пересмотре случая должны быть получены ответы на следующие вопросы:

- ◆ Достигаются ли при выполнении плана намеченные цели и результаты?
- ◆ Достаточно ли разумно используются профессиональные ресурсы для достижения этих целей?
- ◆ Если поставленные цели достигнуты, следует ли закрыть случай или поставить новые цели?
- ◆ Если случай должен оставаться открытым, что нужно изменить в плане для достижения имеющейся или новой цели?

Важно, чтобы при пересмотре случая рассматривались и результаты проведенной оценки для ее корректировки или дополнения.

РОЛЬ И КОМПЕТЕНЦИИ МЕНЕДЖЕРА СЛУЧАЯ

Менеджер случая — это тот, кто несет ответственность за разработку и выполнение индивидуального плана ребенка. Часто менеджер случая проводит первоначальную оценку самостоятельно, но иногда он руководит небольшой командой специалистов для проведения командной оценки более сложных случаев.

Менеджеры случая чаще всего находятся в том ведомстве, которое несет основную ответственность за оказание услуг в сфере защиты прав, но менеджеры случая могут назначаться и из других ведомств, если располагают соответствующим опытом и навыками.

Важно помнить, что менеджер случая — это не отдельная профессия, работа или должность. Это, скорее, описание обязанностей по выполнению поставленной задачи. Эта задача, прежде всего, управленческая, выполняемая опытным и знающим специалистом.

Знания и навыки, необходимые успешному менеджеру случая. Сложно представить, что каждый менеджер случая обладает всеми необходимыми знаниями и навыками, требуемыми для выполнения поставленных задач. Профессионала отличает постоянное развитие и повышение квалификации, поэтому важно определить общие и специфические компетенции, которыми должен обладать успешный менеджер случая.

Общие компетенции:

- ◆ навыки и знание основных этических принципов и стандартов профессионального поведения;
- ◆ знания и навыки менеджмента, соответствующие современным теориям и практике управления;
- ◆ знания и навыки применения комплексного подхода к определению потребностей ребенка и семьи, путей развития услуг, стратегического планирования, ведения случая, стратегического партнерства и межотраслевого сотрудничества при оказании услуг;
- ◆ знание законодательства, нормативных актов, конвенций и других документов, регулирующих систему социального обеспечения и умение применять их;
- ◆ практический опыт командной работы и навыки развития и продвижения командной работы в различных ведомствах и среди различных специалистов;
- ◆ знания и навыки по коммуникации, презентации, модерации и публичным выступлениям;
- ◆ знания и навыки в области семейной терапии, переговоров и посредничества;
- ◆ знание и умение применять процедуры внутренней и внешней оценки, проводить супервизии, определять результаты и показатели их оценки;

- ◆ умение использовать современные базы данных;
- ◆ знания и навыки, необходимые для использования проактивного подхода⁴¹ в системе социального обеспечения;
- ◆ знания и навыки, необходимые для работы с клиентами-представителями различных культур;
- ◆ знания и навыки, необходимые для срочных вмешательств в кризисных ситуациях отдельных детей и/или семьи;
- ◆ развитые навыки составления индивидуальных планов и программ ухода за ребенком.

Специфические компетенции менеджера, работающего в системе долгосрочной социальной защиты детей и молодых людей:

- ◆ знание и умение применять обязательные законодательные документы, имеющие отношение к детям и молодежи, а именно: Конвенция ООН о правах ребенка, План действий в интересах детей, Стратегия развития социального обеспечения, Стратегия сокращения бедности и т. д.;
- ◆ знания и навыки применения комплексного подхода к определению и адекватному восприятию потребностей детей и подростков;
- ◆ знания и навыки выявления и защиты детей и подростков от пренебрежения, агрессии, жестокого обращения, наркотиков и эксплуатации;
- ◆ знания и навыки, требуемые для применения базовых стандартов в развитии системы социальной защиты детей и подростков: интересы ребенка, комплексная оценка, подходы к мотивированию ребенка к активному участию в совместной работе, содействие развитию самостоятельности и социальной интеграции детей и подростков, оптимальное развитие их потенциала; знания и навыки, требуемые для привлечения, оценки и подготовки опекунов, приемных родителей и усыновителей;
- ◆ знания и навыки, необходимые для разработки плана оказания поддержки детям и опекунам, приемным семьям и семьям усыновителей, а также координации системы поддержки; знания и навыки, необходимые для стимулирования развития ребенка в целях снижения негативного влияния институционализации на его развитие;
- ◆ знания и навыки, требуемые для адекватной защиты специфических потребностей детей и подростков, находящихся в государственных учреждениях;
- ◆ знания и навыки, необходимые для разработки программ по предотвращению устройства детей и подростков в интернатные учреждения и поддержки реинтеграции детей и подростков в родные семьи и социальное окружение после выхода из сиротских учреждений;
- ◆ знания и навыки, требующиеся для разработки программ поддержки детей и молодежи, начинающих самостоятельную жизнь;
- ◆ знания и навыки, необходимые для работы с семьями, детьми и подростками, проявляющими асоциальное поведение и находящимися в конфликте с законом;
- ◆ знания, требуемые для того, чтобы осваивать новые способы воздействия на трудновоспитуемых детей и подростков и детей и подростков с рискованным поведением (беспризорные дети, дети с проблемным употреблением алкоголя/наркотиков или другими формами нездорового образа жизни), навыки, требуемые для реализации программ по работе с детьми группы риска;

⁴¹ Это подход, при котором специалист способен поддерживать собственный позитивный настрой в работе со случаем и настрой коллег из своего учреждения и других ведомств, подключенных к работе со случаем, а также мотивировать семью и ребенка на преодоление трудной жизненной ситуации.

- ◆ знакомство с техниками, необходимыми в работе с детьми и подростками с девиантным поведением и детьми и подростками, находящимися в конфликте с законом (когнитивно-поведенческие техники, вмешательство в кризисных ситуациях, поощрение позитивных навыков, посредничество в общении со сверстниками, заступничество);
- ◆ знания и навыки использования методов, стимулирующих развитие детей и молодежи с нарушениями развития, расширение возможностей семьи и оказания ей поддержки в целях полной реализации ее потенциала и повышения уверенности в собственных силах;
- ◆ знания и навыки, необходимые для развития новых услуг, направленных на удовлетворение потребностей детей с нарушениями развития, и организации взаимодействия служб на местном и региональном уровнях (персональный ассистент⁴², разработка курса обучения для служб дневного пребывания, содержащего инклюзивные образовательные программы).

Специфические компетенции в системе поддержки семьи:

- ◆ знания и навыки, необходимые для увеличения возможностей и сохранения потенциала семьи для ее оптимального функционирования (уход за членами семьи, ослабление воздействия неблагоприятных последствий и ситуаций, гарантированная поддержка развития членов семьи) при уважении целостности и автономности семьи;
- ◆ знания и навыки, необходимые для работы с семьей в кризисных ситуациях, оказания поддержки и необходимого вмешательства в жизнь семьи, а также для интенсивной работы с семьей, нацеленной на сохранение и/или воссоединение семьи;
- ◆ знания и навыки, необходимые для работы с семьей, нацеленные на усиление ее возможностей; эффективный подход к ресурсам, имеющимся в окружении семьи (все формы государственной поддержки, волонтерская помощь), и включение семьи в группы поддержки и самопомощи;
- ◆ знания и навыки, необходимые для работы с семьями, испытывавшими семейное насилие.

ВЕДЕНИЕ СЛУЧАЯ И КОНТРОЛЬ ОБЪЕМА РАБОТЫ

Измерение объема работы по количеству случаев в картотеке специалиста — это упрощенный и неверный подход. Поскольку все случаи различаются по сложности, невозможно запланировать, какие навыки и сколько времени понадобятся для достижения положительных результатов работы с ними, используя лишь статистику рабочей нагрузки. В настоящее время существуют системы управления рабочей нагрузкой, разработанные так, чтобы помочь специалистам сфокусировать усилия вокруг случаев, которые более всего выиграют от профессионального вмешательства.

Очень важно, чтобы система ведения случаев строилась на возможностях контролировать рабочую нагрузку специалистов социальной службы путем оперативного закрытия случаев с низким приоритетом с тем, чтобы новые случаи или случаи с высоким приоритетом получили необходимый объем услуг.

Целью управления рабочей нагрузкой является сохранение или повышение эффективности работы системы социального обеспечения посредством сохранения и поддержки высококвалифицированных специалистов. Это один из управленческих методов,

⁴² Персональный ассистент — это специалист, обладающий навыками поддержки ребенка с особыми потребностями в его повседневной жизни; чаще всего такой сотрудник работает только с одним ребенком. Как правило, помощь связана с интегративным обучением и/или сопровождением ребенка за пределы родного дома.

гарантирующий как **возможность приема в работу новых случаев**, так и то, что специалисты смогут выполнять свои обязанности, будучи свободными от непомерной нагрузки и нереальных требований, отбирающих время и энергию.

Управление нагрузкой, скорее всего, будет успешным, если развивается в контексте хорошего кадрового менеджмента. По сути, речь идет о создании простых систем, отсеивающих те случаи, в которых вмешательство специалистов либо не требуется, либо нежелательно.

Роль ведения случая в управлении рабочей нагрузкой

Устойчивость системы ведения случая как подхода к социальному обеспечению основана на способности эффективно и своевременно управлять объемом работы. Ведение случая зависит от управления потоком случаев по мере их перехода из одной стадии в другую. Некоторые из этих стадий являются важными этапами принятия решений. Определяя специфические критерии для суждений о развитии случая на протяжении нескольких стадий, можно создать возможности для ограничения или «отсеивания» мероприятий, несущественных для поставленных целей.

Ниже приводится система ведения случая с критериями для принятия решения:

- ◆ направление (сортировка) случая;
- ◆ критерии приема (поступление случая) для перехода к оценке;
- ◆ оценка;
- ◆ постоценочные критерии для определения, должен ли клиент получить услуги;
- ◆ принятие решения;
- ◆ планирование услуг;
- ◆ оказание услуг;
- ◆ мониторинг оказанных услуг;
- ◆ оценка оказанных услуг и пересмотр случая;
- ◆ критерии после пересмотра случая, необходимые для определения, должен ли клиент продолжать получать услуги;
- ◆ деятельность после пересмотра случая;
- ◆ продолжение реализации плана;
- ◆ корректировка существующего плана;
- ◆ закрытие случая.

Разработка критериев для принятия решения на этих стадиях ведения случая позволяет исключить второстепенную работу путем закрытия случая или временного исключения из работы (бездействие в «открытом/пассивном» случае). Конечно, закрытые случаи могут быть вновь открыты, тогда они возвратятся в систему ведения случая на этап направления (сортировки) случаев.

Это значит, что у системы ведения случая есть **тенденция к закрытию случаев**, то есть случаи будут закрываться за исключением тех, которые по установленным критериям оцениваются как случаи, которые могут быть открытыми и активными. Эти критерии могут использоваться для принятия решения об открытии случаев или текущих открытых случаях.

Критерии принятия решения

Важно выделить четкие критерии для принятия решения в пределах системы ведения случая, гарантируя последовательность принимаемых решений и целостность оказания услуг. Далее предложены критерии для важных этапов процесса принятия решения, идентифицированных выше.

Основополагающие критерии для перехода к оценке:

- ◆ уровень срочности случая;
- ◆ уровень сложности случая;
- ◆ серьезность выявленных проблем;
- ◆ расстановка приоритетов (по возможности);
- ◆ определение ресурсов (по возможности);
- ◆ потребность в составлении комплексного плана;
- ◆ необходимость юридического вмешательства.

Постоценочные критерии или пересмотр случая для открытия или продолжения ведения случая:

- ◆ клиенту необходимы услуги (обязательный критерий) + клиент продемонстрировал достаточную степень мотивации;
- ◆ требуется более длительный мониторинг случая, гарантирующий устойчивый прогресс для клиента;
- ◆ необходимость длительного времени для оценки результатов услуги, оказанной клиенту;
- ◆ положительная динамика в достижении поставленных целей;
- ◆ определение мотивации клиента для достижения новых важных целей.

Открытый неактивный статус случая

Многим случаям, находящимся в работе у специалиста, уделяется внимание периодически, в соответствии с законом или административными правилами учреждения, при этом такие случаи не требуют вмешательства. Чаще всего здесь не существует профессиональных отношений специалист—клиент. Составляя специфическую категорию открытых неактивных случаев, эти случаи могут исключаться из рабочей нагрузки специалиста. Они попадают в поле зрения специалиста только тогда, когда необходимо выполнить требования законодательства или правила; обычно это заранее запланированная деятельность. Простая система мониторинга поможет идентифицировать, когда каждый открытый неактивный случай должен рассматриваться специалистом и направляться начальнику отдела, распределяющему нагрузку. По завершении работы случаю должен вновь присваиваться статус открытого и неактивного. Все случаи, касающиеся только юридических или административных вмешательств, не требующие вмешательства в течение трех месяцев, считаются открытыми неактивными.

Преимущества открытого неактивного статуса:

- ◆ помогают специалистам сфокусироваться на наиболее срочных случаях, требующих интенсивного вмешательства;
- ◆ позволяют более широкому кругу специалистов работать с открытым неактивным случаем;
- ◆ выводятся из картотеки специалиста, однако остаются в списке ожидания руководителя. Когда потребуются принять меры по открытому неактивному случаю, менеджер распределит его тому специалисту, у которого больше возможностей для проведения необходимых мероприятий. Это не обязательно будет тот же специалист, который работал с данным случаем вначале.

ПЯТЬ МОДЕЛЕЙ СУПЕРВИЗИЙ

Цель супервизии состоит в развитии навыков и знаний специалистов в контексте их работы. Это возможность практического обучения в реальных ситуациях под руководством

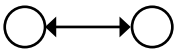
опытного и доступного специалиста. Супервизия и поддержка специалистов, вовлеченных в ведение случая — это существенная часть работы, которая не является разовой. Профессионально проведенная супервизия специалистов значительно снижает вероятность распада семьи и невыполнения составленного плана.

Взаимосвязанные элементы супервизии включают:

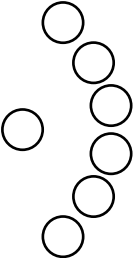
- ◆ регулярные контакты специалистов, если того требует конкретный случай;
- ◆ честный обмен идеями, отношениями и перспективами оказанных услуг и мнением об их эффективности для ребенка и семьи;
- ◆ регулярное рассмотрение динамики случая;
- ◆ позволяют специалистам развивать существующие навыки и овладевать новыми;
- ◆ индивидуальные планы развития специалистов, определяющие необходимость развития.

Далее приводятся пять моделей супервизии и поддержки, специально разработанные, как инструмент как для супервизоров, так и для специалистов. Такие модели могут использоваться как для управленческого контроля, так и для повышения квалификации. Каждая модель разработана для создания возможности интенсивного обучения специалистов в пяти различных контекстах. Следует использовать ту модель, которая больше других соответствует ситуации.

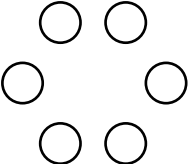
Наставничество

 Наставничество — это традиционная супервизия «один на один», где супервизор встречается с глазу на глаз с супервизируемым. В процессе супервизии учатся оба участника; интенсивность процесса сохраняется в течение непродолжительного периода. Есть тенденция сокращения объема получаемых участниками знаний через два года, так как отношения становятся менее перспективными для обоих специалистов. Наставничество обычно повторяется через равные промежутки времени. Встречи с наставником продолжаются 1–2 часа.

Обсуждение случая

 Эта модель особенно подходит для обсуждения случая и довольно успешно используется специалистами в клиниках психического здоровья. Супервизируемый представляет случай или принятое по нему решение группе коллег, задающих вопросы и обсуждающих представленный материал. Эта модель может быть полезной для выявления разнообразных подходов к проблеме, за решение которой отвечает специалист. Эти встречи обычно проходят нерегулярно, по мере возникновения проблем; в связи с этим часто нелегко собрать группу.

Круг качества

 Такие встречи обычно проходят при участии 5–8 человек, которые собираются вместе, чтобы выявить или разобрать случаи в целях изменения личных или организационных принципов поведения или для того, чтобы решить проблемы. Три ведущих залога успеха:

- ◆ встречи абсолютно добровольны, хотя участники и должны дать согласие на участие во всей серии встреч;
- ◆ серия встреч заканчивается, когда проблема решена или случай или смена поведения полностью откорректированы;

- ◆ организационная иерархия в круге игнорируется, участники занимаются случаем из-за собственного интереса, а не из-за положения в организации или обязанностей в связи с этим случаем.

Круги качества — это более длительные дискуссии, часто занимающие целый день.

Группа «Синергия»

- Представляет собой обсуждение случая небольшой группой специалистов, использующих некоторые правила модели «Круг качества», однако такие обсуждения могут быть непродолжительными (20–30 минут). Они характеризуются наличием только трех заинтересованных лиц и не имеют продолжения.
- В группах «Синергия» один участник приглашает двух других, основываясь на их признанных навыках и интересах, для краткого обсуждения отдельного вопроса или проблемы, где требуется больше опыта и кругозора. Участник представляет дело одному слушателю, в то время как третий наблюдает и слушает. Через некоторое время наблюдатель берет на себя роль участника обсуждения, а роль слушателя и наблюдателя переходит к одному из активно участвовавших в обсуждении. Таким образом, роли обсуждающих, слушающих и наблюдающих чередуется между тремя участниками в течение 30 минут. Докладчик (организатор, приглашающий) представляет резюме обсуждения. На таких кратких сессиях иерархия игнорируется, а участие добровольное и по приглашениям.

Центральная модель

- В соответствии с этой моделью супервизируемый представляет проблему группе, которая следит за его монологом и задает вопросы. При этом группа не выносит суждений и не дает советов, а специалист должен разобраться в проблеме и ответить на вопросы самостоятельно.
-
-
-

ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ СЛУЧАЯ

Н. Е. Кондратчик, Е. В. Егорова, Е. С. Макарова

Материалы, представленные в главе 3, являются одним из результатов проекта «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Выборгском и Невском районах Санкт-Петербурга» (2008–2010). Этот проект реализовывался филиалом благотворительной компании «Эвричайлд» (Великобритания) в Российской Федерации в партнерстве с отделами социальной защиты населения администраций Выборгского и Невского районов Санкт-Петербурга при поддержке Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга и финансовой поддержке Европейской комиссии.

В проекте приняли участие 45 специалистов по социальной работе центров социальной помощи семье и детям и отделов опеки и попечительства местных администраций муниципальных образований целевых районов. Все специалисты прошли обучение. Основная задача обучающей программы заключалась в том, чтобы дать им знания и навыки, необходимые для проведения оценки потребностей ребенка, принятия решений о наличии риска для ребенка и определения уровня функционирования семьи и, как следствие, о том, какие услуги необходимо предоставить семье. Результатом обучения стало лучшее понимание подходов к проведению оценки и управлению случаем и развитие навыков их применения. В Приложении 1 можно познакомиться с тематикой проведенных семинаров.

В основном участие указанных специалистов в Проекте заключалось в применении полученных знаний и навыков на практике. В рамках Проекта была проведена работа с 510 случаями. Л. Н. Толстой утверждал, что «все счастливые семьи счастливы одинаково, а каждая несчастная семья несчастна по-своему». Практика Проекта подтвердила это утверждение классика русской литературы. Каждой из таких семей требуется особая поддержка. И трудно найти специалиста, который бы обладал всеми знаниями и навыками, необходимыми для оказания всесторонней поддержки ребенку и его семье.

Случаи, с которыми велась работа в рамках Проекта, продемонстрировали, что одним из важных элементов оказания эффективной помощи ребенку и семье является взаимодействие специалистов разных ведомств на всех этапах ведения случая. Межведомственное взаимодействие определено в статье 4 Федерального Закона № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁴³, где установлен перечень субъектов, входящих в систему профилактики безнадзорности несовершеннолетних. К ним относятся Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДН и ЗП), органы социальной защиты населения, образования, здравоохранения, по делам молодежи, внутренних дел, службы занятости, органы опеки и попечительства, другие органы и учреждения и общественные объединения.

На КДН и ЗП возложены функции координации всех органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Для решения этого вопроса в Санкт-Петербурге разработана «Инструкция по межведомственному

⁴³ Федеральный закон № 120 от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» с изменениями от 13.01.2001 и 07.07.2003. www.usnovite.ru/documents/federal/legislative/fz_120.

взаимодействию субъектов системы профилактики в предупреждении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁴⁴ (далее — Инструкция).

В Инструкции определены сферы ответственности и способы взаимодействия субъектов профилактики безнадзорности на всех этапах работы с ребенком и семьей. Далее в этой главе будут рассмотрены такие вопросы, как:

- ◆ межведомственное взаимодействие в процессе ведения случая;
- ◆ участие ребенка и семьи в процессе ведения случая;
- ◆ раннее выявление семейного неблагополучия;
- ◆ первичная оценка случая.

МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ПРОЦЕССЕ ВЕДЕНИЯ СЛУЧАЯ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Этапы работы с ребенком и семьей в Санкт-Петербурге в соответствии с нормативными документами

Этап 1. Выявление. Сообщение. Учет (направление в службу⁴⁵). В выявлении детей и семей, которым необходима социальная помощь и реабилитация, принимают участие все субъекты системы профилактики. Способы получения информации субъектами могут быть разными как по форме, так и по содержанию. Важны сам факт получения сигнала и дальнейшая работа по сбору информации. По мере сбора информации и документов на семью и ребенка происходит процесс квалификации или переквалификации группы учета семьи и ребенка в соответствии с действующим законодательством⁴⁶ (оценка, принятие решения и составление плана⁴⁷). Также на этом этапе определяется перечень мероприятий по защите прав и законных интересов ребенка и индивидуально-профилактической программы.

Этап 2. Индивидуально-профилактическая работа (выполнение плана⁴⁸). Индивидуально-профилактическая работа с детьми и семьями, которым необходима социальная помощь и защита, осуществляется посредством оказания комплекса конкретных видов услуг социальной направленности. Она включает в себя социальную адаптацию, социальную реабилитацию, мероприятия по защите прав, сопровождение индивидуального развития ребенка, оказание помощи семье, организацию обучения, отдыха и трудоустройство⁴⁹.

Этап 3. Устройство и дальнейшая поддержка (выполнение плана⁵⁰). Этот этап состоит из оказания различных видов помощи по устройству детей, оставшихся без попечения родителей (установление опеки или попечительства, создание приемной семьи, усыновление, устройство в детское учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей), и временному устройству в приюты, социально-реабилитационные центры для детей, нуждающихся в социальной реабилитации, и педиатрические отделения больниц⁵¹.

⁴⁴ Инструкция по межведомственному взаимодействию субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. 147spb.edusite.ru/DswMedia/mejvedomstvennayainstrukciya.doc.

⁴⁵ См.: Глава 2. С. 69–79.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Инструкция по межведомственному взаимодействию субъектов. Указ. соч.

⁵⁰ См. главу 2 данного издания «Управление случаем как метод работы с детьми и подростками», с. 69–79.

⁵¹ Инструкция по межведомственному взаимодействию субъектов. Указ. соч.

Краткое сравнение международной и российской работы со случаем показывает, что в отечественной практике недостаточное внимание уделяется таким этапам работы, как оценка ситуации в семье ребенка, принятие решения, мониторинг и пересмотр случая. На укрепление этих элементов ведения случая была направлена проектная деятельность в Выборгском и Невском районах Санкт-Петербурга.

Практический опыт, полученный в Проекте при ведении случаев, показал, что для повышения эффективности межведомственного взаимодействия следует развивать:

- ◆ *Профессиональный язык и понятийный аппарат*⁵² специалистов, работающих в системе профилактики. Специалисты, участвующие в Проекте, отмечали, что в практической деятельности столкнулись с тем, что сотрудники других ведомств используют собственную терминологию и совокупность понятий, определяющих их деятельность. Например, во время индивидуальных супервизий и групповых обсуждений случаев рассматривались такие ситуации, когда районный центр социальной помощи семье и детям направлял письмо в отдел опеки и попечительства о принятии мер к родителям, которые не идут на контакт со специалистами и не выполняют родительские обязанности. Специалист отдела опеки и попечительства в рамках его должностных обязанностей под формулировкой «принятие мер» в зависимости от фактов, изложенных в письме, как правило, понимает постановку на учет, вынесение случая на рассмотрение КДН и ЗП с последующим административным взысканием, наложенным на родителей, или начало процедуры лишения родительских прав. Ожидания специалистов по социальной работе ЦСПСиД при направлении письма заключались в том, что сотрудники отдела опеки и попечительства помогут им преодолеть нежелание семьи сотрудничать. Наряду с этим участники Проекта из отделов опеки и попечительства целевых районов говорили, что, когда в рамках Проекта начали взаимодействовать с другими субъектами профилактики безнадзорности несовершеннолетних, они столкнулись с проблемой формирования общего профессионального языка (специалисты из разных ведомств называли факты по-разному). К обсуждению этой проблемы были привлечены специалисты из разных ведомств, и в дискуссиях происходило формирование общего понятийного пространства. В Выборгском районе это привело к созданию понятийного словаря, представленного в Приложении 2, который был распространен среди всех субъектов профилактики безнадзорности района.
- ◆ *Взаимодействие субъектов профилактики при раннем выявлении семейного неблагополучия.* Работа со случаями в рамках Проекта продемонстрировала, что с большинством случаев работа специалистов по решению проблем конкретной семьи чаще носила запаздывающий характер. При таком подходе далеко не все дети и семьи попадали в поле деятельности служб социальной поддержки на ранней стадии семейного неблагополучия. Эта тема широко обсуждается среди специалистов, в том числе на профильных научно-практических конференциях⁵³.

⁵² Айдукевич К. Картина мира и понятийный аппарат www.philosophy.ru/iphras/library/phnauk2/SCIENCE8.HTM.

⁵³ Семья XXI века. Материалы международной научно-практической конференции». Калининград: «Янтарный сказ», 2004; Раннее выявление семейного неблагополучия. Организация помощи семьям (работа со случаем). Тематический обзор // Методические материалы Всероссийской конференции «Российская система защиты детства: ключевые проблемы, опыт, перспективы». М.: Национальный Фонд защиты детей от жестокого обращения, 2009; Родная семья — каждому ребенку. Обеспечение права жить и воспитываться в семье. Ближайшие задачи и перспективы развития процесса деинституционализации // Материалы международной научно-практической конференции ЮНИСЕФ, декабрь 2008; Семья — дело государственное // Материалы форума Саратовской области, апрель, 2008.

- ◆ *Практику применения единого подхода к работе с детьми и семьями*, в том числе при проведении оценки риска и ситуации в семье ребенка, при принятии решений и планировании услуг, в понимании потребностей ребенка и возможностей их удовлетворения, соблюдении наилучших интересов ребенка. Исследование «Механизмы принятия решений в области защиты прав детей в Санкт-Петербурге»⁵⁴ показало, что стандартизированный подход к оценке и управлению случаем поможет сформировать взаимное доверие и понимание между специалистами органов опеки и попечительства и учреждений социальной защиты населения, обеспечит более последовательное применение законодательства и государственной политики, приведет к сокращению числа детей, попадающих в интернатные учреждения.
- ◆ *Практику пересмотра достигнутых результатов в работе со случаем*. Рассмотрение случаев на супервизиях и заседаниях МРГ⁵⁵ целевых районов в рамках Проекта продемонстрировало, что благодаря пересмотру случаев специалисты смогли увидеть, достигает ли деятельность по плану ожидаемых результатов; понять, насколько эффективно используются имеющиеся ресурсы и следует ли привлечь дополнительные ресурсы для достижения поставленных в плане работы целей; в случаях изменения ситуации в семье своевременно корректировать план работы или ставить новые цели; принимать решения о закрытии случаев.
- ◆ *Практику активного участие ребенка и семьи на всех этапах ведения случая*. В международном⁵⁶ и российском⁵⁷ законодательстве закреплено право ребенка на участие в решении всех вопросов, влияющих на его жизнь. Практика ведения случаев в рамках Проекта показала, что участие ребенка и семьи в проведении оценки, составлении плана работы, принятии решений и их пересмотре позволило им стать равноправными участниками процесса работы со случаем и значительно повысило эффективность работы. Участие родителей и детей считается важным для того, чтобы добиться их понимания и готовности выполнять принятое решение⁵⁸.

Условия эффективного межведомственного взаимодействия

Обобщая дискуссии специалистов из разных субъектов системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних целевых районов в рамках Проекта, можно выделить некоторые условия для повышения эффективности межведомственного взаимодействия:

- ◆ интересы ребенка находятся в центре внимания всех субъектов профилактики безнадзорности несовершеннолетних;
- ◆ семья и ребенок принимаются специалистами как равноправные участники работы со случаем;
- ◆ уровень профессиональных знаний и навыков специалистов позволяет им эффективно сотрудничать друг с другом и с семьей при ведении случая;
- ◆ межведомственное взаимодействие осуществляется при соблюдении принципов социального партнерства;

⁵⁴ Механизмы принятия решений в области защиты прав детей в Санкт-Петербурге. Отчет по результатам социологического исследования в 2006–2007 гг. СПб., 2008 (исследование проведено в рамках Проекта «Разработка единого подхода к защите прав детей в Санкт-Петербурге»). С. 24.

⁵⁵ См.: Глава 4. С. 93–119.

⁵⁶ Конвенция ООН о правах ребенка. Указ. соч.

⁵⁷ Семейный кодекс РФ. Указ. соч.

⁵⁸ Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему социальной защиты детей: теоретическое обоснование и первый опыт. Том 1. СПб.: «КиНт-принт», 2010.

- ◆ система сбора информации о семьях группы риска и детях, которым необходима государственная защита, в т. ч. создание «единого окна» для учета и координации работы со случаем, эффективна и отражает запрос потребностей населения в услугах социальной направленности;
- ◆ единый подход к оценке риска и потребностей ребенка, пониманию лучших интересов ребенка и ведению случая применяется всеми субъектами профилактики безнадзорности.

Как эти условия могут быть реализованы на практике? Существующая в Санкт-Петербурге государственная система профилактики безнадзорности обладает значительным потенциалом для развития межведомственного взаимодействия в интересах ребенка. Этому способствуют действующая нормативно-правовая база, широкая сеть профильных учреждений и наличие квалифицированных кадров.

В рамках Проекта было проведено широкое обсуждение путей совершенствования межведомственного взаимодействия при ведении случаев и принятии решений на районном уровне. Представители профильных отделов районных администраций, муниципальных органов опеки и попечительства, органов внутренних дел целевых районов при участии специалистов Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга в ходе дискуссий пришли к идее представить порядок взаимодействия субъектов профилактики безнадзорности несовершеннолетних в графическом виде. Разработанная схема приведена на рисунке 8 (см. с. 157). «Порядок взаимодействия районного центра социальной помощи семье и детям и органов опеки и попечительства».

УЧАСТИЕ РЕБЕНКА И СЕМЬИ В РАБОТЕ СО СЛУЧАЕМ

Право ребенка и семьи участвовать в решении вопросов, влияющих на их жизнь, и выражать свое мнение закреплено в международном⁵⁹ и российском⁶⁰ законодательстве и широко обсуждается в профессиональной среде⁶¹. В социологическом исследовании «Механизмы принятия решений в области защиты прав детей в Санкт-Петербурге»⁶² было выявлено, что в большинстве случаев дети и семьи исключены из процесса принятия решений. Практика ведения случаев в рамках Проекта показала, что участие ребенка и семьи в проведении оценки, составлении плана работы, принятии решений и их пересмотре позволяло им стать равноправными участниками процесса работы со случаем и значительно повышало эффективность работы. Участие родителей и детей считается важным для того, чтобы добиться их понимания и готовности выполнять принятое решение⁶³.

Участие ребенка и семьи происходит на всех этапах работы со случаем, носит всесторонний характер и складывается из: информирования населения о возможностях получения социальных услуг; сотрудничества с ребенком и семьей в процессе работы со случа-

⁵⁹ Конвенция ООН о правах ребенка. Указ. соч.

⁶⁰ Семейный кодекс РФ. Указ. соч.

⁶¹ Родная семья — каждому ребенку. Обеспечение права жить и воспитываться в семье. Ближайшие задачи и перспективы развития процесса деинституционализации // Материалы международной научно-практической конференции ЮНИСЕФ, декабрь 2008; Every Child Deserves a Family. EveryChild's Approach to Children without Parental Care», November, 2009, www.everychild.org.uk/docs/EvC_Every_child_deserves.pdf; Missing: Children without Parental Care in International Development Policy, EveryChild, www.everychild.org.uk/docs/EveryChild_Missing.pdf; Калл К., Кирк С., Гиертсен А. Структура работы по улучшению качества участия детей / Пер. РОП «Спасем детей». Мурманск, 2007, www.unicef.ru/documents/programm/cities/; Пособие по обучению детей правам человека. Совет Европы, 2008, www.eycb.coe.int/compasito/ru/pdf/Compasito%20RU%20FINAL%201sted2008.pdf; Визит в семью, или Практика работы с семьями. Учебное пособие. Псков: ПОИПКРО, 2002.

⁶² Механизмы принятия решений в области защиты прав детей в Санкт-Петербурге. Указ. соч. С. 10, 22.

⁶³ Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему. Указ. соч. Т. 1. С. 32.

ем; использования специалистами инструментов по включению детей в процесс работы со случаем, в т. ч. инструментов оценки⁶⁴.

Информирование населения о возможностях получения социальных услуг

Результаты работы фокус-групп, проведенных в рамках Проекта, показывают, что родители и дети испытывают недостаток информации о социальных услугах и возможностях их получения.

Проводя информационные кампании⁶⁶, недостаточно лишь перечислять услуги, которые могут получить ребенок и семья. В Санкт-Петербурге ежегодно издаются разнообразные справочники, в которых указаны учреждения и организации, оказывающие населению услуги социальной направленности. При этом специалисты районных ЦСПСид отмечают, что семьи и дети редко обращаются за поддержкой в социальные службы. Возможно, это происходит потому, что детям и родителям непонятно, в каких ситуациях услугами центров можно воспользоваться и какие проблемы с их помощью можно решить. В связи с этим информационные кампании могут быть направлены на разъяснение того, в каких ситуациях и с какими проблемами следует обратиться в те или иные учреждения. Понятная и точная информация будет мотивировать большее количество детей и родителей в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении обращаться за поддержкой к специалистам. И в ряде случаев обращения семей за поддержкой позволит работать со случаем на ранних этапах и, соответственно, повысит вероятность успешного результата. А в случаях, требующих немедленного вмешательства, возможно, сохранит жизнь и здоровье ребенка.

Традиционные способы распространения информации посредством печатной продукции (флаеры, буклеты, статьи в районных и муниципальных газетах, которые распространяются в учреждениях образования, здравоохранения, социальной защиты, муниципалитетах и пр.) могут быть успешными, если в подготовке этих материалов участвовали потенциальные потребители услуг. Практика Проекта показала, что наиболее полезные для потребителя информационные материалы получаются тогда, когда в их создании участвуют дети и их родители, см. Приложение 3.

Сотрудничество с ребенком и семьей в работе со случаем

Специалисты, участвующие в Проекте, говорят, что, когда при первых контактах с ребенком и родителями «удавалось установить партнерские отношения, работа со случаем продвигалась с большим успехом». Это происходило за счет того, что членам семьи предоставлялась возможность высказать свое мнение и быть услышанными. Один из участников Проекта отметил, что «очень важно, чтобы семья поняла, что цель взаимодействия — совместно разобраться в сложившейся ситуации и найти пути выхода из нее, а не наказать семью за ее неудачи».

На тренингах участники Проекта разработали алгоритм установления контакта и развития партнерских отношений с ребенком и семьей.

Этап первого визита. Практика работы со случаями и беседы с семьями и специалистами демонстрирует, что первый визит в семью является одним из решающих в работе со случаем. Цель первого визита — познакомиться с членами семьи, установить контакт, собрать информацию для оценки потребностей ребенка и планирования работы и

⁶⁵ Руководство по оценке и междисциплинарному ведению случая для оказания помощи детям и семьям, находящимся в социально опасном положении или в трудной жизненной ситуации. СПб.: «Врачи детям», «Эвричайд», 2008.

⁶⁶ См.: Глава 2. С. 69–79.

при необходимости оказать незамедлительную поддержку, оценив степень угрозы жизни и здоровью ребенка.

Алгоритм может выглядеть следующим образом:

- ◆ подготовиться — собрать и проанализировать имеющуюся информацию о семье, определить цели визита в семью и составить его план. Продумать действия в ситуации отказа или негативного отношения к предлагаемому сотрудничеству, в случае выявления угрозы жизни и здоровью ребенка;
- ◆ по возможности предварительно договориться о встрече, оставить свою контактную информацию. Объяснить, по какой причине возникла необходимость встречи; следует быть доброжелательным и избегать оценочных суждений. Если семья отказывается от визита, целесообразно оставить информацию об учреждении, в том числе контакты специалиста, и предложить обратиться, когда в этом возникнет необходимость. Возможно, удастся договориться о встрече в учреждении или на нейтральной территории. Если информация о семье получена из отдела по делам несовершеннолетних или отдела опеки и попечительства и требует посещения семьи в установленный законодательством срок, необходимо сообщить взрослым членам семьи о том, какие меры будет вынужден принять специалист в случае отказа;
- ◆ в начале визита специалисту необходимо представиться (ФИО, должность, организация) и познакомиться с присутствующими членами семьи; следует также рассказать о том, чем специалист занимается, и как он может помочь семье. Одна из ключевых задач специалиста при посещении семьи — выслушать всех ее членов и узнать их мнение о ситуации.

Этап установления контакта является решающим для всей последующей работы с семьей. Здесь также важна невербальная коммуникация (поза, взгляд, контакт глазами, мимика, улыбка, внешний вид, жесты и т. д.), которая подкрепляется вербально (простая, понятная, без использования специальных терминов речь).

Этап оценки. Оценка потребностей ребенка является основой плана работы со случаем. Использование таких инструментов оценки, как Акт обследования условий жизни ребенка и Единой формы оценки потребностей ребенка и семьи⁶⁷ позволяет учесть мнение ребенка и родителей/близких людей по всем аспектам жизни семьи и опираться на него при планировании работы со случаем.

Практика работы со случаями продемонстрировала, что для включения взрослых членов семьи и ребенка в процесс оценки потребностей ребенка необходимо открыто объяснить цель, с которой она проводится.

Цикл управления случаем непрерывный, и, если на начальных этапах работы специалисты выявляют, что в семье не хватает еды для ребенка, нет одежды по сезону, не оказывается медицинская помощь и т. п., работа должна начинаться немедленно. В ситуациях, когда семьи не соглашались с предложенными подходами к решению выявленных проблем, специалисты предпочитали двигаться «небольшими шагами», начиная с совместного решения наиболее актуальных для семьи проблем, постепенно переходя к более сложным.

Супервизии в рамках Проекта показали, что специалисты испытывают трудности при выяснении мнения ребенка. В связи с этим в рамках Проекта специалисты разработали некоторые правила взаимодействия с семьей:

- ◆ уделять собеседнику все внимание;
- ◆ представиться, рассказать о заинтересованности и уважении к ребенку и родителям;

⁶⁷ Руководство по оценке и междисциплинарному ведению случая. Указ. соч. С. 30–41.

- ◆ признать трудность разговора с малознакомыми людьми, постараться добиться взаимопонимания;
- ◆ использовать понятный язык;
- ◆ задавать открытые вопросы, выяснять мнение собеседника по обсуждаемой теме;
- ◆ внимательно слушать, давать вербальную и невербальную обратную связь;
- ◆ осознавать чувства, которые могут возникнуть в ходе беседы;
- ◆ быть честным;
- ◆ поддерживать ребенка и семью, избегать оценочных суждений;
- ◆ соблюдать безопасность и конфиденциальность.

Для изучения ситуации в семье помимо беседы можно использовать такие методы, как наблюдение, совместная игра, рисование и пр. Специалисту также пригодятся знания об особенностях физического и психического развития ребенка.

Этап реализации плана. Беседы со специалистами и семьями показывают, что план реализуется успешнее, если ответственность за его выполнение разделяют не только специалисты, но и члены семьи. Для этого цели и задачи плана работы должны быть понятными и принимаемыми родителями и ребенком.

В процессе работы со случаем специалисту нужно стараться максимально поддерживать семью, опираясь на сильные стороны семьи и результаты, достигнутые в ходе выполнения плана. Опыт работы со случаями показывает, что каждое достижение родителей и детей на пути реализации плана специалист должен отметить и подкрепить положительными комментариями. Если родители не соглашаются с какими-то разделами предлагаемого плана и ситуация не требует срочного вмешательства, тогда лучше сосредоточиться на выполнении актуальных с точки зрения семьи и ребенка задач. Когда эти задачи будут выполнены, семья сможет двигаться дальше. При успешном совместном решении этих проблем доверие к специалистам укрепится, семья приобретет уверенность, а значит, можно будет формулировать и решать следующие задачи.

Как отмечалось выше, одним из этапов ведения случая является мониторинг и оценка результатов. Практика работы со случаями показала, что одним из ключевых условий эффективного мониторинга и оценки результатов является оценка ребенком и семьей происходящих изменений. Задача специалиста — показать семье реальные изменения, являющиеся результатом совместной работы.

Мониторинг и оценка результатов осуществляются при личной встрече с семьей или телефонном контакте. Обсуждаются итоги проделанной работы, ситуация в семье, степень удовлетворенности полученными услугами и достижения, корректируется план работы.

Этап закрытия случая. При закрытии случая проводится повторная оценка потребностей ребенка. Беседы с детьми и родителями продемонстрировали, что для них было важно оценить достигнутые изменения. Это им придавало уверенность в том, что они смогут справиться с возникающими трудностями в будущем.

РАННЕЕ ВЫЯВЛЕНИЕ СЕМЕЙНОГО НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ

Раннее вмешательство в ситуацию семейного неблагополучия и оказание своевременной помощи семье с целью развития ее собственного потенциала определено как одно из основных направлений государственной демографической политики до 2025 года⁶⁸. С практической точки зрения «раннее выявление» представляет собой процесс обнаружения семей на ранней стадии неблагополучия и предоставления комплекса необходимой поддержки на максимально раннем этапе.

⁶⁸ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, www.demographia.ru/articles_Nr/index.html?idR=5&idArt=947.

Важность раннего выявления семейного неблагополучия

Право ребенка и семьи на помощь со стороны государства закреплено в международной и российской нормативно-правовой базе⁶⁹. В соответствии с ней каждый ребенок имеет право на своевременную поддержку со стороны специалистов, если семья ребенка не может защитить его права и интересы. Практика работы со случаями показывает, что:

- ◆ чем раньше будет обнаружен случай семейного неблагополучия, тем меньше пострадает ребенок: его здоровье, развитие и т. д.;
- ◆ чем раньше выявлен случай, тем более высоким потенциалом для преодоления сложившейся ситуации обладает сама семья;
- ◆ чем раньше выявлена проблема, тем меньше ресурсов — временных, человеческих и материальных — понадобится для ее решения.

В раннем выявлении случаев семейного неблагополучия должны принимать участие все субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Работа со случаями в рамках Проекта продемонстрировала, что с большинством случаев работа специалистов по решению проблем конкретной семьи чаще носила западывающий характер. При таком подходе далеко не все дети и семьи попадали в поле деятельности служб социальной поддержки на ранней стадии семейного неблагополучия.

Работа по созданию системы раннего выявления семейного неблагополучия является одним из ключевых и самых сложных элементов всей системы ведения случая.

Источники поступления сигналов о семьях

Опыт Проекта показал, что сигнал о ребенке, находящемся в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении, может поступить в районный центр социальной помощи семье и детям из различных источников: сообщения должностных лиц из учреждений и органов, информация от граждан, заявления родственников или соседей, сведения, полученные в ходе проведения специальных мероприятий, таких как рейды и др.

В соответствии со статьей 9 Федерального Закона № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁷⁰ органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязаны немедленно информировать:

- ◆ **орган прокуратуры** — о нарушении прав и свобод несовершеннолетних;
- ◆ **комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав** — о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- ◆ **отдел опеки и попечительства** — о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию;
- ◆ **орган управления социальной защитой населения** — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении;

⁶⁹ Федеральный закон № 120 от 24.06.1999. Указ. соч.; Конвенция ООН о правах ребенка. Указ. соч.; Семейный кодекс РФ. Указ. соч.; Федеральный закон № 124-ФЗ от 24.07.1998 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), base.garant.ru/179146.htm.

⁷⁰ Федеральный закон № 120 от 24.06.1999. Указ. соч.

- ◆ **орган внутренних дел** — о выявлении родителей несовершеннолетних или их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и/или вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также о несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия;
- ◆ **орган управления здравоохранением** — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ;
- ◆ **орган управления образованием** — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из детских домов, школ-интернатов и других учреждений либо в связи с прекращением по неуважительным причинам занятий в образовательных учреждениях;
- ◆ **орган по делам молодежи** — о выявлении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в этой связи в оказании помощи в организации отдыха, досуга, занятости.

СЛУЧАИ ИЗ ПРАКТИКИ

История Андрея

Андрею 12 лет, он учится в 5 классе. Классный руководитель отмечала, что ребенок отличался конфликтностью и проявлял агрессию в отношении одноклассников. Ей было известно, что ребенка фактически воспитывали дедушка и бабушка. После смерти дедушки поведенческие проблемы мальчика усугубились.

При очередном конфликте Андрей подрался с одноклассником, который в результате получил черепно-мозговую травму. Родители одноклассника обратились в милицию.

Сигнал о случае поступил в районный центр социальной помощи семье и детям из отдела по делам несовершеннолетних. Специалисты районного центра социальной помощи семье и детям, осуществляющие оценку ситуации, пришли к выводу, что Андрей долгое время не получает необходимой заботы со стороны родителей и тяжело переживает смерть дедушки.

Выводы:

Ситуация пренебрежения интересами ребенка со стороны родителей развивалась в семье долгое время. Если бы в школе на раннем этапе внимательнее отнеслись к проблемам ребенка, предложили программу помощи или своевременно передали информацию о семье в центр социальной помощи семье и детям, то семья смогла бы получить необходимую поддержку раньше.

История Кирилла

Кириллу 5 лет, он ходит в детский сад. Мальчик живет вдвоем с матерью. Бабушка и дедушка имели алкогольную зависимость и рано ушли из жизни, отец ребенка записан в документах со слов матери и участия в жизни ребенка не принимает. Кирилл и мать очень привязаны друг к другу. Воспитатели детского сада стали замечать, что в последнее время мама нерегулярно приводила ребенка в детский сад, вечером за Кириллом часто приходила подруга матери. Она рассказала воспитателю мальчика о том, что мама потеряла работу, находится в подавленном состоянии, начала употреблять алкоголь, поэтому и просит подругу забрать сына из детского сада. Иногда мальчик остается ночевать у подруги матери.

Информация о ситуации ребенка поступила в районный центр помощи семье и ребенку из детского сада. Специалисты центра оценили потребности ребенка и семьи и выявили, что семье необходима помощь специалистов различных ведомств, таких как органы здравоохранения, районный центр занятости населения, отдел социальной защиты населения, центр социальной помощи семье и детям и др. Случай рассматривался на заседании МРГ при участии матери ребенка. Она согласилась с рекомендациями и стала активно сотрудничать со специалистом по социальной работе из центра социальной помощи семье и детям. В результате она прошла курс лечения от алкогольной зависимости и трудоустроилась. В настоящее время ситуация в семье стабильна.

Выводы:

В данном случае имело место раннее выявление, и семье была оказана своевременная поддержка. Комплексные услуги специалистов различных ведомств, конструктивная работа МРГ и сотрудничество матери со специалистами позволили предотвратить развитие кризисной ситуации.

Взаимодействие субъектов профилактики безнадзорности несовершеннолетних в процессе раннего выявления семей с детьми в трудной жизненной ситуации

Порядок взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних определен в российской нормативно-правовой базе⁷¹. В процессе реализации Проекта были определены условия, которые способствуют эффективному взаимодействию ведомств при раннем выявлении семей с детьми в трудной жизненной ситуации. **Первое условие**, при котором возможно эффективное взаимодействие на раннем этапе выявления семейного неблагополучия, это *наличие единого понятийного пространства* участников межведомственного взаимодействия.

СЛУЧАЙ ИЗ ПРАКТИКИ

История Алены

Алене 14 лет. Ее родители умерли, когда девочке было 5 лет. Они употребляли наркотики. Воспитанием Алены занимается бабушка со стороны матери (оформлена опека). Когда девочка достигла подросткового возраста, она стала употреблять спиртные напитки, периодически не ночевала дома.

Бабушка обратилась в отдел опеки и попечительства с заявлением об освобождении ее от исполнения обязанностей опекуна. Специалисты отдела опеки и попечительства направили сигнал в районный центр социальной помощи семье и детям с формулировкой «поставить на учет».

Для специалистов районного ЦСПСиД запрос «поставить на учет» соответствует патронажу семьи и подразумевает разовые услуги (консультации по запросу, досуговые мероприятия, телефонный контакт не чаще 1 раза в месяц). На момент выхода специалиста центра в семью девочка была дома. Специалист познакомился с семьей, предложил, в соответствии с направлением, услуги психолога по коррекции внутрисемейных отношений, помощь в организации досуга и летнего отдыха, оставил контактную информацию. Семья не воспользовалась предложенными услугами, ситуация усугубилась. При очередном контакте через месяц выяснилось, что Алена находится в приюте по заявлению бабушки.

Выводы:

В описанном случае специалисты каждого из ведомств-субъектов профилактики вкладывали собственный смысл в используемую терминологию. Здесь артикулируется значимость формирования единого понятийного пространства у всех субъектов профилактики безнадзорности несовершеннолетних. Это позволит оказывать своевременную и релевантную помощь семье с детьми в трудной жизненной ситуации.

Кроме этого можно сделать вывод о том, что в данном случае не была проведена комплексная оценка, не определены необходимые направления работы с девочкой и семьей. Также этот случай демонстрирует важность сопровождения семей с опекаемыми детьми.

В Приложении 2 представлен пример словаря терминов, используемых специалистами в работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, утвержденного Отделом по законности и правопорядку Администрации Выборгского района Санкт-Петербурга.

Участники Проекта также отметили, что взаимодействие специалистов затрудняется *непониманием функционала учреждений других ведомств*. Таким образом, при раннем выявлении семейного неблагополучия **вторым условием** эффективного межведомственного взаимодействия, *определенным участниками Проекта*, является *понимание функциональных обязанностей* других организаций-участников межведомственного взаимодействия.

Однако наличие единого понятийного пространства и понимание функционала и полномочий других ведомств не может гарантировать эффективную работу системы раннего выявления. Опыт Проекта показал, что возникают случаи, когда семьи, направленные

⁷¹ Федеральный закон № 120 от 24.06.1999. Указ. соч.; Инструкция по межведомственному взаимодействию субъектов. Указ. соч.

в конкретное учреждение для получения квалифицированной помощи, получали либо некачественные услуги, либо не получали их совсем. Таким образом, **третьим условием** эффективного межведомственного взаимодействия на раннем этапе выявления семейного неблагополучия, по мнению специалистов, участвующих в Проекте, *является наличие квалифицированных специалистов*.

Четвертое условие эффективного межведомственного взаимодействия при раннем выявлении семейного неблагополучия, которое определили участники Проекта, это *единая цель и мотивация на ее достижение всех руководителей и специалистов организаций-участников межведомственного взаимодействия*.

СЛУЧАЙ ИЗ ПРАКТИКИ

История Гали

Гале 3 года, ее воспитывает мать. В одной квартире вместе с ними живут бабушка и дедушка Гали. Мать Гали попала в поле зрения органов внутренних дел в связи с возможным участием в распространении наркотиков. Информация о случае поступила к специалисту отдела опеки и попечительства из органов внутренних дел.

Специалист отдела опеки и попечительства неоднократно предпринимал безуспешные попытки посетить семью. От соседей специалист узнал, что они не замечали фактов угрозы жизни и здоровью ребенка. В итоге специалисту отдела опеки и попечительства удалось связаться с матерью по телефону и пригласить ее на заседание районной МРГ⁷².

Решение рассмотреть случай на межведомственном заседании было принято специалистом в связи с наличием угрозы разлучения малолетнего ребенка с матерью, а также невозможностью проведения оценки ситуации в семье ребенка.

В заседании участвовали специалисты отдела опеки и попечительства, отдела по делам несовершеннолетних, отдела социальной защиты населения и районного центра социальной помощи семье и детям. На заседании мать была проинформирована о цели встречи и о поддержке, которую может получить ее семья. Она объяснила, что никому не открывает двери дома потому, что боится, что «у нее могут отнять дочку». Поведение матери и дочери на заседании продемонстрировало сформированную привязанность. Мама выразила готовность взаимодействовать со специалистами, поэтому совместно с семьей были намечены конкретные направления работы.

Выводы:

Рассмотрение случая на МРГ позволило оценить ситуацию и избежать разлучения ребенка с матерью на данном этапе.

Итак, соблюдение всех четырех условий — наличие единого понятийного пространства у участников процесса межведомственного взаимодействия, понимание функциональных обязанностей других организаций-участников межведомственного взаимодействия, наличие высококвалифицированных специалистов, единая цель и мотивация на ее достижение у всех руководителей и специалистов организаций-участников межведомственного взаимодействия — значительно повысит эффективность системы раннего выявления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В социологическом исследовании «Механизмы принятия решений в области защиты прав детей в Санкт-Петербурге»⁷³ специалисты отделов опеки и попечительства полагают, что эффективное вмешательство способно предотвратить до 90% случаев лишения родителей родительских прав. Практика Проекта показала, что:

- ♦ большинство семей с детьми в трудной жизненной ситуации имеют внутренние ресурсы для преодоления трудной жизненной ситуации;

⁷² Подробнее об МРГ см.: Глава 4. С. 93–119.

⁷³ Механизмы принятия решений в области защиты прав детей. Указ. соч. С. 23.

- ◆ необходимым условием достижения благополучного уровня функционирования семьи является своевременное получение ребенком и семьей услуг, соответствующих их потребностям;
- ◆ чем раньше выявлен случай, тем меньше, как правило, ресурсов необходимо для преодоления трудной жизненной ситуации;
- ◆ участие ребенка и семьи делает работу со случаем успешнее, придает семье уверенность в своих силах;
- ◆ потребности семьи должны определяться в результате комплексной оценки потребностей ребенка и возможностей родителей удовлетворять эти потребности;
- ◆ наличие единого понятийного пространства участников межведомственного взаимодействия, понимание функциональных обязанностей других субъектов системы профилактики, наличие высококвалифицированных специалистов, а также понимание общей цели и мотивация на ее достижение повышают эффективность работы со случаем;
- ◆ специалистам должно предоставляться обучение и регулярные супервизии.

Один из участников Проекта сказал: «Воспитание ребенка в семье является приоритетом. В Проекте мы убедились, что проведение качественной оценки ситуации в семье ребенка и своевременная поддержка, а также наличие услуг, которые соответствуют потребностям ребенка, и взаимодействие специалистов при оказании помощи действительно способствуют снижению риска разлучения ребенка со своей семьей. И самое главное — это в наших руках, то есть в руках специалистов, которые непосредственно работают с этими семьями».

ГЛАВА 4. ОПЫТ РАБОТЫ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ В ВЫБОРГСКОМ И НЕВСКОМ РАЙОНАХ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ В ИНТЕРЕСАХ РЕБЕНКА

Н. Е. Кондратчик, Е. В. Егорова, Е. С. Макарова

Материалы, представленные в главе 4, являются опытом Проекта «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга», который был реализован филиалом благотворительной компании «Эвричайлд» (Великобритания) в Российской Федерации в партнерстве с отделами социальной защиты населения администраций Выборгского и Невского районов Санкт-Петербурга при финансовой поддержке Европейской комиссии с 1 апреля 2008 года по 31 июля 2010 года.

В настоящее время во всех районах Санкт-Петербурга активно развивается система социальной защиты ребенка и семьи, одной из целей которой является профилактика и предотвращение социального сиротства. Данная система встроена в существующую административно-территориальную структуру города, что позволяет оказывать помощь ребенку и защищать его интересы.

В каждом районе Санкт-Петербурга социальную защиту ребенка и семьи осуществляют такие органы и учреждения, как:

- ◆ отдел социальной защиты населения, отдел по вопросам законности и правопорядка (в т. ч. комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав), отдел образования, отдел здравоохранения, отдел молодежной политики и другие профильные отделы районной администрации;
- ◆ отделы по делам несовершеннолетних районного управления внутренних дел;
- ◆ отделы по надзору за соблюдением прав несовершеннолетних прокуратуры района;
- ◆ Государственное учреждение Центр социальной помощи семье и детям;
- ◆ Государственное учреждение Центр социальной реабилитации инвалидов и детей-инвалидов;
- ◆ органы опеки и попечительства местных администраций муниципальных образований;
- ◆ негосударственные организации, общественные фонды.

Работа всех указанных выше ведомств и организаций направлена на снижение уровня социального сиротства.

Тем не менее, количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Санкт-Петербурге уменьшается незначительно. По данным «Аналитических материалов о положении детей в Санкт-Петербурге»⁷⁴ за 2008 и 2009 годы количество выявленных и учтенных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с 1991 года по 2001 год постоянно росло, а с 2001 по 2007 год оставалось на высоком уровне (около 3 000 детей в год). На рисунке 9 (см. с. 158) показано, как изменялась численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в расчете на 10 тысяч человек детского населения.

⁷⁴ Доклад «Аналитические материалы о положении детей в Санкт-Петербурге» за 2008 и 2009 гг.; Санкт-Петербургское государственное учреждение социальной помощи семьям и детям «Региональный центр «Семья». Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга.

⁷⁵ Реализован филиалом благотворительной компании «Эвричайлд» (Великобритания) в РФ и Санкт-Петербургской Общественной организацией «Врачи детям» при финансовой поддержке Европейской Комиссии (январь 2006 — февраль 2008 гг.).

Сложившаяся ситуация была проанализирована в рамках Проекта «Разработка единого подхода к защите прав детей в Санкт-Петербурге»⁷⁵. Результаты Проекта показали, что одним из серьезных препятствий для сокращения социального сиротства является несовершенная система принятия решения о судьбе ребенка в трудной жизненной ситуации. Так, исследование «Механизмы принятия решений в области защиты прав детей в Санкт-Петербурге», проведенное в рамках Проекта, позволило выявить следующие факторы⁷⁶:

- ◆ субъективность решений, принятых на основании Акта жилищно-бытовых условий;
- ◆ неверие специалистов органов опеки и попечительства в способность социальных служб позитивно вмешаться и защитить ребенка, находящего в социально опасном положении;
- ◆ как следствие, лишение родительских прав и отобрание ребенка являются самой распространенной мерой при работе с проблемными семьями;
- ◆ решение о подаче иска о лишении родительских прав в суд принимается специалистами органов опеки и попечительства и другими уполномоченными ведомствами без проведения комплексной оценки ситуации в семье ребенка;
- ◆ термины «угроза жизни и здоровью» и/или «социально опасное положение» разные специалисты понимают по-разному ввиду отсутствия четких критериев;
- ◆ дети и родители практически исключены из процесса принятия решений.

Преодоление указанных факторов позволит сформировать более эффективную систему принятия решений в интересах ребенка как на районном, так и на городском уровне, что в итоге приведет к ощутимому сокращению числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения.

Результаты Проекта «Разработка единого подхода к защите прав детей в Санкт-Петербурге» позволили обосновать необходимость совершенствования районной системы принятия решений в отношении детей в трудной жизненной ситуации. Это и стало основной задачей Проекта «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга».

В рамках данного Проекта была разработана и апробирована система принятия решений на районном уровне, которая помещает интересы ребенка в центр внимания специалистов, участвующих в процессе принятия решений, и позволяет снизить субъективность решений. Отличительной чертой указанной системы является всестороннее рассмотрение случая, основанное на комплексной оценке ситуации в семье ребенка, коллегиальности решения, принимаемого группой профильных специалистов, и активное включение в процесс принятия решения ребенка и семьи.

Существующая практика оказания помощи детям и семьям в трудной жизненной ситуации показывает, что профильные специалисты отдельно взятого ведомства часто не имеют возможности полностью решить проблему ребенка, так как при работе со случаем специалист использует ресурсы только своего ведомства и рассматривает проблемы ребенка и семьи в фокусе собственной специализации.

Такие выводы были сделаны по итогам проведения ежемесячных городских супервизий и цикла индивидуальных супервизий, проводимых сотрудниками компании «Эвричайлд» для специалистов по социальной работе районных центров социальной помощи семье и детям. С сентября 2008 по март 2010 супервизии были предоставлены 23 участникам Проекта, которые рассмотрели 190 сложных случаев, в которых существовал риск разлучения ребенка с родителями.

Развитие межведомственного взаимодействия и командного подхода к оказанию поддержки детям и семьям является приоритетным направлением совершенствования системы защиты прав детей и профилактики социального сиротства.

⁷⁶ Механизмы принятия решений в области защиты прав детей. Указ. соч. С. 10, 12, 19, 24.

Существует разнообразный опыт создания принимающих решения команд в любых сферах профессиональной деятельности. Для данной работы наиболее актуальным является опыт принятия решений в системе социальной защиты детей, ориентированный на удовлетворение текущих потребностей ребенка с учетом его долгосрочных интересов.

Развитие системы принятия решений в интересах ребенка в Великобритании, Украине, Молдавии, Румынии, Болгарии и Грузии⁷⁷, а также российский опыт, полученный в рамках Проекта, демонстрируют, что такой подход позволяет снизить количество детей, попадающих в интернатные учреждения. Так, за время работы Межведомственной рабочей группы (далее — МРГ) в Выборгском районе Санкт-Петербурга (апрель 2009 — март 2010) было рассмотрено 56 наиболее сложных случаев с риском лишения родительских прав и лишь в одном случае было рекомендовано разлучение ребенка с семьей в наилучших интересах ребенка.

Здесь целесообразно отметить молдавскую модель принятия коллегиальных решений в интересах ребенка, когда организация межведомственной команды была инициирована местным сообществом, т.е. создание команды произошло «снизу»⁷⁸.

В Санкт-Петербурге одной из передовых практик принятия решения в интересах ребенка можно считать результат работы Проекта — устойчивое функционирование районной МРГ, учрежденной в структуре районного Координационного совета по вопросам семьи и детства⁷⁹.

МРГ рассматривает наиболее серьезные случаи детского неблагополучия и принимает решения с учетом краткосрочных и долгосрочных интересов ребенка. Примечательно, что МРГ была организована «сверху» — распоряжением главы администрации Выборгского района Санкт-Петербурга, что придает ее деятельности устойчивый характер.

Таким образом, для весомых позитивных изменений в сфере защиты прав и интересов ребенка достаточно незначительных административных изменений на уровне района. Такие изменения могут быть реализованы в короткие сроки с привлечением незначительных ресурсов (финансовых, человеческих и т. д.). Деятельность МРГ, как показал опыт Выборгского района, не требует ни создания большого количества дополнительных ставок, ни финансовых затрат. Участие специалистов в МРГ не предполагает увеличения рабочей нагрузки, так как соответствует их функционалу в рамках действующих должностных инструкций. Специалисты по социальной работе Центра социальной помощи семье и детям Выборгского района отмечают, что участие в работе МРГ помогает им в работе со случаем. «Если я вижу, что выбранный план действий не дал ощутимых результатов, — говорит специалист по социальной работе отделения профилактики безнадзорности несовершеннолетних, — то вынесение случая на МРГ всегда помогает посмотреть на ситуацию ребенка и семьи под новым углом и скорректировать какие-то мероприятия».

Далее в этой главе представлен опыт Проекта по разработке, созданию и практической деятельности МРГ в Выборгском и Невском районах Санкт-Петербурга:

- ◆ определение места и уровня деятельности МРГ;
- ◆ определение структуры и состава МРГ;
- ◆ цели, принципы, функции, минимальные структурные и функциональные требования к деятельности;
- ◆ порядок проведения заседания;
- ◆ участие ребенка и семьи в процессе принятия решений.

⁷⁷ Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему. Указ. соч. Т. 1. С. 41–48, 85–119.

⁷⁸ Там же. С. 20, 21.

⁷⁹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1464 от 02.09.2004 «О создании Координационного совета по вопросам семьи и детства в Санкт-Петербурге» www.civilian-law.ru/news-print-9285.html.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТА И УРОВНЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

После принятия принципиального решения о создании МРГ основным вопросом становится определение ее места в районной системе профилактики безнадзорности несовершеннолетних.

Межведомственная рабочая группа Выборгского района была создана в структуре районного Координационного совета по вопросам семьи и детства. Координационный совет является постоянно действующим коллегиальным консультативным органом при администрации Выборгского района и действует в целях координации деятельности администрации, органов местного самоуправления и общественных организаций по вопросам семьи и детства. Основными задачами Координационного совета являются: обеспечение согласованных действий администрации, органов местного самоуправления и общественных организаций в целях проведения единой политики по вопросам семьи и детства, направленной на снижение безнадзорности, социального сиротства и семейного неблагополучия. Данный совет имеет право создавать временные или постоянные рабочие группы из числа сотрудников исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений, общественных и других организаций.

В Проекте рассматривались два варианта уровня деятельности МРГ: муниципальный и районный. Оба варианта имеют как преимущества, так и недостатки. На территории Выборгского района находится 8 муниципальных образований, на территории Невского района — 9.

С одной стороны, на муниципальном уровне проще организовать такой орган, включив в его состав представителей всех учреждений детской и семейной инфраструктуры — отдел опеки и попечительства, дошкольные и школьные образовательные учреждения, поликлиники, учреждения дополнительного образования, общественные и другие организации, находящихся на территории одного муниципального округа. С другой стороны, при таком подходе сложнее привлечь ресурсы районного уровня.

После консультаций с представителями всех ведомств системы профилактики безнадзорности Выборгского района был сделан выбор в пользу районного уровня. Несмотря на то, что формирование межведомственного органа на уровне района требует большего объема организационной и координационной работы, возрастает возможность привлечения большего количества ресурсов для поддержки конкретного ребенка и семьи и контроля над потоком детей, попадающих в интернатные учреждения.

Таким образом, в Выборгском районе Санкт-Петербурга местом создания МРГ был определен Координационный совет по вопросам семьи и детства, а уровень деятельности МРГ — районный. В Приложении 4 представлено Положение о Межведомственной рабочей группе Выборгского района.

В Невском районе в начале Проекта партнеры решили, что будут развивать межведомственный подход к принятию решений в интересах ребенка на базе районной КДН и ЗП. Свое решение они аргументировали тем, что указанная комиссия «является коллегиальным органом, обеспечивающим в пределах своей компетенции единый подход к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов, выявления и устранения причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних Санкт-Петербурга»⁸⁰. Задачами КДН и ЗП являются: организация

⁸⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1279 от 9.10.2007 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (с изменениями на 23.01.2008) www.gov.spb.ru:3000/noframe/law?d&nd=8458849&prevDoc=8458849&spack=110LogLength%3D48069%26LogNumDoc%3D8465807%26listid%3D0100000100%26listpos%3D11%26lsz%3D21%26nd%3D8465807%26nh%3D9%26.

работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защита их прав и законных интересов, координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Учитывая также полномочия этой комиссии, партнеры из Невского района приступили к проведению заседаний «особого типа», которые бы соответствовали второй части названия комиссии, а именно «защите прав детей».

В рамках Проекта было проведено два заседания КДН и ЗП «особого вида». На этих заседаниях были рассмотрены ситуации в 6 семьях, в которых воспитываются 11 детей. Решения КДН и ЗП распределились следующим образом:

- ◆ для 5 детей было принято решение о лишении родителей родительских прав;
- ◆ для 2 детей — ограничение родительских прав;
- ◆ для 2 детей — решение о депортации из России;
- ◆ для 1 ребенка, в течение 6 лет воспитывающегося в интернате, принято решение о подаче иска в суд о переводе в закрытое образовательное учреждение;
- ◆ и только для 1 ребенка был составлен межведомственный план поддержки.

Короткий анализ деятельности КДН и ЗП за 2009 год:

- ◆ проведено 30 заседаний;
- ◆ рассмотрено 903 дела, т. е. по 30 случаев за одно заседание;
- ◆ применен административный протокол по ст. 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁸¹ в 301 случае, т. е. в 33,34% от общего количества рассмотренных КДН и ЗП дел.

Учитывая полученный опыт, а также объем работы и направленность принимаемых КДН и ЗП решений, партнеры из Невского района приняли решение об использовании модели принятия решений, аналогичной модели в Выборгском районе, а именно: на базе Координационного совета по вопросам семьи и детства.

Место МРГ на районном уровне, которое определили участники Проекта, графически отражено на рисунке 8 (см. с. 156) «Порядок взаимодействия районного Центра социальной помощи семье и детям и органов опеки и попечительства». Как видно на рисунке, МРГ занимает центральное место в случаях, когда для поддержки ребенку и семье необходимо привлечение большого количества ресурсов и решение необходимо принимать на межведомственном уровне. Такой подход к принятию решений гарантирует, что дети могут попасть в интернатное учреждение только в том случае, когда все ресурсы исчерпаны, альтернатив для ребенка и семьи не существует, а решение соответствует интересам ребенка.

Рисунок 8 требует следующих пояснений:

В Санкт-Петербурге районные центры социальной помощи семье и детям⁸² располагают ресурсами для проведения оценки ситуации в семье ребенка, оказания помощи социальной направленности семьям с детьми в трудной жизненной ситуации. В результате многочисленных дискуссий участники Проекта пришли к выводу, что эти учреждения обладают потенциалом, для того чтобы взять на себя функции «единого окна». На рисунке стрелки «Субъект 1», «Субъект 2», «Субъект...» отражают поступления сигналов

⁸¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30.12.2001, статья 5.35; www.consultant.ru/popular/koap.

⁸² Постановление № 52 Министерства труда и социального развития Российской Федерации с изменениями на 24.11.2008 «Методические рекомендации по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Центр социальной помощи семье и детям» www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=901771245&prevDoc=9014865.

о случаях от субъектов системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних в районный центр социальной помощи семье и детям. Под сигналом участники Проекта понимали:

- ◆ направление случая из другого учреждения системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних;
- ◆ обращение семьи за поддержкой самостоятельно;
- ◆ обращение со стороны родственников/знакомых/соседей за оказанием поддержки конкретной семье;
- ◆ выявление случая специалистами самого центра социальной помощи семье и детям.

После поступления случая в районный центр социальной помощи семье и детям специалисты проводят первичную оценку. От того, насколько качественно она будет проведена, зависит эффективность работы со случаем и, как следствие, дальнейшая судьба ребенка.

Первичная оценка с использованием Акта обследования условий жизни ребенка⁸³. Первичная оценка проводится с целью принятия мотивированного решения о дальнейшей работе со случаем. Специалисты центра социальной помощи семье и детям совершают визит в семью с целью определения наличия угрозы жизни и здоровью ребенка, а также дальнейших действий по отношению к случаю, таких как:

- ◆ оказание семье разовой помощи, когда в семье есть трудности, которые можно преодолеть с помощью консультаций и других разовых услуг, на рисунке 8 — стрелка вниз «Предоставление услуг»;
- ◆ направление семьи в другую организацию или учреждение, если запрашиваемые услуги не могут быть оказаны данным учреждением. При перенаправлении случая необходимо определить, остается ли он в работе в центре социальной помощи семье и детям;
- ◆ незамедлительное информирование отдела опеки и попечительства, органов внутренних дел и других организации, если ситуация представляет угрозу жизни и здоровью ребенка, на рисунке — стрелки, ведущие к блокам «Прокуратура и ОДН» и «ООиП»⁸⁴.

Результат информирования указанных инстанций может быть следующим:

- ◆ передача случая для работы с ним обратно в центр социальной помощи семье и детям, на рисунке — стрелка «Передача случая на социальное сопровождение»;
- ◆ временное размещение ребенка в замещающую форму ухода с последующей реинтеграцией в родную семью, на рисунке — стрелка «Временное размещение ребенка в замещающую семью, под опеку и попечительство, в интернатное учреждение»;
- ◆ подача иска в суд об ограничении/лишении родителей родительских прав, усыновлении, на рисунке — стрелка «Лишение родительских прав, ограничение родительских прав, усыновление»;
- ◆ проведение углубленной оценки с использованием Санкт-Петербургской Единой формы оценки ребенка и семьи⁸⁵, на рисунке — стрелка «Углубленная оценка».

Углубленная оценка с использованием Санкт-Петербургской Единой формы оценки ребенка и семьи. Углубленная оценка ситуации в семье ребенка проводится:

- ◆ когда необходимо принять значимое решение, влияющее на последующую жизнь ребенка;

⁸³ Руководство по оценке и междисциплинарному ведению случая. Указ. соч. С. 30–36.

⁸⁴ Федеральный закон № 48-ФЗ от 24.04.2008 «Об опеке и попечительстве», www.usynovite.ru/documents/federal/legislative/24.04.08/.

⁸⁵ Руководство по оценке и междисциплинарному ведению случая. Указ. соч. С. 36–41.

- ◆ когда требуется длительное вмешательство/поддержка ребенка и семьи в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении.

Углубленная оценка проводится совместно с представителями других профильных ведомств. Она позволяет определить потребности ребенка и ресурсы семьи, а также сформировать команду специалистов, работающую в интересах конкретного ребенка и его семьи.

Результаты углубленной оценки случая рассматриваются на внутреннем консилиуме центра социальной помощи семье и детям, на нем же составляется план работы со случаем и формируется команда специалистов, на рисунке — блоки «Внутренний консилиум» и «Разработка плана».

Индивидуальный план для ребенка и семьи создается на коллегиальной основе. На супервизиях и семинарах участники Проекта отмечали, что благодаря переходу к планированию услуг для ребенка и семьи в сложных случаях на межведомственном уровне расширились их ресурсы для оказания помощи семье и стали реальными гарантии того, что дети попадают в интернатные учреждения только в тех случаях, когда альтернатив для ребенка и семьи не существует. Согласно рисунку 8, планирование осуществляется на консилиуме районного центра социальной помощи семье и детям, а в сложных случаях — на заседании МРГ.

На основании результатов оценки в индивидуальном плане определяются краткосрочные и долгосрочные задачи работы со случаем.

«Долгосрочные задачи гарантируют комплексное решение социальных проблем ребенка и его семьи и достижение устойчивых результатов при сотрудничестве специалистов и семьи для обеспечения наилучших интересов ребенка вплоть до его совершеннолетия.

Краткосрочные задачи дают возможность обеспечить наилучшим образом интересы ребенка в ближайшие 3–6 месяцев с учетом долгосрочной перспективы»⁸⁶.

Индивидуальный план определяет:

- ◆ конкретные цели и задачи, которые должны быть достигнуты в установленный промежуток времени;
- ◆ специалиста, ответственного за случай;
- ◆ междисциплинарную команду и объем работы каждого входящего в нее специалиста;
- ◆ дату пересмотра случая и проведения повторной оценки.

Индивидуальный план работы со случаем должен основываться на реальных ресурсах ведомства, отвечающего за случай, и привлеченных к работе учреждений и организаций других ведомств.

Если работа со случаем не приносит желаемых результатов (на рисунке — стрелка «Реализация плана не привела к ожидаемому результату») либо случай уже в начале работы с ним требует объединения большого количества ресурсов, то он выносится на рассмотрение межведомственной рабочей группы (на рисунке — стрелка «Передача случая», направленная к блоку «Межведомственная рабочая группа»).

Практика рассмотрения случаев в Проекте продемонстрировала, что результатом рассмотрения случая межведомственной рабочей группой могут быть следующие решения:

- ◆ рекомендации продолжить работу со случаем (на рисунке — стрелка «Рекомендации по дальнейшему предоставлению услуг», направленная в «Центр социальной помощи семье и детям»);
- ◆ рекомендации по устройству ребенка, когда ребенку необходима услуга временного замещающего ухода с целью последующей реинтеграции в родную семью или решение вопроса о жизнеустройстве ребенка (на рисунке — стрелка «Рекомендации по устройству», направленная к блоку «Отдел опеки и попечительства» (ООиП));

⁸⁶ Там же.

- ◆ активизация деятельности учреждений и организаций системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних, осуществление пересмотра случая и отслеживание принятых решений в развитии (на рисунке — блок «Активизация ведомств»), в т. ч. через Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав; мониторинг ситуации в семье ребенка; пересмотр случая».

Проведение мониторинга и промежуточной оценки является важной частью межведомственного взаимодействия, так как дает возможность всем специалистам, работающим с конкретным случаем, понимать, как меняется ситуация в семье ребенка и принимать согласованные действия по поддержке ребенка и его семьи.

Заккрытие случая. Участники Проекта определили, что случай подлежит закрытию только тогда, когда в семье произошли устойчивые позитивные изменения и ситуация в семье соответствует потребностям и интересам ребенка.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТРУКТУРЫ И СОСТАВА МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Практика работы специалистов государственных и негосударственных социальных служб с семьями в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении показывает, что в семьях присутствуют самые разнообразные проблемы. Поэтому на этапе создания МРГ целесообразно уделить особое внимание ее составу, чтобы в нее вошли представители всех субъектов профилактики безнадзорности несовершеннолетних.

В ходе семинаров и рабочих групп с представителями субъектов профилактики безнадзорности, проводимых в рамках Проекта, было решено, что МРГ *будет включать в себя постоянных членов группы и приглашенных специалистов*. Функция постоянного состава членов МРГ — отвечать за организационные и координирующие аспекты работы МРГ, а состава приглашенных членов — участие в заседаниях по согласованию и в зависимости от рассматриваемого случая. Такая структура, по мнению участников Проекта, обеспечивает высокое качество принимаемых решений и их реализацию.

На схеме 4 представлена структура МРГ Выборгского района.

Постоянные члены МРГ:

- ◆ председатель МРГ, например, заместитель директора центра социальной помощи семье и детям;
- ◆ два заместителя председателя МРГ, например, руководители отделов опеки и попечительства;
- ◆ два ответственных секретаря МРГ, например, заведующий организационно-методическим отделом центра социальной помощи семье и детям и специалист сектора социальной защиты семьи и детства отдела социальной защиты населения районной администрации.

Приглашенными специалистами МРГ являются представители отделов опеки и попечительства, ведущие специалисты и начальники секторов отделов социальной защиты населения, здравоохранения, образования районной администрации, представитель отдела по делам несовершеннолетних районного управления внутренних дел, сотрудники общественных организаций и др.

Следует отметить, что включение в состав МРГ начальников секторов и ведущих специалистов профильных отделов администрации района гарантирует представительство специалистов из этих ведомств на заседаниях МРГ. Например, членство главного специалиста из отдела здравоохранения гарантирует, в случае необходимости, участие в заседаниях врача из детской поликлиники, нарколога или другого медработника, который может обладать информацией о семье и ресурсами для оказания ей необходимой помощи.

Для эффективной работы МРГ в интересах ребенка важно, чтобы в обсуждении случая, принятии решений и выработке рекомендаций, а в дальнейшем в составлении и реализации плана работы принимали участие именно те специалисты, которые имеют непосредственное отношение к ребенку и его семье.



Схема 4. Состав районной Межведомственной рабочей группы

ЦЕЛЬ, ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ, МИНИМАЛЬНЫЕ СТРУКТУРНЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Цель, принципы, функции, а также структурные минимальные и функциональные требования деятельности МРГ были разработаны участниками и партнерами Проекта из Невского и Выборгского районов Санкт-Петербурга при поддержке международного эксперта Пата Донлана.

Цель работы Межведомственной рабочей группы — принятие решения в интересах ребенка, основанного на оценке его потребностей и возможностей родителей удовлетворять эти потребности, а также доступных для семьи ресурсов.

Таблица 4

Принципы работы Межведомственной рабочей группы

Принцип	Пояснение
1. Ребенку лучше в семье ⁸⁷	<p>Преамбула Конвенции ООН о правах ребенка утверждает, что <i>«ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания»</i>. То, что ребенку лучше в семье, чем в детском доме, вряд ли кто-то будет оспаривать. Вопрос состоит в том, какая семья соответствует потребностям ребенка. Если родители не выполняют свои родительские обязанности и сложившаяся в семье ситуация угрожает его жизни и здоровью, тогда ему лучше — временно, до изменения ситуации в семье в лучшую сторону или до определения дальнейшего жизнеустройства — пожить отдельно от родителей. Важно понимать, что эта форма помощи ребенку является крайней мерой.</p> <p><i>«Государства-участники обеспечивают, 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»</i> (ст. 9.1).</p>
2. Интересы ребенка — прежде всего	<p>В Конвенции ООН о правах ребенка определено, что:</p> <p><i>«Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка»</i> (ст. 3.1)</p> <p>В интересах ребенка — сохранение его родной семьи. Если же сохранить семью для ребенка не удастся, то забота о нем должна возлагаться на подготовленную принимающую семью. Только семья может в полной мере удовлетворить потребности ребенка.</p> <p>В Конвенции ООН о правах ребенка говорится:</p> <p><i>«Родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы»</i> (ст. 18.1).</p> <p><i>«Ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством»</i> (ст. 20.1);</p> <p><i>«Государства-участники, которые признают и/или разрешают существование системы усыновления, обеспечивают, чтобы наилучшие интересы ребенка учитывались в первоочередном порядке»</i> (ст. 21.1).</p> <p><i>«Государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка»</i> (ст. 27.1).</p> <p><i>«Родитель(и) или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка»</i> (ст. 27.2).</p> <p><i>«Государства-участники в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем»</i> (ст. 27.3).</p>

⁸⁷Конвенция ООН о правах ребенка. Указ. соч.

3. Мнение ребенка должно быть учтено	В Конвенции ООН о правах ребенка говорится, что: «Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, <i>право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка</i> » (ст. 12.1) «С этой целью ребенку, в частности, <i>предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган, в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства</i> » (ст. 12.2) Мнение ребенка должно учитываться при решении всех вопросов, связанных с его жизнью. В Семейном Кодексе РФ (ст. 57) указано, что <i>мнение ребенка, достигшего возраста десяти лет, по любому касающемуся его вопросу должно быть обязательно учтено</i> , в том числе оно должно быть учтено и при принятии решения о его жизнеустройстве.
4. Решения должны приниматься коллегиально	Лицом, осуществляющим выбор окончательного решения из имеющихся альтернатив, может быть один человек и его решение будет, соответственно, единоличным. В практике принятия решений часто встречаются сложные ситуации и проблемы, решение которых требует всестороннего комплексного анализа, и, соответственно, участия группы специалистов. Такие решения называются коллегиальными. Коллегиальная форма принятия решений обладает более низкой оперативностью по сравнению с единоличным решением, однако препятствует грубым ошибкам и повышает обоснованность выбора.
5. Фокус на индивидуальных потребностях каждого ребенка	Ситуация в каждой семье уникальна. Потребности ребенка могут быть выявлены только при проведении комплексной оценки его потребностей, возможностей родителей удовлетворять эти потребности и доступных семье ресурсов. Специалисты, участвующие в принятии решений, должны видеть индивидуальность ребенка и отличие его случая от других. Только при таком подходе можно быть уверенными в том, что решение принимается в интересах конкретного ребенка.
6. Приоритет — долгосрочная перспектива в жизни ребенка	Когда специалисты принимают решение относительно судьбы ребенка, важно, чтобы, получая помощь в данный момент, у ребенка оставались благоприятные шансы в долгосрочной перспективе. Например, если ситуация в семье ребенка в данный момент представляет угрозу его жизни и здоровью, он не может продолжать жить в ней. Но качественное решение не позволит ребенку оказаться до совершеннолетия в интернатном учреждении. Поэтому при принятии решений необходимо определять будущие положительные изменения для ребенка и его семьи.
7. Взаимоотношения ребенка с семьей должны быть сохранены	Если ребенок не может проживать в родной семье, необходимо, чтобы в решениях и разработанных рекомендациях предусматривалась возможность сохранения отношений ребенка со своей семьей. Кроме тех случаев, когда поддержание этих отношений не в интересах ребенка (т. е. эти отношения могут нанести ущерб физическому и/или психологическому здоровью ребенка, угрожать его безопасности).

Опыт Проекта показал, что партнеры стремились следовать этим принципам в практической деятельности. Доказательством того, что принципы являются рабочими, стали принятые решения: из 56 случаев, рассмотренных на 18 заседаниях МРГ в Выборгском районе, только в одном случае было принято рекомендательное решение об отобрании ребенка и лишении родительских прав его родителей, которое впоследствии и было реализовано. Во всех остальных случаях участники заседаний разработали и согласовали планы межведомственной поддержки ребенка и семьи.

Самым сложным для исполнения как в Выборгском, так и в Невском районе стал принцип № 3: «Мнение ребенка должно быть учтено». Из 67 случаев, рассмотренных в указанных районах, только в 12 заседаниях приняли участие дети. Специалисты отмечают, что пригласить на заседание МРГ родителей и детей непросто: «Мы работаем с семьями, которые до нас имели негативный опыт общения с различными инстанциями и специалистами. Обычно все вокруг их ругают, предъявляют к ним претензии, не принимают всерьез, когда мама хочет решить какие-то проблемы или получить консультацию. Можно как пример привести опыт участия семей в КДН и ЗП, назначенные штрафы... А есть семьи, в которых родителям вообще ничего не надо. И как ни старается специалист, родители считают, что у них все в порядке, и ничего не хотят». Каждый случай индивидуален.

Однако решения, в разработке которых приняли участие дети и родители, были более качественными. При участии ребенка специалисты получали возможность до принятия решения услышать, что думает ребенок, как он видит ситуацию. А в тех случаях, когда ребенок мал, специалисты видели, как ребенок общается с родителями, что влияло на принятие решения о дальнейших действиях. В случаях, когда ребенок по каким-то причинам не может принять участие, специалист, работающий со случаем, старается понять позицию, услышать мнение ребенка и транслирует его на заседании МРГ.

ФУНКЦИИ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Межведомственная рабочая группа рассматривает наиболее сложные случаи семейного неблагополучия.

В результате семинаров, тренингов и заседаний МРГ были сформулированы критерии сложности случаев:

- ◆ когда случай выявлен на кризисном уровне функционирования⁸⁸ семьи и требует вмешательства специалистов разных ведомств;
- ◆ когда работа со случаем проводилась одним из ведомств, но не показала положительной динамики;
- ◆ когда ситуация в семье ребенка такова, что необходимо принять решение о дальнейшей судьбе ребенка.

В «Руководстве по оценке и междисциплинарному ведению случая для оказания помощи детям и семьям, находящимся в социально опасном положении или в трудной жизненной ситуации» определены уровни функционирования семьи, по которым специалисты, оценивая ситуацию в семье ребенка, формируют профиль функционирования семьи.

Под уровнем функционирования семьи понимается то, насколько семья справляется с задачами по воспитанию ребенка, которые перед ней стоят, и насколько взрослые предоставляют ребенку все необходимое для его полноценного развития. Критерии для определения функционирования семьи следующие:

- ◆ *кризисный уровень*: семья/ребенок в социально опасном положении; требуется немедленное вмешательство для обеспечения безопасности и благополучия ребенка;
- ◆ *неблагополучный уровень*: существуют значительные трудности, с которыми семья сама не может справиться, и которые влияют на ребенка; если не оказать поддержку/вмешательство, есть риск, что ребенок окажется в социально опасном положении;
- ◆ *удовлетворительный уровень*: существуют некоторые трудности, но семья в состоянии с ними справиться самостоятельно или с небольшой поддержкой; существующие трудности семьи не оказывают существенного влияния на ребенка; отсутствует риск того, что ребенок окажется в социально опасном положении;
- ◆ *благополучный уровень*: семья полностью справляется со своими задачами и предоставляет все необходимое для полноценного развития/воспитания ребенка.

Опыт Проекта показал, что не все случаи в соответствии с перечисленными выше критериями рассматривались на заседаниях МРГ. Например, в Выборгском районе с апреля 2009 года по март 2010 года были рассмотрены 56 случаев и, как говорилось ранее, только в одном случае было принято рекомендательное решение о лишении родительских прав. Вместе с тем, за тот же период в Выборгском районе произведено 65 случаев лишений родительских прав и 32 ребенка помещены в интернатные учреждения. По мнению участников Проекта, количество рассматриваемых на МРГ случаев в течение года в соответствии с критериями должно составить около 200, а возможно, на этапе становления этой деятельности

⁸⁸ Руководство по оценке и междисциплинарному ведению случая. Указ. соч. С. 39.

и больше. Тем не менее, рассмотрение даже 56 случаев, а также другие мероприятия Проекта, такие как обучение специалистов, супервизии и межведомственные совещания, позволили повлиять на количество случаев лишения родительских прав (см. рисунок 10, с. 157).

Здесь стоит отметить также один из выводов проведенного в рамках Проекта исследования «Факторы риска, способствующих попаданию детей в государственные учреждения»: «Основываясь на полученных данных, можно утверждать, что разница между семьями, которые пережили опыт разлучения с ребенком и семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации, где не было опыта разлучения с ребенком по существующим факторам риска, не велика»⁸⁹. Этот результат исследования подтверждает необходимость рассмотрения ВСЕХ сложных случаев на заседаниях МРГ и принятия решений на межведомственном уровне. Такой подход исключает попадание детей в интернатные учреждения в случаях, когда не исчерпаны все ресурсы для поддержки ребенка и семьи.

МРГ разрабатывает рекомендации по поддержке ребенка в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении.

Важно отметить, что рекомендации разрабатываются с целью реализации права ребенка на жизнь со своими родителями за исключением тех случаев, когда это противоречит интересам ребенка. Решения являются эффективными, если они определяют наилучшие из доступных мер социальной защиты ребенка и рассчитаны не только на решение сиюминутных проблем, но и на долгосрочную благополучную перспективу для ребенка.

Практика Проекта показала всем участникам, что в большинстве случаев ребенку и семье можно оказать необходимую помощь и поддержку, не прибегая к разлучению ребенка с родителями. Об этом говорят и принятые решения: 56 случаев рассмотрены на МРГ в Выборгском районе — одна рекомендация о лишении родительских прав. Примечательно, как меняли свое мнение специалисты, участвующие в заседаниях МРГ. Обсуждая совместно результаты оценки ситуации в семье ребенка, слушая мнение родителей и детей, специалисты получали информацию, которая иногда радикально влияла на их первоначальное мнение. Особенно важным изменением в практике принятия решений является стремление специалистов не только решить текущие проблемы в семье, но и принимать меры, которые позитивно скажутся на жизни ребенка и семьи в будущем.

МРГ координирует процесс оказания всесторонней помощи ребенку и семье, ориентируясь на интересы ребенка.

МРГ дает возможность наиболее полно использовать ресурсы района и города в интересах ребенка путем назначения специалиста, ответственного за случай, и формирования межведомственной команды специалистов.

Как показал Проект, специалист, ответственный за случай, как правило, является сотрудником районного центра социальной помощи семье и детям. Специалист по социальной работе центра проводит комплексную оценку случая, представляет результаты оценки на заседании МРГ, взаимодействует со сформированной во время заседания МРГ командой специалистов. Опыт Проекта в Выборгском районе показал, что в команду входили такие специалисты, как:

- ◆ специалист отдела опеки и попечительства муниципального округа, на территории которого проживает ребенок; в Проекте специалисты органов опеки и попечительства входили в команду во всех случаях;
- ◆ сотрудник образовательного учреждения, которое посещает ребенок; в Проекте социальные педагоги школ и/или классные руководители входили в команду работающих со случаем специалистов примерно в 16% — 9 случаев;

⁸⁹ Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему. Указ. соч. С. 159.

- ◆ сотрудник отдела по делам несовершеннолетних входил в команду работающих со случаем специалистов в 9% — 5 случаев;
- ◆ сотрудники районного отдела социальной защиты населения районной администрации — 15% — 8 случаев;
- ◆ врач наркологического диспансера — 1 случай;
- ◆ сотрудник ГУ «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних» — 1 случай;
- ◆ сотрудник районного детского психоневрологического диспансера — 1 случай;
- ◆ сотрудники общественных организаций входили в команду во всех случаях.

В итоге команда специалистов по каждому конкретному случаю формируется из тех специалистов, поддержка которых необходима ребенку и семье. Поэтому список специалистов со временем может меняться.

МРГ осуществляет мониторинг исполнения принятых решений и выработанных рекомендаций по оказанию помощи ребенку и семье.

МРГ необходимо получать и анализировать информацию, касающуюся ситуации в семье и благополучия ребенка.

Проект показал, что специалистам, принимающим решения, важно видеть свои решения в развитии, поэтому в каждом конкретном случае назначается срок и уровень пересмотра случая (внутриорганизационный или межведомственный уровень).

На рисунке 11 (см. с. 157) показано, каким образом случаи рассматривались в Выборгском районе.

Количество пересмотров случая определялось исходной ситуацией в семье ребенка и происходящими в ней изменениями. Например, пять раз пересматривалась ситуация в семье, в которой проживало двое детей; результатом деятельности МРГ было предотвращение лишения родительских прав и последующая реинтеграция одного из детей в родную семью.

Для того чтобы МРГ могла выполнять свои функции в полном объеме, партнеры Проекта разработали требования к ее деятельности. *Разработка и соблюдение минимальных структурных и функциональных требований* к деятельности МРГ гарантируют высокую эффективность деятельности МРГ и качество принимаемых ею решений.

Для разработки требований к деятельности МРГ необходимо опираться на следующую рамочную структуру: «ЦЕЛЬ — ПРИНЦИПЫ — ФУНКЦИИ — СТРУКТУРА». Выше в данной статье были описаны цель, принципы, функции и структура МРГ, разработанные участниками Проекта. Жизнеспособность требований зависит от взаимодействия всех указанных четырех факторов.

Помочь в разработке требований к деятельности может информация, представленная международным экспертом Патом Донланом. Для требований были даны следующие определения:

- ◆ *функциональные требования* — утверждения, определяющие критерии для измерения процесса деятельности — в нашем случае — принятия решений в рамках достижения целей;
- ◆ *структурные требования* — утверждения, определяющие критерии эффективной структуры для осуществления деятельности, в нашем случае — принятия решений.

Уровни требований могут быть:

- ◆ *идеальные* — наивысшая степень хорошей практики;
- ◆ *оптимальные* — достижимая хорошая практика в рамках существующих ограничений;
- ◆ *минимальные* — минимальный уровень, требующийся для «достаточно хорошей практики».

С учетом того, что в рамках Проекта разрабатывалась инновационная практика принятия решений на районном уровне, участники остановились на разработке минимальных требований. Практика показала, что проще поддаются определению структурные требования. Вероятнее всего, это связано с тем, что участники Проекта достаточно четко представляли состав и структуру создаваемой МРГ, то есть ответ на вопрос «где?», а критерии для измерения процесса принятия решений, то есть поиск ответа на вопрос «как?» — вызывал трудности. Тем не менее, требования были разработаны, и участники Проекта стремились им соответствовать.

Минимальные структурные требования:

- ◆ заседания межведомственной рабочей группы должны проходить не реже, чем дважды в месяц;
- ◆ члены МРГ должны получать документацию о рассматриваемых случаях в виде Информационного сообщения не позднее, чем за 10 дней до заседания;
- ◆ каждый специалист, участвующий в реализации программы реабилитации семьи, в трехдневный срок получает выписку из контрольно-наблюдательной карты с рекомендациями МРГ и сроками их выполнения;
- ◆ заседания МРГ проводятся в обстановке, способствующей открытой и свободной коммуникации: пространственная организация заседания МРГ предполагает равноправное расположение специалистов-членов МРГ и членов семьи;
- ◆ для принятия решения на экстренном заседании необходимо участие не менее пяти специалистов;
- ◆ плановые заседания МРГ считаются состоявшимися при участии 2/3 ее состава;
- ◆ если случай требует немедленного рассмотрения, проводится экстренное заседание МРГ в составе как минимум 3 участников.

Минимальные функциональные требования:

- ◆ каждый план, разработанный МРГ, должен включать дату и уровень пересмотра этого плана: например, на заседании МРГ, на консилиуме районного центра социальной помощи семье и детям и др.;
- ◆ каждое решение должно приниматься на основе имеющихся фактов, полученных в результате комплексной оценки потребностей ребенка, возможностей родителей и ресурсов по месту жительства;
- ◆ каждое представление случая должно включать в себя мнение ребенка и оценку им собственных интересов.

За неделю до заседания секретарь МРГ рассылает приглашения на заседание специалистам по конкретному случаю.

Учитывая то, что разработанные требования являются минимальными, деятельность МРГ без их соблюдения не могла быть эффективной. Наиболее сложно удавалось соблюдать требования, связанные с участием ребенка и семьи (об этом уже написано выше при анализе соблюдения принципов деятельности МРГ). Здесь же необходимо отметить, что подготовка заседаний требует временного ресурса. Ответственными секретарями МРГ в обоих районах назначены специалисты, которые имеют обязанности в рамках своих должностных инструкций. Участники Проекта говорят: «Специалисты, организующие МРГ, не являются освобожденными специалистами. У них есть свои должностные инструкции, и, если это не изменить, то развивать деятельность МРГ будет очень сложно, так как специалистам будет просто не хватать времени на организационную работу». Этот вопрос является немаловажным при создании МРГ, так как от того, как будут организованы и проведены заседания МРГ, напрямую зависит качество принимаемых решений, а значит и жизнь детей.

Указанные минимальные требования, по мнению участников Проекта, гарантируют

- ◆ включенность всех специалистов в работу по рассмотрению, вынесению решения и составлению рекомендаций по случаю;
- ◆ межведомственный подход в принятии решений;
- ◆ участие ребенка и родителей в процессе принятия решения;
- ◆ соблюдение формальных процедур.

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ЗАСЕДАНИЙ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Работа по рассмотрению случая на заседании МРГ начинается с поступления информации об этом случае к ответственному секретарю МРГ. Сообщение может поступать из любого ведомства, осуществляющего работу с ребенком и семьей.

Опыт деятельности МРГ в Выборгском и Невском районах показал, что основной организацией, направляющей случаи на рассмотрение МРГ, является районный центр социальной помощи семье и детям. Например, с мая 2009 года по апрель 2010 года в Выборгском районе из 56 рассмотренных случаев 49 (87,5%) были направлены в МРГ именно центром, а 6 случаев — отделами опеки и попечительства (12,5%). С одной стороны, это можно объяснить тем, что невозможно рассматривать случай, разрабатывать рекомендации и принимать решения без проведения предварительной оценки ситуации в семье ребенка. Районным учреждением, которое проводит комплексную оценку потребностей ребенка, является центр социальной помощи семье и детям. С другой стороны, это также связано с тем, что в период тестирования деятельности МРГ специалистам из разных ведомств было трудно понять назначение МРГ и ее роль в районной системе профилактики социального сиротства.

Важно, чтобы специалисты, направляющие случаи на рассмотрение МРГ, понимали, какого рода информация необходима секретарю для организации заседания. Качество поданной информации влияет:

- ◆ на понимание запроса направляющей стороны;
- ◆ на постановку цели рассмотрения случая;
- ◆ на состав специалистов, которых пригласит ответственный секретарь; и
- ◆ как следствие, на качество принятого решения и рекомендаций для проведения реабилитационной работы с ребенком и семьей.

Практика показала, что при организации заседаний МРГ невозможно обойтись без следующей информации:

- ◆ информации о детях (фамилия, имя, отчество, дата рождения, контактная информация, место регистрации и фактического проживания, образовательном учреждении и др.);
- ◆ информации о родителях или законных представителях ребенка (фамилия, имя, отчество, контактная информация, место регистрации и фактического проживания, место работы);
- ◆ о характере трудной жизненной ситуации или социально-опасного положения;
- ◆ с какого времени случай находится в поле зрения направляющей организации;
- ◆ какая индивидуально-профилактическая работа была проведена, ее результаты;
- ◆ о нерешенных проблемах;
- ◆ о цели направления случая (т. е. ожидаемый результат);
- ◆ о рекомендуемом составе МРГ с указанием фамилии, имени, отчества, места работы и должности специалиста и его контактной информации.

В Приложении 5 находится форма Информационного сообщения, разработанная Межведомственной рабочей группой Выборгского района.

Важно, чтобы ребенок и семья обязательно присутствовали на заседании МРГ. Также на заседание могут приглашаться родственники ребенка и другие значимые лица.

Присутствие родителей/законных представителей и ребенка на заседании обеспечивает направляющая сторона. Если по каким-то причинам она не может обеспечить участие семьи, то должна сообщить об этих причинах ответственному секретарю, который примет все возможные меры к обеспечению присутствия ребенка и семьи на МРГ. Участию ребенка посвящена глава 6 этой книги.

Информация о случае должна поступать к ответственному секретарю в установленный срок. Важно, чтобы у секретаря было достаточно времени для приглашения всех необходимых участников, у которых, в свою очередь, должно оставаться время на планирование и подготовку к заседанию. В соответствии с минимальными структурными нормативами, разработанными для себя членами МРГ в Выборгском районе Санкт-Петербурга, информационное сообщение должно поступать не позднее, чем за 10 дней до заседания.

Ответственный секретарь составляет программу заседания МРГ и приглашает необходимых специалистов, используя специально разработанный формат письма-приглашения. В Приложении 6 представлена форма пригласительного письма, разработанная МРГ в Выборгском районе.

Практика показала, что при приглашении специалиста на заседание МРГ важно четко обосновать необходимость его участия. Для этого следует учесть в письме следующие моменты:

- ◆ письмо должно быть составлено на имя руководителя учреждения с указанием приглашаемого специалиста (должность специалиста и/или конкретное имя);
- ◆ принадлежность ребенка к учреждению (например, обучение в данном образовательном учреждении);
- ◆ краткую информацию о ребенке и семье, в том числе контактную информацию семьи (в частности, суть проблемы, адрес и др.);
- ◆ обоснование присутствия конкретного специалиста (например, для принятия решения и разработки рекомендаций по проведению реабилитационной работы);
- ◆ точная дата, время и адрес проведения заседания.

*Важно, чтобы приглашение на заседание МРГ поступало в учреждение и доходило до специалиста **заблаговременно**.*

Анализ работы МРГ в Выборгском районе с мая 2009 года по апрель 2010 года показал, что состав приглашаемых специалистов может быть достаточно широким. В заседаниях за указанный период приняли участие специалисты из следующих учреждений и организаций: СПб ГУ «Центр социальной помощи семье и детям Выборгского района», Отдела социальной защиты населения администрации Выборгского района, всех восьми отделов опеки и попечительства муниципальных округов Выборгского района, образовательных учреждений, отделов по делам несовершеннолетних, Социально-реабилитационного центра «Воспитательный дом», Социально-реабилитационного центра «Дом милосердия», благотворительной общественной организации «Упсала-Цирк» и наркологического диспансера Выборгского района. Безусловно, со временем этот список будет расширяться, так как каждый случай уникален, а значит, перечень специалистов, которые могут оказать необходимую поддержку ребенку и семье, будет увеличиваться.

На ответственного секретаря возложена обязанность спланировать заседание таким образом, **чтобы ни семья, ни дети, ни специалисты не тратили время в ожидании.**

Непосредственный процесс проведения заседания МРГ графически представлен на схеме 5 (с. 111).

Заседание состоит из нескольких этапов.

Этап 1: Обмен и анализ информации о рассматриваемом случае участниками заседания.

Специалист, направивший случай, представляет информацию всем участникам. При необходимости присутствующие специалисты предоставляют дополнительную информацию. Важно, чтобы информация основывалась на фактах, а не на интерпретациях специалистов.

Все участники работы МРГ — постоянные и приглашенные — приняли и разделяют положение о том, что недопустимо рассматривать случай, а тем более, принимать по нему решение, если не проведена комплексная оценка потребностей ребенка, возможностей родителей удовлетворять эти потребности и ресурсов, доступных семье по месту жительства.

Для повышения эффективности заседания важно, чтобы информация излагалась по определенной структуре, которая может выглядеть следующим образом:

- ◆ *источник и дата поступления сигнала о ребенке (семье);*
- ◆ *содержание сигнала;*
- ◆ *данные о личности ребенка и родителях; генограмма;*
- ◆ *результаты оценки ситуации ребенка и семьи, в т. ч. с использованием Единой формы оценки ребенка и семьи.*

Области оценки включают:

- ◆ *ребенок* — здоровье, образование, социальное развитие и поведение, семейные и социальные отношения, социальная презентация, навыки самообслуживания;
- ◆ *родители или законные представители:* способность удовлетворять потребности ребенка, обеспечить безопасность ребенка, проявлять эмоциональное тепло, мотивировать ребенка, устанавливать границы для ребенка, стабильная привязанность к ребенку;
- ◆ *семейное окружение и ресурсы:* история семьи, родственники и их роли, жилищные условия, занятость, доход, социальная интеграция, доступ и возможность использовать ресурсы по месту жительства.

По результатам оценки должны быть определены уровни функционирования. О них говорилось выше.

- ◆ *мнение ребенка и родителей или законных представителей о сложившейся ситуации;*
- ◆ *информация о предпринятых действиях и их результатах;*
- ◆ *общая информация о ситуации на текущий момент.*

После представления случая присутствующие специалисты обмениваются информацией для составления более полной картины.

За этим следует беседа с семьей с целью понимания позиции ее членов относительно сложившейся ситуации и видения необходимых дальнейших действий по преодолению трудной жизненной ситуации.

Этап 2: Определение типа услуг, наиболее соответствующих потребностям ребенка.

В процессе получения информации специалисты, участвующие в заседании МРГ, определяют *тип услуг, которые наиболее точно соответствуют потребностям ребенка как в настоящее время, так и в долгосрочной перспективе.*

Для снижения субъективности при определении наилучших из доступных мер социальной поддержки ребенка и семьи и структурирования этого процесса участники Проекта под руководством международного эксперта Пата Донлана разработали критерии для определения типа услуг в соответствии с областями функциональной оценки, непосредственно связанными с Единой формой оценки ребенка и семьи.

Форма критериев для принятия решения на МРГ представлена в Приложении 7.

После того как мнение специалистов о наилучших услугах для ребенка и семьи сформировано, происходит выработка единых рекомендаций, и принимается решение. При этом окончательное решение принимается совместно с семьей и ребенком.

Необходимо отметить, что за весь период проведения заседаний МРГ Выборгского района в 55 случаях были разработаны рекомендации по реализации индивидуальных планов работы с семьей и ребенком, и лишь в 1 случае было принято решение об отобрании детей и лишении родительских прав. В Невском районе во всех 11 рассмотренных на МРГ случаях были составлены индивидуальные планы поддержки ребенка и семьи.

Этап 3: Фиксирование принятого решения и разработанных рекомендаций.

Завершающим этапом заседания МРГ является фиксирование принятого решения и плана мероприятий с указанием конкретного специалиста, ответственного за случай, и сроков. Пример формы для записи представлен в Приложении 8 «Контрольно-наблюдательная карта».

Фиксирование может происходить в любой форме, но в нее целесообразно включить следующую информацию:

- ◆ о детях (ФИО, дата рождения, контактная информация, место регистрации и фактического проживания, образовательное учреждение);
- ◆ о родителях или законных представителях (ФИО, контактная информация, место регистрации и фактического проживания, место работы);
- ◆ о характере трудной жизненной ситуации или социально опасного положения;
- ◆ с какого времени находится в поле зрения направляющей организации (субъекта системы профилактики);
- ◆ об индивидуально-профилактической работе и ее результатах;
- ◆ о составе Межведомственной рабочей группы;
- ◆ о принятом решении;
- ◆ о рекомендациях с указанием сроков исполнения и ответственных лиц.



Схема 5. Алгоритм проведения заседания МРГ

Необходимо:

- ◆ определить срок и уровень пересмотра случая для мониторинга/оценки результатов исполнения решений;
- ◆ разослать выписки из Протокола (или Контрольно-наблюдательной карты) с решением и планом работы по конкретному случаю всем участникам заседания, имеющим непосредственное отношение к конкретному случаю.

Возможные риски при межведомственном обсуждении случая, принятия решения и разработке рекомендаций.

Работа со случаем — это сложный процесс, который наряду с неоспоримыми преимуществами содержит в себе и ряд рисков. Основным риском является то, что группа, не достигнув единого видения своей деятельности, останется искусственным объединением, в котором взаимодействие участников носит поверхностный характер.

Риски могут быть заложены на этапе формирования МРГ, например, при разработке документации, и могут быть связаны с непониманием критериев формирования рабочей команды. Например:

- ◆ состав рабочей команды, в т. ч. численность членов команды не отвечает целям и задачам группы;
- ◆ навыки и знания членов группы не являются взаимодополняющими;
- ◆ роли в команде определены недостаточно четко;
- ◆ разработанные и принятые принципы управления рабочей командой и/или рабочим процессом группы не позволяют выработать единое решение;
- ◆ способы и средства достижения поставленных целей не соответствуют этим целям.

Для того чтобы снизить возможные риски на этапе разработки МРГ, следует четко определить цели и задачи ее деятельности, определить круг специалистов, которых целесообразно включить в состав группы, а также методы принятия решений.

Примером может служить следующая классификация моделей командной работы, предлагаемая М. В. Фирсовым и Б. Ю. Шапиро: мультидисциплинарная, трансдисциплинарная и междисциплинарная⁹⁰. Эти методы актуальны для команды, принимающей решения.

Мультидисциплинарная модель командной работы предполагает совокупность независимых профессионалов из различных профильных ведомств, которые руководствуются собственными задачами, соответствующими их специализации. Принцип работы такой модели можно определить следующим образом: «Бок о бок, но порознь». Различные точки зрения членов команды на ситуацию часто не позволяют прийти к единому решению.

Основная черта *трансдисциплинарной модели командной работы* заключается в том, что для непосредственного контакта с клиентом выделяется конкретный специалист. Через него клиент получает опосредованный доступ ко всем профессиональным ресурсам команды и избавляется от необходимости взаимодействовать с большим количеством специалистов. В свою очередь, все члены команды получают данные через «фокального агента» и актуализируют свои знания о случае, необходимые для принятия решения, через внутреннюю консультацию. Объективность принятия решений достигается благодаря устойчивому и скоординированному обмену информацией и навыками между специалистами различных ведомств.

Междисциплинарная модель командной работы фокусируется на определенном порядке взаимодействия, ведущего к достижению согласия. Отношения внутри команды

⁹⁰ Фирсов М. В., Шапиро Б. Ю. Психология социальной работы: Содержание и методы психосоциальной практики. М.: Издательский центр «Академия», 2002.

специалистов, так же как и между командой и клиентом построены на принципах сотрудничества. Принятые решения принимаются клиентами, поскольку они участвуют в процессе выработки этих решений.

Междисциплинарная модель командной работы особенно актуальна для системы принятия решений в интересах ребенка, поскольку сущность и принципы этой модели позволяют создать и поддерживать эффективность указанной системы. Это подтверждается практикой Проекта, связанной с созданием и налаживанием работы районной Межведомственной рабочей группы, рассматривающей наиболее сложные случаи детского неблагополучия и выносящей рекомендательные решения по дальнейшей стратегии и тактике работы со случаями.

В качестве методологической базы для работы межведомственных команд, принимающих решения, М. В. Фирсов и Б. Ю. Шапиро определяют следующие принципы:

- ◆ *принцип членства* — специалист считается членом команды независимо от того, является ли работа в команде его основной деятельностью. Требования к компетенции членов команды, а также профессиональный и количественный состав определяется при ее создании;
- ◆ *принцип интеграции* — команда состоит из представителей с различной специализацией, чьи знания и профессиональный опыт призваны помочь в достижении единой цели;
- ◆ *принцип коллективной ответственности* — каждый член команды профессионально (и юридически) ответственен за собственные и коллегиальные решения.

Представленные выше модели описывают концептуальную рамку командной работы. Однако, прежде всего, необходимо определить отправную точку для формирования команды, а именно: того, кто инициирует создание команды. Существует два принципиальных подхода к формированию команды:

- ◆ команда организуется «снизу» по инициативе коллектива/сообщества;
- ◆ команда организуется «сверху» решением уполномоченного для этого лица.

А. М. Карякин в качестве основных индикаторов того, что группа профессионалов является рабочей командой, отметил следующие критерии⁹¹:

- ◆ членство — какие специалисты входят в состав рабочей команды, и являются ли их навыки и знания взаимодополняющими;
- ◆ наличие единой цели и задач команды — в какой мере их разделяют все члены команды;
- ◆ наличие функций — какие функции выполняет команда;
- ◆ жизненный цикл — какова продолжительность периода времени существования рабочей команды;
- ◆ управление — каким образом осуществляется руководство рабочей командой;
- ◆ взаимодействие — какие формы отношений используются в процессе функционирования рабочей команды;
- ◆ методы — каковы способы и средства достижения поставленных целей, и каким образом команда достигает согласия при выработке решений;
- ◆ единые принципы и методы работы — разделение командой функций и ответственности.

Риски также могут появиться и непосредственно в процессе командной работы — при обсуждении случая, принятии решений и/или выработке рекомендаций:

⁹¹ Карякин А. М. Командная работа. Основы теории и практики. www.cfin.ru/management/people/teamwork/04.shtml.

- ◆ *в ходе работы группы могут сформироваться неравные властные отношения, когда один и или несколько членов группы будут подавлять/воздействовать на своих коллег.* В практике командной работы, когда в состав группы входят как линейные специалисты, так и руководители, иногда складывается ситуация давления, т. е. мнение руководителя является определяющим. МРГ, созданные в Проекте, не сталкивались с такими трудностями. Вероятно, на это повлияло то, что представители всех ведомств были включены в разработку МРГ с самого начала, а значит, все участники понимали цели и задачи создаваемого органа. Также свою роль сыграло предварительное совместное обучение участников будущей МРГ;
- ◆ *в ходе работы есть риск возникновения профессионального соперничества.* Практика Проекта показала, что зачастую специалист видит ситуацию в семье ребенка с позиции своего ведомства, а дальнейшую работу — со случаем с позиции ресурсов, которыми обладает его ведомство. Приходится признать, что, как правило, специалисты считают свое ведомство «главным» в работе с ребенком и семьей, а значит, и принимаемые решения ориентируют на свое ведомство. Преодолеть такую позицию специалистов можно, определив, что в центре внимания всех специалистов находятся интересы ребенка. Когда принимаются решения с такой позиции, все ведомства объединят свои ресурсы в интересах конкретного ребенка. В Проекте подход, ориентированный на интересы ребенка, был определен с самого начала и отразился как в принципах деятельности МРГ, так и минимальных требованиях к ее деятельности;
- ◆ *неэффективное управление, когда ряд случаев пересматривается на МРГ снова и снова, в то время когда в этом уже нет объективной необходимости и со случаем уже можно работать на внутриведомственном уровне.* Эту трудность можно преодолеть, например, определяя на каждом заседании срок и уровень пересмотра случая. В Проекте этот риск был снижен за счет разработки и соблюдения минимальных требований к деятельности МРГ;
- ◆ *слабый контакт с ребенком и семьей повышает риск их исключения из процесса принятия решений, что противоречит сущности МРГ, работающей в интересах ребенка и семьи.* Опыт Проекта показал, что этот риск является высоким: нет сложившейся практики активного вовлечения ребенка в принятие решений, влияющих на его жизнь; иногда родители имеют негативный опыт участия в заседаниях КДН и ЗП и не участвуют в МРГ; иногда родители «ничего не хотят», считая, что у них все в порядке. В любом случае, такое положение вещей говорит о слабом контакте специалиста с семьей, который необходимо развивать, применяя в т. ч. различные коммуникативные техники, так как без участия ребенка и семьи качество принимаемых решений снижается;
- ◆ *группа работает в условиях информационной неопределенности, когда данных слишком много и не определена их значимость в рассматриваемом случае, или когда, наоборот, информации слишком мало.* Такую ситуацию можно преодолеть, если опираться на имеющиеся факты и принимать решения о дальнейшей судьбе ребенка и семьи с помощью специально разработанных инструментов, таких как разработанная в Проекте Форма критериев для принятия решений, представленная в Приложении 7;

Форма критериев для принятия решений непосредственно связана с Единой формой оценки ребенка и семьи, которую применяли специалисты при проведении комплексной оценки ситуации в семье ребенка. Специалист, проводивший оценку случая и представляющий его на заседании МРГ, выдает информацию о семье по структуре, позволяющей участникам МРГ определить в зависимости от уровня функционирования семьи тип услуг, наиболее подходящий для конкретного ребенка. Форма критериев для принятия решений позволяет специалисту простым проставлением знака «+» выделить тот тип услуг, кото-

рый наилучшим образом, по его мнению, соответствует текущим потребностям и долгосрочным интересам ребенка.

В качестве примера действенности Формы критериев для принятия решений можно привести ее первое использование. На заседании МРГ рассматривался случай, в котором специалист предполагал психологическое и физическое насилие в отношении ребенка со стороны матери. Специалист эмоционально представил случай. В результате этого представления у большинства участников МРГ родилось решение о том, что ребенка срочно нужно изолировать от матери. Но после того как факты, отделенные от эмоций, были проанализированы в соответствии с Единой формой оценки, а с помощью Формы критериев для принятия решений был определен тип услуг для ребенка, оказалось, что практически единогласно специалисты пришли к решению, что ребенку и семье необходима поддержка специалистов из разных ведомств без разлучения ребенка с матерью. Был составлен индивидуальный план работы с этой семьей и создана межведомственная команда специалистов, состоящая из специалиста по социальной работе и психолога районного центра социальной помощи семье и детям, специалиста отдела опеки и попечительства, социального педагога школы и сотрудника отдела по делам несовершеннолетних районного управления внутренних дел, между которыми были распределены сферы ответственности.

- ♦ *избыточная вариативность или, наоборот, небольшое количество вариантов решения повышают риск принятия неэффективного решения.* Снижению этого риска способствует принятие решений с использованием «Формы критериев для принятия решений»;
- ♦ *стигматизация случаев членами группы повышает риск принятия стереотипного решения.* В практике социальной работы с детьми и семьями в трудной жизненной ситуации часто приходится сталкиваться с «навешиванием ярлыков»: «Знаем мы этих родителей, все они одинаковые, поэтому ничего изменить нельзя» или «Кто вырастет у таких родителей? Яблоко от яблони не далеко падает. Надо ребенка быстрее изолировать от них» и т. п. Для снижения риска стигматизации необходимо рассматривать ситуации в семьях как уникальные, отличные от других семей, а при принятии решений опираться на факты, собранные в результате комплексной оценки с применением «Формы критериев для принятия решений»;
- ♦ *ответственность за работу со случаем, распределенная на несколько специалистов, может, с одной стороны, означать ее фактическое игнорирование, а с другой — специалисты могут переложить все действия на плечи одного сотрудника.* Избежать этого поможет назначение ответственного за ведение случая специалиста, а также регулярный пересмотр случая в установленные сроки и на уровне, определенном при рассмотрении случая на заседании МРГ.

Ответственность за снижение рисков и повышение качества принятия решения в интересах ребенка возлагается на руководящий состав МРГ и профильных специалистов.

МОНИТОРИНГ/ОЦЕНКА ПРИНЯТЫХ РЕШЕНИЙ

Все участники МРГ убеждены в том, что мониторинг и оценка принятых решений являются неотъемлемой частью функционирования МРГ. На заседании МРГ в обязательном порядке устанавливается срок и уровень пересмотра ситуации в семье ребенка, который известен всем участникам. Уровни пересмотра могут различаться следующим образом:

- ♦ *пересмотр случая на уровне МРГ.* В Проекте такой пересмотр осуществлялся, когда для принятия решения не хватало информации. В этих случаях составлялся план сбора недостающей информации, назначались ответственные специалисты и дата следующего заседания.

Практика показала, что высокая потребность пересматривать решения связана с желанием членов МРГ видеть изменения в семье ребенка и своевременно реагировать на них. На первом этапе, когда случаев немного, время позволяет пересматривать все случаи, однако по мере увеличения их количества важно устанавливать приоритеты и пересматривать только те решения, которые сопряжены с высоким риском разлучения ребенка.

- ◆ *пересмотр на уровне учреждения, специалист которого является ответственным за случай.* Как правило, пересмотр таких случаев осуществляется на уровне внутреннего консилиума районного центра социальной помощи семье и детям, так как за работу с ребенком и семьей в трудной жизненной ситуации отвечает специалист по социальной работе районного центра. В этом случае на заседании МРГ принимается решение о пересмотре на уровне районного центра и устанавливаются сроки.

В Выборгском районе пересмотр случаев осуществлялся следующим образом:

- ◆ в 71% (40 случаев) принятие решения и разработка межведомственного плана поддержки ребенка осуществлялись на уровне МРГ однократно, а пересмотр происходил на внутреннем консилиуме районного центра социальной помощи семье и детям;
- ◆ в 29% (16 случаев) пересмотр случаев на уровне МРГ осуществлялся более одного раза. Целью работы с этими случаями являлось предотвращение лишения родительских прав родителей, а также реинтеграция детей из социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних и социальной гостиницы районного центра социальной помощи семье и детям.

Интерес представляет также опыт МРГ Выборгского района, которая провела заседание, посвященное подведению итогов за год работы. На это заседание были приглашены специалисты разных ведомств, которые принимали участие в деятельности МРГ и межведомственном ведении случаев. Специалисты получили обратную связь по результатам работы с детьми и семьями и информацию о том, какова ситуация в этих семьях на текущий момент. Специалисты также обсудили работу МРГ в целом.

По результатам этого заседания были внесены изменения в такие документы, как:

- ◆ Контрольно-наблюдательная карта: появилась карта для повторного рассмотрения случаев, что упростило ведение документации по заседаниям МРГ, см. Приложении 8;
- ◆ Информационное сообщение: уточнен порядок формирования списка приглашаемых специалистов, см. Приложении 5. С этого момента направляющая случай на рассмотрение сторона указывает рекомендуемый состав МРГ и контактную информацию. Это изменение значительно сократило временные затраты ответственного секретаря на подготовку заседания МРГ. Также в этом документе было уточнено, что присутствие ребенка и семьи обеспечивает специалист, направляющий случай на рассмотрение в МРГ.

Регулярный обзор деятельности МРГ ее участниками позволяет этому органу совершенствовать свою работу. В будущем, например, могут быть пересмотрены минимальные требования к деятельности МРГ.

УЧАСТИЕ РЕБЕНКА И СЕМЬИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Участие ребенка и семьи в принятии решений является основополагающим принципом работы.

Участие ребенка и семьи в принятии решений, касающихся их жизни, в том числе в заседании МРГ, является их неотъемлемым правом. Заседание МРГ всегда связано с рассмотрением конкретной ситуации, когда личное участие членов семьи гарантирует реализацию их интересов и потребностей. Таким образом, участвуя в работе МРГ, ребенок и семья реализуют право высказать свое мнение и быть услышанными при принятии решений, непосредственно влияющих на их жизнь.

Вместе с тем, результаты Проекта показывают, что дети редко участвуют в принятии решений. Рисунок 12 (с. 158) показывает распределение заседаний МРГ в Выборгском и Невском районах по признаку с/без участия детей. Как видно, из 67 случаев, рассмотренных в указанных районах, только в 12 заседаниях приняли участие дети.

Для некоторых детей и взрослых участие в заседании МРГ может быть стрессом. Вместе с тем, существуют методы работы с детьми, помогающие снизить тревогу ребенка и успокоить родителей, настраивая их на конструктивное сотрудничество со специалистами. Поэтому обязательным условием их участия является предварительная подготовка. Опыт Проекта показал, что у семьи иногда есть негативный опыт участия в разнообразных заседаниях специалистов, например, Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, результатом которых были такие оценки, как «ненадлежащее исполнение родительских обязанностей», «пренебрежение потребностями ребенка» и пр.

Специалист, который приглашает ребенка и семью, готовит их к участию в заседании, объясняет им, что планируемая встреча организована для помощи в преодолении трудной жизненной ситуации и выработки решения и рекомендаций в интересах ребенка. В разговоре с семьей важно подчеркнуть, что участие в заседании является возможностью заявить о своем видении ситуации и быть услышанным.

Это не всегда просто сделать. Тем не менее, специалисту необходимо провести столько бесед, сколько потребуется, чтобы мотивировать семью на активное участие в заседании МРГ. Ребенок может участвовать в заседании без родителей с 14 лет.

Если семья все-таки отказывается участвовать в заседании, то оно проводится в намеченный срок без семьи. В этом случае специалист, ответственный за работу с этой семьей, должен предварительно узнать мнение ребенка и родителей и представить их мнение на заседании МРГ. О принятых решениях семью знакомят в письменном виде в установленном порядке в трехдневный срок после проведения заседания МРГ. Объяснить и обсудить результаты заседания МРГ с семьей, которая не присутствовала на заседании, должен специалист, отвечающий за случай.

Когда семья пришла на заседание, важно конструктивно построить диалог. Конечно, все случаи индивидуальны. Например, когда родители не хотят выполнять свои родительские обязанности или в силу объективных обстоятельств не справляются с ситуацией, — и в том, и в другом случае происходит пренебрежение потребностями ребенка, а значит, требуется вмешательство специалистов.

В беседе с родителями целесообразно обращать внимание на следующие моменты:

- ◆ *способность родителя изменить поведение*: верит ли взрослый в возможность изменений; обладает ли практическими навыками для планирования своих действий, умение использовать предлагаемую поддержку и способность определять текущие потребности ребенка;
- ◆ *мотивация родителя к изменению поведения*: выдвижение интересов ребенка как приоритета для семьи, выполнение обещаний, способность согласовывать задачи.

Беседу с ребенком следует строить следующим образом:

- ◆ заверить ребенка в том, что все специалисты собрались для того, чтобы помочь ему, и объяснить, что будет происходить дальше;
- ◆ узнать больше о ребенке и условиях его жизни;
- ◆ дать возможность ребенку рассказать о своем видении ситуации в семье.

Некоторые рекомендации для проведения беседы с членами семьи.

Чего не рекомендуется делать в беседе с детьми и родителями:

- ◆ прерывать беседу, например, отвечать на телефонные звонки, выходить из помещения, в котором проходит беседа;
- ◆ допускать фамильярность или грубость;

- ◆ фокусироваться на голословных утверждениях, не подтвержденных фактами;
- ◆ использовать слова/термины, которые могут быть непонятны, например, юридические термины;
- ◆ строить беседу на вопросах, предполагающих однозначный ответ;
- ◆ обвинять родителей ребенка или поддерживать одну из сторон;
- ◆ демонстрировать свое недовольство, если собеседник молчит;
- ◆ обманывать;
- ◆ быть безапелляционным.

Что необходимо учитывать специалистам, участвующим в заседании МРГ, в беседе с детьми и родителями (и/или представителями ребенка), чтобы она была продуктивной:

- ◆ уделять ребенку и родителям все внимание;
- ◆ председатель заседания МРГ должен кратко напомнить, куда они приглашены, что будет происходить, рассказать о заинтересованности и уважении к ребенку и родителю;
- ◆ признать трудность разговора с незнакомыми людьми, приложить усилия для достижения взаимопонимания;
- ◆ использовать понятный родителю и ребенку язык (в том числе, приблизиться к их темпу и уровню разговора);
- ◆ задавать открытые вопросы, выяснять мнение ребенка и родителя о происходящем и видение будущего;
- ◆ ободрять и поддерживать ребенка и родителей;
- ◆ внимательно слушать, давать вербальную и невербальную обратную связь;
- ◆ осознавать любые чувства, которые могут возникать в ходе беседы и их проекции во взаимоотношениях родитель-ребенок;
- ◆ быть честными;
- ◆ стараться вернуть родителю веру в изменения и возможность контролировать ситуацию.

Для придания уверенности в своих силах и развития навыков ведения беседы с ребенком и родителями для специалистов, входящих в состав МРГ, в Проекте были проведены тренинги. Эти обучающие мероприятия показали, что конструктивная коммуникация с ребенком вызывает трудности даже у опытных специалистов. Поэтому, как показал опыт Проекта, коммуникативные навыки должны непрерывно совершенствоваться.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Совершенствование системы принятия решений — важный и необходимый шаг для снижения социального сиротства. Как утверждает Э. Билсон в концептуальной записке к монографии «Службы гейткипинга для уязвимых семей и детей»⁹² принятие решений в интересах ребенка является значимым элементом системы гейткипинга. Его непрерывное совершенствование станет существенным вкладом в развитие гейткипинга не только на районном, но и на городском уровне.

Применение предлагаемого подхода к принятию решений возможно при минимальных затратах административных, финансовых и человеческих ресурсов и не предполагает значительных изменений в сложившейся системе социальной защиты ребенка и семьи.

⁹² Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему. Указ. соч. Т. 1. С. 14–68.

Опыт Проекта позволил сделать следующие выводы:

- ◆ на этапе создания МРГ необходимо точно определить цель ее деятельности и задачи, которые будут решаться в рамках ее деятельности, а также согласовать между участниками принципы работы;
- ◆ важно с самого начала определить четкие критерии случаев, которые будут рассматриваться на заседаниях МРГ;
- ◆ для получения целостного результата необходимо, чтобы ВСЕ случаи в соответствии с разработанными критериями рассматривались на заседаниях МРГ. А результат работы будет отслеживаться по показателям снижения количества случаев лишения родительских прав и помещения детей в интернатные учреждения, роста количества случаев реинтеграции детей в родные семьи, а если это невозможно, то в приемные семьи;
- ◆ качество решений, принимаемых на МРГ, значительно повысится, если в заседании принимает участие ребенок и его семья. Вовлечение ребенка в процесс принятия решений является одним из вызовов, преодоление которого приведет к тому, что решения будут приниматься действительно в интересах ребенка;
- ◆ принятие решений и разработка межведомственного плана поддержки ребенка и семьи должны осуществляться практикующими специалистами из разных ведомств, работающими на «уровне ребенка».

На этапе создания МРГ необходимо проводить совместные обучающие мероприятия для специалистов разных ведомств. Партнеры Проекта считают, что «в результате совместного обучения они стали одинаково видеть проблемы в семьях и пути выхода из сложившихся в семьях ситуаций». Развитие навыков коммуникации с ребенком и родителями является важным направлением обучающей программы.

По мнению партнеров Проекта, «немаловажно привести профессиональный язык в районе к единообразию». Согласованный не только внутри одного учреждения, но и среди всех субъектов профилактики профессиональный язык участников МРГ развивает взаимопонимание и сотрудничество между специалистами разных ведомств. По мнению участников Проекта, мониторинг и систематический пересмотр рекомендованных решений стал важной частью работы Проекта, что отличало созданную районную МРГ от других действующих органов и комиссий.

Существует необходимость решения вопроса по внесению дополнений в должностные инструкции специалистов, работающих с детьми и семьями, связанных с их участием в работе МРГ.

Один из участников Проекта сказал об опыте МРГ: «Конечно, нововведения вносятся “со скрипом”. Но с помощью МРГ мы “вытащили” такие семьи, в которые никто не верил. Когда на заседаниях происходило обсуждение случая, у некоторых специалистов значительно менялось первоначальное мнение. Иногда кто-нибудь из специалистов предложит решение, о котором другие и не задумывались, а оно приносит позитивные изменения в семье и положении ребенка... При этом увеличилась ответственность специалистов из разных ведомств. Так как они сами участвовали в разработке решения и плана, они доводят решение до конца. Благодаря этому укрепляется взаимодействие».

Суть изложенного в настоящей работе подхода к принятию решений о судьбе ребенка заключена во фразе, которую председатель Межведомственной рабочей группы Выборгского района произносит перед началом каждого заседания:

**«ВСЕ МЫ ЗДЕСЬ СОБРАЛИСЬ ДЛЯ ТОГО, ЧТОБЫ ПОМОЧЬ ДЕТАМ.
ОЧЕНЬ ВАЖНО, ЧТОБЫ НАШИ РЕШЕНИЯ ПРИНИМАЛИСЬ В ИНТЕРЕСАХ РЕБЕНКА!»**

ГЛАВА 5. АНАЛИЗ ПОТРЕБНОСТЕЙ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ, НАХОДЯЩИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ, В УСЛУГАХ ЦЕНТРОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ СЕМЬЕ И ДЕТЯМ

М. М. Емец, А. В. Милая, В. А. Охотников
Под научным руководством Дж. Роджерс

Цель исследования — изучение потребностей семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, в услугах Центров социальной помощи семьям и детям Выборгского и Невского районов Санкт-Петербурга (далее — ЦСПСиД).

В исследовании приняли участие семьи из Выборгского и Невского районов, находившиеся на сопровождении в ЦСПСиД на отделениях профилактики безнадзорности несовершеннолетних. Всего в исследовании приняли участие 27 человек, из которых 15 были из Выборгского и 12 из Невского района. Были опрошены трое мужчин и 24 женщины. Возраст респондентов варьируется от 21 года до 63 лет.

Встречи с семьями были организованы при поддержке специалистов Отделений профилактики безнадзорности (далее — ОПБН).

Исследование проводилось методом *полуструктурированного интервью*. Задачами интервью были:

- ◆ проанализировать понимание семьями собственных трудностей и путей их преодоления;
- ◆ изучить опыт взаимодействия семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, с ЦСПСиД;
- ◆ получить информацию об оказанных Центром услугах;
- ◆ выявить отношение клиентов ЦСПСиД к предложенным и оказанным услугам и их ожидания от дальнейшего взаимодействия.

Ниже представлены результаты исследования.

В первой части работы дана классификация семей по степени осознания ими собственных проблем и заинтересованности в их разрешении. Во второй части рассматривается сравнительный опыт взаимодействия клиентов со специалистами центров и других учреждений, работающих с семьями и детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации. В третьей части рассматриваются предложенные и реально оказанные услуги, и их влияние на жизненную ситуацию клиентов ЦСПСиД. В четвертой части работы обсуждается оценка качества услуг, предоставленных клиентам, их ожидания и потребности в социальных услугах.

В исследовании представлены результаты, касающиеся понимания и оценок семьями собственных трудностей и планов по их преодолению. Исследование показало, что по степени сформированности запроса и понимания необходимости сотрудничества с центром, клиенты делятся на три категории. Первая — это семьи, которые обратились в ЦСПСиД самостоятельно за конкретной помощью. Вторую группу составляют семьи, которые признают, что у них есть некоторые проблемы, принимают помощь специалистов по социальной работе, но не знают, какого рода услуги они могут получить в Центре и каким образом это может изменить их жизнь. К третьей группе относятся семьи, которые не признают собственных проблем и не понимают смысла сотрудничества со

специалистами по социальной работе. Вероятнее всего к третьей группе семей относятся те семьи, которые находятся в начале работы со специалистами Центра.

Далее мы подробнее рассмотрим каждый из перечисленных типов.

Распределение респондентов выборки см. на рисунке 13, с. 158.

ПОНИМАНИЕ СЕМЬЯМИ СОБСТВЕННЫХ ТРУДНОСТЕЙ И ПУТЕЙ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Группа первая: семьи, активно заинтересованные в разрешении собственных трудностей. К ней относятся семьи, самостоятельно обратившиеся в ЦСПСиД за конкретной помощью для преодоления трудной ситуации. Их количество невелико — 6 из 27 семей. Ниже приведены цитаты из интервью с семьями данного типа:

«Мне дали брошюрку в школе, я ее полистала. Сначала подумала, так обойдется, потом решила обратиться...» (интервью № 3, женщина, Выборгский район).

«Обратилась сама, увидела объявление в газете и обратилась за помощью к юристу, потом там и осталась. Меня поставили на учет...» (интервью № 10, женщина, Выборгский район).

«...мне соседка посоветовала, что есть такой центр. Она сходила, узнала и сказала, что приходите, вам помогут. Я пришла...» (интервью № 3, женщина, Невский район).

Как видно из приведенных цитат, клиенты обратились в Центры, используя различные информационные каналы: знакомых и соседей, газеты и информационные брошюры, которые распространялись в школах.

Клиенты данной группы хорошо представляют свои трудности и приходят в центр со сформулированным запросом о помощи. Отметим, что проблемы носят комплексный характер. Чаще всего клиенты обращаются со следующими ситуациями:

- ◆ **внутрисемейные проблемы** (с детьми, родственниками, партнерами). В качестве примера приведем цитату из интервью с женщиной, клиенткой ЦСПСиД Выборгского района: «...в среде, которая нас окружает... Я же не одна с ребенком живу, еще со свекровью, от которой сейчас отдыхаем — она в больнице...» (интервью № 3, женщина, Выборгский район);
- ◆ **проблемы в учебе**. Та же клиентка рассказывает: «...сначала подумала, что так обойдется, потом решила обратиться, когда ребенок съезжать стал с оценками, проблемами и всем прочим...» (интервью № 3, женщина, Выборгский район);
- ◆ **материальные трудности**, возможно, связанные с отсутствием у родителей постоянного места работы; другие материальные проблемы, связанные с оплатой коммунальных услуг и ремонтом квартиры: «...опять же материальные трудности, потому что маленький ребенок, никуда не устроиться пока...» (интервью № 3, женщина, Невский район); «...потому что завязано на кредитах, на квартплате. Люди приходят, угрожают, что ли вплоть не до выселения...» (интервью № 3, женщина, Невский район);
- ◆ **устройство детей в образовательные учреждения**: «...в детский сад его отправить, но это надо записаться сходить. Но сейчас там много народу, надо разговаривать, берут, не берут. Там же от врачей надо справки брать, здоров ребенок или нет...» (интервью № 5, женщина, Невский район);
- ◆ **обеспечение ребенка развивающими играми**: «Для внучки купить ей велосипед, куклу или что-то такое, сами знаете, надо такое что-то, более насыщенное для нее...» (интервью № 5, женщина, Невский район);
- ◆ **оформление документов**, подтверждающих гражданство, регистрацию, наличие медицинской страховки и пр.: «...у мужа заканчивается срок паспорта...» (интервью № 3, женщина, Невский район).

Исследование показало, что активно заинтересованные клиенты представляют способы преодоления этих трудностей. К таким способам относятся:

- ◆ смена работы на более высокооплачиваемую или трудоустройство после того, как ребенок подрастет;
- ◆ оформление справок для получения пособий;
- ◆ погашение задолженности по квартплате;
- ◆ устройство ребенка в детский сад;
- ◆ обеспечение ребенка игрушками, компьютером.

Таким образом, на первом месте в планах семей стоит трудоустройство или смена работы на более доходную. По словам родителей, для того чтобы начать поиски работы, необходимо устроить ребенка в детский сад, что, в свою очередь, требует сбора необходимых документов. Семьи полагают, что материальная обеспеченность позволит погасить задолженности и приобрести необходимые детские вещи.

Группа вторая: семьи, пассивно заинтересованные в преодолении собственных трудностей. Эти семьи соглашались с наличием у них некоторых проблем, принимают помощь специалистов, но не знают, что конкретно могут получить в центре. Как правило, эти семьи не склонны искать какую-либо помощь самостоятельно. В основном, к таким семьям специалисты приходят домой по сигналу о том, что семья оказалась в трудной жизненной ситуации и нуждается в помощи. Как правило, эти семьи сначала испытывают беспокойство и страх при появлении специалистов центра. Родители детей в этих семьях не могут самостоятельно сформулировать проблему, однако соглашались с тем, что в семье не все благополучно. Ко второй группе были отнесены 13 из 27 семей. Ниже приводятся цитаты из интервью с семьями данного типа:

«Очень хорошие [специалисты. — *Прим. авт.*]. Пришли, рассказали, как работает центр, какая помощь осуществляется...» (интервью № 15, женщина, Выборгский район).

«...первый раз они пришли к нам в гости просто посмотреть как ребенок. Видимо сказали им, и они пришли. Записали старшую дочку на дневное пребывание. Мне нравится. Ребенок не болтается после школы на улице, а ходит, занимается и после школы, и уроками...» (интервью № 4, женщина, Невский район).

«У нас ситуация не очень хорошая была по поводу ребенка. Мне дали адрес, ну я сначала не пошла, они приходили, меня не было дома, специалисты и потом как бы звонили. И я, в итоге, пошла туда...» (интервью № 7, женщина, Выборгский район).

Как видно из приведенных выше цитат, родители не имели представлений о возможностях центра. Первой реакцией родителей была настороженность. Впоследствии отношение изменилось, они стали положительно отзываться о поддержке, оказанной специалистами центра.

Клиенты данной группы испытывают сложности в осознании своих трудностей. Родители отмечают, что специалисты центра помогли им переосмыслить проблемы. Большинство проблем семей второй группы схожи с названными первой группой. К ним относятся внутрисемейные, жилищные проблемы, проблемы с трудоустройством, дефицит дошкольных учреждений и отсутствие документов. Некоторые представители второй группы назвали проблемное употребление алкоголя⁹³ трудностью. Это относилось или к ним лично, или к близким родственникам. Ниже приводятся соответствующие цитаты:

«Он [отец. — *Прим. авт.*] решил, что он пьет и этим никому не мешает...» (интервью № 5, женщина, Выборгский район).

«... у меня как бы зависимость алкогольная. Бывает, тоже срываюсь. Из-за этого все происходит...» (интервью № 7, женщина, Невский район).

⁹³ [Drinking problem] — употребление алкоголя, приводящее к проблемам, индивидуальным или коллективным, медицинским или социальным. Термин применяется с середины 1960-х годов в широком смысле и обычно не соотносится с концепцией алкоголизма как болезни.

Все респонденты отмечают, что у них изменилось отношение к собственным проблемам, и появилась надежда на их преодоление. Их планы на жизнь имеют два сценария. Первый, наиболее конкретный, включает в себя стратегические изменения: сменить или найти работу, забрать ребенка из детского дома, устроить детей в детский сад: «Снять жилье. Забрать детей...» (интервью № 15, женщина, Выборгский район).

Второй сценарий — абстрактный. Родители не проговаривают, как собираются изменить ситуацию. Они не берут на себя ответственность за решение проблем, полагаясь на абстрактного помощника. Единственное, чего они хотят — чтобы все было хорошо. Однако такая формулировка представляется размытой, не имеющей критериев: «Я бы хотела, <...> чтобы мне дали новое жилище с моими детьми и жить хорошо...» (интервью № 2, женщина, Невский район).

Третья группа: семьи, не заинтересованные в разрешении собственных проблем. Как говорилось ранее эта группа семей, которые лишь недавно вступили в сотрудничество со специалистами центра. И отношения между потребителем услуг и специалистом, который их оказывает, еще не сформированы!

К данной группе относятся семьи, информация о которых поступила в центр из отделов опеки и попечительства, КДН и ЗП, ОВД и т. д. Эти семьи не видят проблем и не понимают, зачем к ним пришли специалисты по социальной работе. Как правило, неожиданность прихода, непредсказуемость и непонимание родителями причин визита специалистов по социальной работе вызывает у родителей тревогу, страх и даже агрессию. Родители из таких семей неохотно идут на контакт, избегают общения со специалистами центра, отказываются от помощи и не выполняют взятых на себя обязательств, вследствие чего находятся в контакте со специалистами по социальной работе продолжительное время. К третьей группе были отнесены 8 из 27 семей. Ниже приведены цитаты из интервью с семьями данного типа.

«...мне казалось, что они мне только мешали, потому что работы было много, дети маленькие, хозяйственные заботы, а социальные работники приходят, отрывают от работы...» (интервью № 1, мужчина, Выборгский район).

«Ну, этот центр я знаю недавно. Как недавно, месяца 2–3 <...> Первая встреча была, это когда меня вызывали уже туда. Ну, какая встреча, как обычно все...» (интервью № 10, женщина, Невский район).

«...я не обращался ни к кому. У меня аллергия на эту тему <...>, да какая там помощь, одна говорильня...» (интервью № 12, мужчина, Выборгский район).

Как видно из приведенных цитат, клиенты центра не понимали причин визита специалистов по социальной работе. Они выражали негативное отношение не только лично к социальным работникам, но и ко всей системе социальной защиты. Также они были равнодушны к предложенным услугам и помощи.

Клиенты данной группы находятся в трудной жизненной ситуации, однако не доверяют социальной системе и не считают проблемой свою жизненную ситуацию. Большинство трудностей, с которыми столкнулись семьи данной группы, схожи с проблемами двух предыдущих групп. Особенности данной группы являются большее количество случаев проблемного употребления алкоголя клиентами и близкими родственниками, а также их крайняя бедность, с точки зрения самих клиентов.

Исследование показывает, что у клиентов данной группы низкая мотивация на решение собственных проблем. Клиенты не стремятся планировать будущее, живут одним днем: «Я во времени живу сегодняшним днем, я не помню, ел ли я сегодня...» (интервью № 12, мужчина, Выборгский район).

Итак, по материалам интервью были выделены три группы семей, находящихся в трудной жизненной ситуации и состоящих на сопровождении в отделениях профилактики безнадзорности несовершеннолетних ЦСПСиД.

Первая группа — *семьи, активно заинтересованные в разрешении собственных трудностей.*

Вторая группа — *семьи, пассивно заинтересованные в разрешении собственных трудностей.*

Третья группа — *семьи, незаинтересованные в разрешении собственных трудностей.*

Критерием для выделения вышеназванных групп послужило понимание респондентами своих проблем и способов их преодоления своими силами или при поддержке социальных служб.

Основными проблемами, с которыми сталкиваются все три группы семей, являются внутрисемейные, жилищные проблемы, проблемы с трудоустройством, дефицит дошкольных учреждений и отсутствие документов. Во второй группе дополнительно появляется такая трудность, как проблемное употребление алкоголя. В третьей группе преобладают такие трудности, как проблемное употребление алкоголя и крайняя бедность.

В каждой группе были отмечены специфические способы преодоления проблем. В первой группе у семей имеются сформулированные запросы о помощи и надежда на помощь центра. Вторая группа требует более глубокой работы специалистов центра над созданием у клиента мотивации на работу, совместную проработку сложившейся ситуации и установление доверительных и надежных отношений между потребителем услуг и сотрудниками центра. Семьи, отнесенные к третьей группе, не имеют запросов на оказание помощи, так как не считают свою жизненную ситуацию проблемой.

ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЕМЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ, СО СПЕЦИАЛИСТАМИ ЦСПСиД

Ниже представлен сравнительный опыт взаимодействия семей со специалистами центров и других учреждений, деятельность которых направлена на работу с семьями и детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации.

Исследование показало, что до встречи со специалистом по социальной работе ЦСПСиД семьи имели опыт взаимодействия с сотрудниками различных учреждений, в том числе милицией, отделами опеки и попечительства, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав и др. В интервью опыт описывается как негативный: «...испугалась. Приходят люди. Зачем они приходят? Вдруг они ребенка отберут <...>? Они такие грубые: сразу там — лишим, лишим, посадим...» (интервью № 6, женщина, Выборгский район).

То есть, общаясь с милицией или отделом опеки и попечительства, клиенты испытывают страх, чувствуют угрозу разлучения с ребенком. Нередко этот негативный опыт сказывается на отношениях клиентов со специалистами по социальной работе ЦСПСиД. Свои первые встречи с ними клиенты описывают также: «Внезапно это было...» (интервью № 4, женщина, Выборгский район).

«Они как бы пришли проверить. Они пообщались со мной, поговорили, посмотрели, где дети спят...» (интервью № 4, женщина, Невский район).

Посещение семей без предупреждения, практика проверки жилищно-бытовых условий могут порождать у клиентов представление о том, что функции социального работника схожи с функциями милиционера или специалиста отдела опеки и попечительства.

В процессе знакомства отношения меняются. ЦСПСиД начинает играть для клиентов особую роль. Они рассматривают центр как организацию, способную не только (и не столько) предоставлять социальные услуги, но и защищать от действий других учреждений. Респонденты подчеркивают, что «лучше социальная служба, чем милиция» (интервью № 6, женщина, Выборгский район).

То есть, респонденты определяют, что ЦСПСиД и другие учреждения по-разному взаимодействуют с семьей. Все учреждения, кроме ЦСПСиД, оцениваются респондентами как

карательные, что позднее вызывает проблемы во взаимоотношениях со специалистами центра. Особенно трудным является период установления контакта. По данным нескольких интервью, этот период может длиться до 6 месяцев. При этом доверительные отношения появляются, как правило, только между клиентами и специалистом по социальной работе, который непосредственно работает с ними. Усложняет ситуацию текучка кадров в ЦСПСиД. По словам клиентов, за сравнительно не большой период взаимодействия их специалист по социальной работе неоднократно менялся: «Сначала нас одна специалистка два месяца вела, а потом другая позвонила...» (интервью № 3, женщина, Выборгский район).

Как указывает большинство респондентов, у них не сложились регулярные, доверительные и надежные отношения с другими специалистами центра — психологами, юристами, социальными педагогами. Их помощь, как правило, носила эпизодический, консультативный характер, и клиенты опасаются рассказывать о своих проблемах из-за нежелания огласки. Иллюстрацией может быть следующая цитата: «Единственное — я могу позвонить социальному работнику, поговорить с ней. А туда я не могу поехать к психологу. Один раз съездила, ошиблась: поговорила, и все вылезло наружу. Я стала бояться...» (интервью № 11, женщина, Выборгский район).

Итак, специалисты по социальной работе ЦСПСиД — не единственные участники системы защиты детства, взаимодействующие с семьей. До первого контакта со специалистами ЦСПСиД семья уже столкнулась с множеством других специалистов из органов милиции, опеки и попечительства и пр. Клиенты отмечают разницу между стилем работы социальных работников и сотрудников других учреждений. На взгляд семей из группы 2 и 3, ранее столкнувшихся с органами милиции и органами опеки и попечительства, их работа носит карательный характер. Опыт взаимодействия с ними порождает негативное отношение клиентов ко всем специалистам в области социальной защиты. Вследствие этого как социальным работникам, так и семьям для установления доверительных отношений требуется приложить много усилий и времени.

Несмотря на множественные сложности взаимодействия, клиенты пользуются различными услугами. Далее мы рассмотрим, какую помощь они получают в центре.

ПРЕДЛОЖЕННЫЕ И ОКАЗАННЫЕ УСЛУГИ И ИХ РОЛЬ В ЖИЗНИ КЛИЕНТОВ ЦСПСиД

В данной части работы отражены предложенные и оказанные услуги, которые упомянули в интервью клиенты ЦСПСиД, а также делается акцент на роли данной помощи в разрешении трудной жизненной ситуации.

Как показало исследование, клиентам был предложен и оказан широкий спектр социальных услуг.

Одним из наиболее распространенных и называемых способов помощи семьям оказалась материальная помощь. Семьи получали деньги, которые помогли им не только приобрести продукты первой необходимости, но и снизить риск ухудшения ситуации (например, на лечение родителей от алкогольной зависимости или погашение долга по коммунальным платежам): «В центре я получала денежную помощь. Мы ходили вместе в магазин, продукты покупали вместе со специалистом...» (интервью № 4, женщина, Невский район).

Также к материальной помощи можно отнести продуктовую и вещевую помощь, подарки, книги и развивающие игры для детей (интервью № 11, женщина, Выборгский район).

«Помощь, одежду, билеты в театр. Дочка была довольна всем: играми, подарками, вниманием...» (интервью № 11, женщина, Выборгский район).

Второй тип помощи представляет собой содействие в разрешении вопросов, связанных с:

- ◆ оформлением документов;
- ◆ устройством детей в образовательное учреждение;

- ◆ направлением детей на отделение дневного пребывания, в санаторий или лагерь;
- ◆ возвращением детей из государственных и муниципальных учреждений (домов ребенка, интернатов, больниц, приютов);
- ◆ организацией консультаций с другими специалистами центра — юристом и психологом.

«С юристом, да, потому что у меня проблемы и по жилью были, проблемы с квартплатой, проблемы с кредитами...» (интервью № 3, женщина, Невский район).

Третий вид помощи заключается в сопровождении семей в различные учреждения (жилищный комитет, биржа труда, миграционная служба). Такая помощь, как правило, позволяет семьям снизить риск социального исключения. Например, респонденты отмечали, что именно благодаря поддержке социального работника им удалось устроиться на работу, получить необходимые документы и пр.

«[Специалист по социальной работе центра. — *Прим. авт.*] ходила со мной на биржу труда, мне помогла встать на биржу труда...» (интервью № 7, женщина, Выборгский район).

Четвертый вид помощи, который обозначают респонденты в своих ответах, это моральная поддержка, которая как раз и относится не к специфическим видам программы. Клиенты отмечают, что кроме материальных благ и различного рода сопровождения и содействия, очень ценной была душевная теплота и забота. Стоит отметить, что это не определенный вид услуг, а подход к организации работы с клиентом.

«Моральная помощь <...>, советом помогают. Не так, что бежишь куда-то, выпучив глаза, и думаешь, что же желать? Всегда, когда обращаюсь с каким-то вопросом, подскажут. Это большой плюс...» (интервью № 3, женщина, Выборгский район).

Респонденты указывают на доступность одних видов помощи и дефицит других. Например, родителям важно чувствовать постоянную поддержку социального работника и иметь возможность обсудить с ним любую трудность, в том числе по телефону.

Итак, общее впечатление от интервью с клиентами ЦСПСиД, что им была оказана помощь — материальная, моральная, консультативная, а также сопровождение в различные учреждения. Наиболее ценной помощью клиенты признали материальную и моральную поддержку. Во многих случаях эта помощь позволила изменить ситуацию в семье в лучшую сторону.

Например, одинокой маме с проблемным употреблением алкоголя были выданы деньги на лечение. В результате она преодолела кризисную ситуацию, устроилась на работу и, по ее словам, «помощь изменила [жизнь. — *Прим. авт.*] очень быстро, сразу как пришла. Вернула меня в нормальную счастливую жизнь <...>. Открыть глаза, посмотреть на белый свет, пойти по правильной дороге, подниматься все выше и выше и не спускаться с горы...» (интервью № 4, женщина, Выборгский район). Такой вид услуги не предусмотрен в Центре помощи семье и детям, однако, получить ее удалось в рамках сотрудничества с филиалом благотворительной компании «Эвричайлд» (Великобритания) в РФ. На протяжении всего Проекта клиентам центра оказывалась материальная поддержка, направленная на преодоление совершенно конкретных трудностей. Сотрудниками «Эвричайлд» проводился мониторинг ситуации. По результатам проведенного в рамках Проекта исследования выяснилось, что такого рода специфическая помощь, которая не предполагается в центре, очень востребована клиентами и помогает многим из них преодолеть сложившуюся трудную жизненную ситуацию.

Кроме практической (материальной) помощи не менее значимой для клиентов стала моральная поддержка. Они отмечают, что социальные работники помогли им в трудную минуту, мотивировали их на преодоление трудностей: «...взгляд изменился на свою жизненную ситуацию, в которой я оказалась, потому что со стороны всегда виднее. Какая-то помощь именно в тот тяжелый, трудный момент изменила сознание...» (интервью № 10, женщина, Выборгский район).

В сравнении с материальной и моральной поддержкой, сопровождение семей в различные учреждения и содействие в получении документов, устройстве детей в образовательное учреждение и пр. в наименьшей степени озвучиваются клиентами как способствующие изменению жизненной ситуации. Другими словами, эта помощь не выделяется клиентами как самостоятельная услуга, а, следовательно, не признается значимой. Однако это может свидетельствовать о том, что специалисты провели глубокую мотивационную и поддерживающую работу с клиентами, поэтому все достижения воспринимаются ими как собственные, что говорит о довольно успешном ведении программ.

ОЖИДАНИЯ, ПОТРЕБНОСТИ И ОЦЕНКА КАЧЕСТВА УСЛУГ ЦСПСиД ЕГО КЛИЕНТАМИ

В данной части рассматриваются ожидания клиентов от взаимодействия с ЦСПСиД, оценка качества предоставленных услуг и потребности в них у клиентов.

Как отмечалось выше, ожидания клиентов от взаимодействия с ЦСПСиД различны. Одни надеются на поддержку центра, другие слабо представляют, как он может им помочь, третьи негативно относятся к помощи, полагая, что не нуждаются в ней.

Отметим, что те клиенты, которые обратились в центр самостоятельно или быстро откликнулись на предложенную помощь, имеют более сформированный запрос на социальные услуги и дают более яркую оценку.

Исследование показало, что в результате долгосрочного взаимодействия (не менее 6 месяцев) у клиентов происходит переоценка предложенной и оказанной помощи. У многих респондентов начали оправдываться ожидания: «Ну конечно, помогло. Бесспорно, помогло. Если бы не помогло, любой бы человек развернулся и ушел...» (интервью № 10, женщина, Выборгский район).

В большинстве случаев ожидания оправдались частично: «[Ожидания. — *Прим. авт.*] оправдались, но частично. Старший сын у меня все равно бросил учебу и второй тоже. Где-то пытались [помочь. — *Прим. авт.*], а где-то просто так — словесно...» (интервью № 11, женщина, Выборгский район).

Среди причин неполной удовлетворенности клиенты отмечали следующее. Во-первых, сложная процедура оформления документов, на основании которых семье могут предоставить помощь. Например, для получения материальной помощи необходимо подготовить значительное количество документов, в том числе справок, выдаваемых другими учреждениями (службой занятости, паспортным столом и пр.). Многодетная мама рассказывает об этом в интервью следующим образом: «Нужно принести доказательства: справку о зарплате, о том, сколько у меня детей, не лишена ли я родительских прав, справку с места работы, справку с мужа, справки из школы, то есть, нужно съездить, собрать такую папку документов...» (интервью № 2, женщина, Выборгский район).

Во-вторых, немаловажную роль играет удаленность центра от места жительства клиентов. Зачастую у них нет возможности регулярно ездить туда на встречи и мероприятия.

«Хотя бы в Озерках, это наш ближайший центр. Нам отсюда до Озерков ехать очень долго — полтора часа. Хорошо, что половину перенесли сюда, в Мурино. Ближе стало ходить через парк, но все равно это занимает много времени...» (интервью № 2, женщина, Выборгский район).

В-третьих, дефицит квалифицированных специалистов в ЦСПСиД. Полученные консультации, например, психолога или юриста, расцениваются клиентами как недостаточные для разрешения проблем.

«Нету у нас там юриста. Была там М., но она ничего толком не могла, сколько я к ней не обращалась. Нужен юрист. Я сама оплачивать не могу услуги, я инвалид, пенсия 4 500 всего по инвалидности. Мне никак не взять юриста. Нужен юрист обязательно, не только по детям. Было такое, привели юриста, а он только по детям. О чем мне с ним разговаривать?

Я и так знаю, где у меня нарушение, а где нет. Юрист нужен по жизни — семейный, чтобы помог заявление написать и так далее...» (интервью № 11, женщина, Выборгский район).

В-четвертых, отстранение специалиста по социальной работе от активного ведения случая в ситуации, когда ребенок находится в государственном учреждении. Примеры этой проблемы были озвучены в двух интервью. В первом случае ребенок находился в приюте в течение полугода. В это время работа с мамой ребенка велась не сотрудниками центра, а приютом и отделом опеки и попечительства. В результате работы она преодолела алкогольную зависимость и нашла работу. Второй случай — аналогичный с той разницей, что дети были не в приюте, а в детском доме и помощь семье оказывала некоммерческая организация.

Таким образом, представленные выше причины неполной удовлетворенности работой ЦСПСиД отражают потребности в иной организации социальной помощи.

Во-первых, такие центры должны быть в «шаговой доступности» от места жительства клиентов. Во-вторых, в центрах необходимы постоянные квалифицированные специалисты и программы, которые содержат как стандартные, так и специфические элементы реабилитационных мероприятий. В-третьих, клиентам центров хотелось бы упрощенной системы оформления пособий и разовой помощи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы о трудностях и потребностях семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в услугах ЦСПСиД:

Клиенты ЦСПСиД делятся на три группы. Первая группа включает тех, кто осознает свои проблемы и готов к сотрудничеству с центром. Во вторую группу входят те, кто затрудняется сформулировать свои проблемы и не ищет выхода из сложившейся ситуации самостоятельно, при этом принимает помощь центра. Третью группу составляют те, кто не видит проблем в своей жизненной ситуации и агрессивно настроены по отношению к специалистам центра;

Клиенты всех трех групп имеют схожие проблемы, в том числе семейные, жилищные, проблемы с трудоустройством, дефицит дошкольных учреждений и отсутствие документов. Кроме этого у клиентов второй группы преобладает такая проблема, как алкоголизм, а в третьей — еще и крайняя бедность;

Респонденты в большей степени доверяют и активнее сотрудничают с сотрудниками ЦСПСиД, чем со специалистами других учреждений, чью работу они расценивают как карательную, даже не смотря на то, что негативный опыт требует больших временных затрат на установление доверительных отношений между семьей и ЦСПСиД;

Как наиболее ценные услуги, изменившие ситуацию в семье, клиенты назвали материальную помощь и моральную поддержку;

Ожидания от сотрудничества с ЦСПСиД у большинства клиентов оправдались лишь частично, так как они столкнулись с дефицитом услуг квалифицированных специалистов и проблемами в организации социальной помощи.

ГЛАВА 6. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФАКТОРОВ РИСКА В СЕМЬЯХ, НАХОДЯЩИХСЯ В СОЦИАЛЬНО ОПАСНОМ ПОЛОЖЕНИИ, И СЕМЬЯХ, ПЕРЕЖИВШИХ ОПЫТ РАЗЛУЧЕНИЯ С ДЕТЬМИ

М. М. Емец, А. В. Милая, В. А. Охотников
Под научным руководством Дж. Роджерс

В ходе исследований, проводившихся в рамках Проекта «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга»⁹⁴, был поставлен ряд задач. Одна из них — сравнить случаи, в которых дети были разлучены с семьей и оказались под опекой государства, со случаями, в которых дети нуждаются в поддержке социальных служб, может существовать риск их попадания под опеку государства, но они продолжают жить в своих семьях.

Изучая заполненные специалистами отделов профилактики безнадзорности несовершеннолетних (ОПБН) Единые формы оценки ребенка и семьи, исследователи выявили ряд организаций, направляющих семьи в центры социальной помощи семье и детям (ЦСПСиД). К таким организациям относятся отдел по делам несовершеннолетних (далее — ОДН), органы опеки и попечительства (ООиП), Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП), отдел социальной защиты населения и другие.

В первом томе «Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему социальной защиты детей: теоретическое обоснование и первый опыт» представлена первая часть исследования факторов риска, способствующих попаданию детей в государственные учреждения, и приведен подробный анализ 11 случаев (7 семей), в которых дети пережили опыт разлучения с семьей.

Задача этой части исследования — сравнить особенности семей, направленных в ЦСПСиД органами опеки и попечительства, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав и отделом по делам несовершеннолетних. Авторы предполагают, что именно эти семьи находятся в зоне наибольшего риска разлучения с ребенком. Представляется важным выявить и изучить факторы риска, которые отличают семьи, находящиеся в социально опасном положении, от семей, которые пережили разлуку с ребенком. Результаты анализа могут дать важную информацию для более точного распределения имеющихся ресурсов и планирования новых услуг, направленных на поддержку семей, находящихся в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении с целью предотвращения попадания детей в интернатные учреждения.

Анализ 266 случаев из общей выборки показал, что 39 случаев были направлены ООиП, 6 случаев — из КДН и ЗП, а наибольшее количество случаев — 76 — были направлены из ОДН. Так как количество случаев, направленных КДН и ЗП, невелико, они будут рассматриваться совместно со случаями, направленными ООиП. Таким образом, в данной части исследования будут рассмотрены для сравнения три группы (см. рис. 14, с. 158):

⁹⁴ Проект «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга», который реализовывался филиалом благотворительной компании «Эвричайлд» (Великобритания) в Российской Федерации при финансовой поддержке Европейского Союза в период с апреля 2008 года по июль 2010 года.

- ◆ Случаи, где дети пережили опыт разлучения с семьей;
- ◆ Случаи, направленные в ЦСПСиД органами опеки и попечительства, а также комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- ◆ Случаи, направленные в ЦСПСиД отделами по делам несовершеннолетних.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ДАННЫХ

Сравнение данных о доходе в семьях, в которых проживают или проживали дети:

Как видно из диаграмм, доход на человека в семьях детей, переживших опыт разлучения с родителями, не превышает 4 000 рублей. Обращает внимание тот факт, что в 72,7% случаев отсутствует информация об уровне дохода в данных семьях.

Во второй группе (случаи, направленные ООиП и КДН и ЗП) в 51% случаев отсутствует информация. В 29% случаев доход на человека в семье не превышает 4 000 рублей. В оставшихся 20% случаев доход на человека превышает 4 000 рублей.

В случаях, направленных ОДН, в 42% случаев информация отсутствует. В 33% случаев доход на человека в семье не превышает 4 000 рублей. В 25% случаев доход на человека превышает 4 000 рублей.

Таким образом, можно говорить, о том, что, во-первых, в большинстве случаев (во всех трех группах) информация о доходе отсутствует, во-вторых, во всех трех группах процент семей с доходом менее четырех тысяч рублей и соответственно проживающих за чертой бедности примерно одинаков:

- ◆ Случаи, где дети пережили опыт разлучения с семьей — 27,3%
- ◆ Случаи, направленные ООиП и КДН и ЗП — 28,9%;
- ◆ Случаи, направленные ОДН — 32,9%.

Сравнение данных о занятости родителей см. на рисунке 15, с. 159.

Сравнивая диаграммы, демонстрирующие занятость родителей во всех трех группах, стоит отметить, что количество родителей, не имеющих постоянного места работы, примерно, одинаково и составляет от 45% до 53%. Обращает на себя внимание существенная разница по показателю «отсутствие информации» между группой, где дети пережили опыт разлучения с родителями (45,6%), и двумя другими группами (11,1% и 2,6%).

Сравнение данных о совместном проживании ребенка и его родителей см. на рисунке 16, с. 159.

До момента помещения в государственное учреждение в 45,5% (5 детей) случаев ребенок проживал в полной семье. В 27,3% (3 ребенка) случаев ребенок воспитывался матерью-одиночкой. В 27,3% (3 ребенка) случаев родители не проживали с ребенком. Это такие ситуации, например, когда один из родителей скончался, а другой находится в местах лишения свободы или когда местонахождения родителей неизвестно. Как правило, присмотр за детьми осуществлялся бабушкой или другим хорошо знакомым человеком (например, соседом).

Как видно на рисунке 4, в 35,6% (16 детей) случаев, направленных из ООиП и КДН и ЗП, ребенок воспитывается матерью-одиночкой, в 13,3% (6 детей) случаев — отцом-одиночкой и лишь в 31% (14 детей) случаев — в полной семье. В 20% (9 детей) о ребенке заботится кто-то из близких, как правило, бабушка с дедушкой. Таким образом, видно, что фактически в 70% случаев семьи, где воспитывается ребенок, не полные, в большинстве случаев отсутствует отец.

В 55,3% (42 ребенка) случаев, направленных из ОДН, ребенок воспитывается матерью-одиночкой, в 4% (3 детей) — отцом-одиночкой и лишь в 32,9% (25 детей) — в полной семье. В 7,9% (6 детей) случаев дети воспитываются ближайшими родственниками. Ока-

зывается, что в 67,2% случаев дети также воспитываются в неполной семье, как правило, матерью-одиначкой.

Анализируя данный показатель по всем трем группам, можно говорить о том, что в большинстве случаев дети проживают в неполных семьях и в основном с матерью.

Однако отсутствие кого-либо из родителей не является показателем, на основании которого ребенка помещают в государственные учреждения, так как полные и неполные семьи встречаются во всех трех исследуемых группах.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ФИЗИЧЕСКОГО И ПСИХИЧЕСКОГО ЗДОРОВЬЯ ЧЛЕНОВ СЕМЬИ И НАЛИЧИЕ АЛКОГОЛЬНОЙ ИЛИ НАРКОТИЧЕСКОЙ ЗАВИСИМОСТИ

Сравнение данных о здоровье ребенка см. на рисунке 17, с. 160.

Во всех трех группах показатели демонстрируют тенденцию к отсутствию проблем со здоровьем ребенка: в первой группе — 45,6%, во второй — 64,4%, в третьей — 69,8%. Необходимо отметить, что процент детей, имеющих проблемы со здоровьем, одинаков и составляет от 21% до 27,3%. Обращает на себя внимание тот факт, что в первой группе, где дети пережили опыт разлучения с родителями, в 27,3% отсутствует информация о здоровье ребенка, в то время как в двух других группах этот показатель не превышает 9,2%.

Сравнение данных об употреблении наркотиков близкими ребенка см. на рисунке 18, с. 160.

Во всех трех выборках доля случаев употребления наркотических веществ близкими ребенка не велика и составляет от 18,2% до 22,4%, причем в тех случаях, где дети пережили опыт разлучения с родителями, процент не самый высокий, но самый большой процент по отсутствию информации об употреблении наркотиков близкими.

Сравнение данных об употреблении алкоголя см. на рисунке 19, с. 161.

Как видно на рисунке 26, в первой группе сохраняется тенденция к отсутствию информации об употреблении алкоголя близкими (45,5% случаев). Необходимо отметить, что количество случаев употребления близкими алкоголя составляет 36,4% по сравнению с 18,2% случаев неупотребления алкоголя. Однако те случаи, где отсутствует информация, вполне вероятно, могли уравнивать данные показатели в первой группе, так как количество направленных в центры из ООиП, КДН и ЗП и ОДН случаев употребления и неупотребления алкоголя близкими одинаково.

Сравнение данных о психическом и физическом состояниях близких ребенка см. на рисунках 20 и 21, с. 161, 162.

Как и в предыдущих сравнениях, в данном сравнении не выявлено существенной разницы при проблемах с психическим состоянием близких во всех трех группах (рисунок 7). Сохраняется тенденция к отсутствию информации в первой группе и отсутствию проблем с психическим состоянием близких во всех трех группах.

При анализе данных обращает на себя внимание превалирование проблем с физическим здоровьем родителей из первой группы (36,4%) в сравнении с двумя другими (13,3% во второй группе и 11,8% в третьей). В остальном наблюдается выше описанная тенденция к отсутствию значимой информации в первой группе по сравнению с двумя другими.

Таким образом, учитывая все вышеперечисленные факты, можно сделать вывод о том, что между тремя описанными группами не существует значимых различий по социально-демографическим показателям семей кроме разницы в физическом здоровье родителей первой и двух других групп. Можно предположить, что именно проблема с физическим здоровьем близких стала одной из причин разлучения ребенка с семьей. Особенно это может касаться случаев, где ребенка (детей) воспитывал один из родителей, которому потребовалась долгосрочная госпитализация или наступило стойкое нарушение функционирования, что привело к невозможности заботиться о ребенке.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФАКТОРОВ РИСКА

В данном разделе три выделенные ранее группы сопоставляются по тем факторам, которые были выявлены в ходе анализа случаев, где ребенок пережил опыт разлучения с семьей. Следует напомнить, что в ходе исследования ситуации в семьях были разделены на пять видов в зависимости от наличия и степени глубины, зафиксированных специалистами ОПБН трудностей.

Кризисная ситуация (80–100% риска по фактору) — ситуация может являться опасной для жизни ребенка, требует экстренного вмешательства для обеспечения безопасности и благополучия ребенка.

Неблагополучная ситуация (60–80% риска по фактору) — существуют значительные трудности в семье, ситуация требует немедленного вмешательства для обеспечения безопасности и благополучия ребенка.

Умеренно неблагополучная ситуация (40–60% риска по фактору) — существуют трудности, с которым семья в состоянии справиться при наличии поддержки соответствующих специалистов.

Удовлетворительная ситуация (20–40% риска по фактору) — трудности по данному разделу незначительны, семья может справиться с ними самостоятельно или при незначительной поддержке.

Благополучная ситуация (0–20% риска по фактору) — трудности отсутствуют, ситуация не требует никакого вмешательства.

Нарушение родительско-детских отношений см. на рисунке 22, с. 162.

Во всех трех группах не выявлено ни одного случая, указывающего на существование кризисной ситуации в отношениях между ребенком и родителями. Речь идет только о неблагополучной или умеренно неблагополучной ситуации в семье. В тех случаях, где ребенок пережил опыт разлучения с семьей, такая ситуация наблюдается в 72,7%. Однако необходимо напомнить, что информация по данному (как и по всем остальным) фактору собиралась в ряде случаев уже после разлучения ребенка с семьей, и сведения, занесенные в ЕФО (Единая форма оценки ребенка и семьи), носят общий характер, поскольку сбор данных о случае часто происходил со слов родственников и соседей, что не позволяло в полной мере сформировать объективную картину о взаимоотношениях родителей и ребенка. В 27,3% случаев невозможно сделать какие-либо выводы о родительско-детских отношениях, так как отсутствует информация. В 50% случаев в двух других группах не наблюдается нарушений в отношениях между родителями и ребенком. Неблагополучная ситуация присутствует в 13,3% случаев, направленных из ООиП и КДН и ЗП, а из ОДН — 6,5%.

Далее целесообразно рассмотреть такие факторы риска, как опыт переживания психического насилия и существование угрозы жизни и здоровью ребенка, поскольку данные факторы тесно взаимосвязаны и одно может являться следствием другого.

Опыт переживания психического насилия см. на рисунке 23, с. 163.

Сравнивая фактор «переживание психического насилия», необходимо отметить, что в первой группе в 18% случаев дети пережили психическое насилие (кризисная ситуация), что незначительно отличается от случаев, направленных ОДН (12,7%). А неблагополучная ситуация по данному фактору наблюдается в 18% случаев, где дети пережили разлучение с семьей и были помещены в государственные учреждения, и в 15,5% случаев, направленных ООиП и КДН и ЗП. Во второй и в третьей группах в большинстве случаев ситуация оценивалась как благополучная и удовлетворительная (что составило от 64,4% до 71,4%), то есть у детей практически не было опыта переживания психического насилия.

Существование угрозы жизни и здоровью ребенка см. на рисунке 24, с. 163.

По фактору «существования угрозы жизни и здоровью ребенка» отсутствует какая-либо информация в 27,3% случаев. В 72,2% ситуация определяется как умеренно-неблагопо-

лучшая, что может говорить о неопределенности в вопросе существования угрозы жизни и здоровья ребенка. Выставляя такую оценку, специалисты, возможно, предполагали проблемы в семье по данному фактору, но до конца не были в этом уверены. Однако обращает на себя внимание тот немаловажный факт, что во второй и третьей группах достаточно велик процент случаев, где ситуация в семье оценивалась как кризисная (случаи, направленные ООиП и КДН и ЗП), 17,9%, и случаев, направленных ОДН, 15%. Эти случаи требуют пристального внимания социальных служб, поскольку, вероятно, именно они являются теми случаями, которые стоят наиболее близко к черте, на которой определяется, будет ли жить ребенок в семье или попадет под опеку государства.

Трудности с образовательным процессом ребенка см. на рисунке 25, с. 164.

На этом рисунке видно, что во всех трех исследуемых группах наибольшее количество случаев характеризуются как умеренно неблагополучные (от 31% до 36%). Вероятно, специалисты предполагают, что существуют определенные трудности, но не могут определить, какие именно. Доля случаев, имеющих показатели от кризисного до неблагополучного, имеет значения от 22% до 36% во всех трех выборках, что говорит о незначительных различиях между случаями во всех группах.

Трудности в получении социальных гарантий см. на рисунке 26, с. 164.

При анализе данного фактора было выявлено, что в 28,9% — 36,4% случаев во всех трех группах ситуация определяется как кризисная. Однако кризисная ситуация по данному фактору не может свидетельствовать о низкой компетенции родителей. Вероятнее всего, она свидетельствует о низком уровне информированности и доступности социальных услуг, о неразвитых способностях родителей преодолевать бюрократические трудности.

Криминальный статус родителей см. на рисунке 27, с. 165.

На этом рисунке видно, что в тех, случаях, где дети пережили опыт разлучения с семьей, не было зафиксировано серьезных кризисных ситуаций, которые требовали бы оперативных действий со стороны служб. Притом лишь в 9% случаев ситуация в семьях была неблагополучной (как правило, речь идет о случаях, где биологический отец ребенка находится в местах лишения свободы, однако он с самого начала не принимал участия в его воспитании). В 54,5% случаев информация опять же отсутствует.

Необходимо отметить, что в случаях, направленных ООиП и КДН и ЗП, а также ОДН, существует определенный процент семей, где ситуация требует особого внимания (6,7% и 11,3% соответственно), так как оценена специалистами как кризисная. В остальных случаях в большинстве ситуации в семьях благополучные.

ФАКТОРЫ РИСКА, ДОПОЛНИТЕЛЬНО ВЫЯВЛЕННЫЕ В СЕМЬЯХ, НАПРАВЛЕННЫХ ООиП, КДН И ЗП И ОДН В ЦСПСид

При анализе случаев, направленных ООиП, КДН и ЗП и ОДН (см. рис. 28, с. 167), были выявлены дополнительные факторы риска, характерные для второй и третьей групп. Так, в данных группах обращает на себя внимание тот факт, что в большом количестве случаев выявлены долги различного характера (квартплата, банковские кредиты).

В случаях, где был опыт разлучения ребенка с семьей, данный фактор риска выявлен не был. Возможно, это связано с тем, что по данной группе информация в целом была собрана не в полном объеме, а вопросы, направленные на выяснения материального положения семей, как правило, вызывают наибольшие затруднения (см. рис. 29, с. 166).

Обращает на себя внимания тот факт, что дети уже имели опыт разлучения с матерью, причем в случаях, где семьи были выявлены ООиП и КДН и ЗП, процент таких случаев выше. Под опытом разлучения ребенка с матерью в данных случаях понимается следующее: внезапная смерть матери, уход матери в другую семью, оставление ребенка на

попечение отца или ближайших родственников (бабушка и дедушка) или опыт проживания ребенка в приюте.

В семьях первой группы (где дети были помещены под опеку государства) не удалось выяснить, был ли у детей опыт разлучения с семьей до того, как они попали в государственные учреждения. Однако тот факт, что они уже оказались на воспитании в государственных учреждениях различных форм предполагает, что возвращение детей в семью — долгий и трудоемкий процесс, который не всегда приводит к возвращению ребенка в семью или к родственникам.

Вследствие вышесказанного следует предельно внимательно отнестись к тем, случаям из второй и третьей группы, где дети имели опыт разлуки с матерью, поскольку некоторые из них по тем или иным причинам временно проживали в приюте или социальной гостинице и находятся в ситуации, которая может привести к повторному разлучению и помещению ребенка под опеку государства.

На рисунке 30 (см. с. 166) отображены факторы, выделенные как специфические для группы семей, сигнал о которых в центр пришел из ОДН. В данной группе отмечены случаи, которые характеризуются как кризисные (5,9%) и неблагополучные (5,9%) с точки зрения поведения ребенка. Возможно такая ситуация связана с тем, что в поле зрения ОДН, как правило, попадают случаи когда ребенок/подросток совершает административные правонарушения или демонстрирует антиобщественное поведение.

Как специфический фактор, характерный для этой группы, был также выделен фактор отсутствия необходимых навыков самообслуживания у родителей. В 20% случаев ситуация описывалась как кризисная. В данный раздел попали семьи, которые привлекли внимание соседей и родственников своим поведением или тем, как они заботятся о ребенке, а также попали в поле зрения сотрудников ОДН, например, по факту отсутствия документов, удостоверяющих личность. Особо стоит отметить, что в данную группу попали выпускники интернатных учреждений, имеющие собственных детей.

Итак, в данном исследовании и в исследовании, опубликованном ранее в томе 1 «Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему социальной защиты детей: теоретическое обоснование и первый опыт» были рассмотрены такие факторы, как социально-демографические показатели семей, находящихся на сопровождении в ОПБН, факторы риска, которые могут привести ребенка к разлучению с семьей, особенности физического и психического здоровья членов семьи и наличие зависимости членов семьи от ПАВ. В проведенной работе были выделены группы семей, которые, с точки зрения авторов, находятся в наиболее социально опасном положении, поскольку велик риск разлучения ребенка с семьей. Однако даже по этим группам невозможно безусловно констатировать набор факторов, которые, возникнув в одной семье, приведут к ситуации изъятия ребенка из семьи. Кроме того, при принятии решения у специалистов должен возникнуть вопрос о том, какие из этих выделенных факторов являются наиболее значимыми и весомыми.

Для того чтобы определиться со степенью значимости существующих факторов риска, авторы предлагают рассмотреть их применительно к одной из теорий детского развития — теории экологических систем, созданной Ури Бронфенбреннером⁹⁵.

Согласно данной теории, экологическая среда развития ребенка состоит из четырех систем:

- ◆ микросистема — семья ребенка;
- ◆ мезосистема — детский сад, школа, двор, квартал проживания;
- ◆ экзосистема — взрослые социальные организации;
- ◆ макросистема — культурные обычаи страны, ценности, обычаи и ресурсы.

⁹⁵ Bronfenbrenner, U., *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Cambridge, 1979.

Между этими четырьмя системами существуют связи как прямого, так и обратного влияния. Бронфенбреннер отмечает, что экологические системы подвижны и со временем меняются. Рождение младшего брата/сестры, начало обучения в школе или развод родителей меняют отношения между ребенком и его окружением.

1. Микросистема, по его определению, это «комплекс отношений между развивающимся человеком и непосредственной средой, включающей самого этого человека» (семья, родители и родственники).

2. Мезосистема — совокупность влияющих друг на друга микросистем. Речь идет о взаимосвязях между семьей, школой, группой сверстников (в ряде случаев сюда могут также включаться детский лагерь или рабочее место).

3. Экзосистема, по определению У. Бронфенбреннера, это «расширение мезосистемы, охватывающее другие специальные структуры, как формальные, так и не формальные, которые сами не включают в себя развивающегося человека, но воздействуют на непосредственные условия, в которых человек оказывается, или вбирают в себя их, тем самым затрагивают, ограничивают или даже определяют происходящее». В данном случае речь идет о более широких, более отдаленных, по сравнению с двумя предыдущими видами окружающих условий, которые влияют на человека, даже если он не вступает в физический контакт с ними (мир производственных отношений, средства массовой информации, местные органы власти, торговля, промышленность и пр.).

4. Макросистема — «преобладающие институциональные паттерны культуры или субкультуры, такие как экономическая, социальная, образовательная, правовая и политическая системы, конкретными проявлениями которых являются микро-, мезо- и экзосистемы».

«долги семьи», «отсутствие необходимых навыков самообслуживания родителей»;

«криминальный статус родителей», «трудности с получением социальных гарантий»;

«трудности с образовательным процессом ребенка», «деструктивное поведение ребенка» «родительско-детские отношения», «опыт переживания ребенком психического насилия»;

«существование угрозы жизни ребенка»;

а также «опыт разлучения ребенка с матерью».

Таким образом, из описания теории и рисунка 31 (см. с. 167), демонстрирующего распределение выявленных факторов риска по системам, видно, что наиболее влиятельными факторами являются находящиеся в микросистеме. Именно они наиболее значимо влияют на ребенка, поскольку эти факторы характеризуют ситуацию в самом ближайшем круге ребенка — в семье. В данном исследовании выявлены факторы, которые, с точки зрения авторов, относятся к микросистеме, — это «родительско-детские отношения», «опыт переживания ребенком психического насилия», «существование угрозы жизни ребенка», а также «опыт разлучения ребенка с матерью».

Дальше по степени отдаленности и влияния на ребенка находятся факторы, которые характеризуют ситуацию с образованием ребенка, обеспечение здоровья самого ребенка и его близких и относятся к мезосистеме. Из выделенных в исследовании факторов к мезосистеме можно отнести «трудности с образовательным процессом ребенка», «деструктивное поведение ребенка».

К экзосистеме из выделенных ранее факторов относятся «криминальный статус родителей», «трудности с получением социальных гарантий», «отсутствие необходимых навыков самообслуживания родителей» и «долги семьи».

Несомненно, что все выделенные в исследовании и выше описанные факторы влияют на жизнь ребенка.

Крайне важно отметить, что на жизнь ребенка в большей степени влияют те факторы, которые находятся в микросистеме, поскольку именно данная система характеризует ситуацию в семье и формирует личность ребенка и его благополучие, поскольку именно семья является основным институтом социализации ребенка.

Таким образом, с точки зрения авторов данного исследования, в работе со случаем необходимо учитывать удельный вес каждого из факторов, которые оказывают влияние на жизнь ребенка. Следовательно, факторы, распределяющиеся в системе наиболее близко к ребенку, являются наиболее значимыми и имеют большую степень непосредственного влияния на ребенка. Все остальные факторы, более удаленные в системе от ребенка, несомненно, имеют значение и влияют на ситуацию, однако, менее выражено, чем факторы, находящиеся в микросистеме.

ВЫВОДЫ

Сравнительный анализ данных, полученных из ЕФО, по трем группам случаев выявил, что в группе, где дети были разлучены с семьей и помещены под опеку государства, по большинству показателей информация была собрана не в полной мере, что, возможно, не позволило специалистам объективно оценить ситуацию в семье и принять те необходимые эффективные меры, которые могли бы предотвратить разлучение ребенка с семьей.

Все три группы случаев по рискам, которые были в них выявлены, а также по их сочетанию довольно схожи.

В случаях, где дети были помещены под опеку государства, несколько выше процент переживания детьми психического насилия. Однако обращает на себя внимания тот факт, что информация собиралась специалистами уже после помещения детей под опеку государства. Как правило, специалист строил выводы из бесед с людьми, окружающими семью, не имея возможности наблюдать ситуацию внутри семьи, а тем более побеседовать с ребенком.

В случаях, где ребенок был разлучен с семьей и помещен под опеку государства, по фактору существования угрозы жизни здоровью ребенка ситуация в 72,7% случаев описывается как умеренно неблагоприятная, что свидетельствует о том, что родители могли бы с ней справиться самостоятельно при небольшой поддержке специалистов центра, направленной конкретно на преодоление данной ситуации. При этом в двух других группах выявлены случаи, где ситуация с угрозой жизни и здоровью ребенка была отмечена специалистами в ЕФО как кризисная. Вероятно, что именно эти случаи требуют максимального внимания специалистов, поскольку именно они приближены к черте, которая отделяет первую группы от двух других, то есть к моменту изъятия ребенка из семьи.

Кроме того, есть еще одна категория семей, находящаяся в зоне риска по разлучению с ребенком — это семьи, у которых уже был эпизодический опыт разлучения. Это касается семей, где ребенок ранее был временно помещен в государственные учреждения или же мать на долгое время оставляла его на воспитание родственникам.

К факторам, которые могли оказать влияние на решение о помещении ребенка в государственные учреждения, можно отнести состояние физического здоровья близких, воспитывавших ребенка, так как в группе случаев, где дети помещены под опеку государства, процент взрослых, имеющих проблемы со здоровьем, выше, чем в двух других группах. Возможно, в данной ситуации этот факт стал решающим при принятии решения, поскольку при отсутствии неформальной поддержки, такой как участие родственников в уходе и воспитании ребенка, родитель вынужден был принять такое решение самостоятельно или же принять предложение о помещении ребенка в государственное учреждение, полученное от социальных служб. Кроме того необходимо отметить, что услуги, которые предоставляются государственной системой, не предусматривают тех необходимых ребенку видов помощи, которые были бы направлены на получение услуги, предотвращающих попадание в интернат.

Если рассматривать результаты с точки зрения теории систем, то необходимо отметить, что существуют факторы риска, которые располагаются наиболее близко к ребенку и вследствие этого могут оказывать на его развитие значительное влияние. Остальные факторы, находящиеся в системе на большем удалении от ребенка, также имеют удельный вес и влияют на ситуацию, но менее выражено.

ГЛАВА 7. МОДЕЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ

Е. В. Тросман

Несмотря на рост количества социальных служб и их сотрудников, которые должны помогать семьям, размещение детей в государственные учреждения остается одной из основных форм жизнеустройства детей в Санкт-Петербурге.

В данный момент в городе работают районные центры социальной помощи семье и детям. Но, учитывая, что районы Санкт-Петербурга велики по площади, а количество специалистов по нормам исчисляется как 1 на 15 000 населения, то их услуги становятся недоступными для тех детей и семей, которые в них особенно нуждаются.

Качество услуг, особенно по предотвращению случаев попадания детей под опеку государства, остается на низком уровне. Способом оценки эффективности работы таких государственных служб являются количественные, а не качественные показатели, соответственно, результатом работы, как правило, является не достижение определенной цели в работе с семьей, а лишь количество оказанных ей услуг.

Главная цель работы проектов филиала благотворительной компании «Эвричайлд» (Великобритания) в Российской Федерации (далее — «Эвричайлд») — сокращение количества детей, попадающих в интернатные учреждения, и рост численности детей, переданных из таких учреждений в семьи. Путь, избранный для достижения этой цели — это развитие эффективных социальных служб, оказывающих большой спектр услуг для детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и детей с особыми потребностями.

История проекта. В 1994–2004 гг. благодаря работе сотрудников компании «Эвричайлд» более 2500 семей в Санкт-Петербурге ежемесячно получали индивидуальную помощь. В 2004 году компания начала проектную деятельность по созданию территориальных служб социальной поддержки для семей с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении в Выборгском и Невском районах Санкт-Петербурга. Районы были выбраны по рекомендации Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга⁹⁶, как наиболее «проблемные» в силу наличия большого количества социально неблагополучных семей.

Для реализации проекта в этих районах было выбрано три целевых муниципальных округа (МО):

- ◆ «Парголово» (Выборгский район);
- ◆ «Шувалово-Озерки» (Выборгский район);
- ◆ «Рыбацкое» (Невский район).

Детское население целевых территорий проекта составляет около 25 000 детей (Парголово ~ 1400, Шувалово-Озерки ~ 14 000, Рыбацкое ~ 11 000). Общее население составляет ~ 165 000 человек (Парголово ~ 12 200, Шувалово-Озерки ~ 100 000, Рыбацкое ~ 50 000).

Все три муниципальных округа удалены от районных центров социальной помощи. Для социально неблагополучных семей такая удаленность и необходимость добираться до

⁹⁶ Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга, www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/trud (источник данных проверен 22.03.2010).

центра на транспорте является веской причиной отказа от услуг даже в случае знания о них. В связи с этим основной упор в работе территориальных социальных служб делается на выходах специалистов по адресу клиента и приеме граждан в пределах шаговой доступности.

В выбранных муниципалитетах территориальные социальные службы поддержки семей с детьми в трудной жизненной ситуации развивались по-разному. Во время реализации проекта было апробировано три варианта работы специалистов по территориальному принципу:

Парголово. Специалисты СПб ГУ «Центр социальной помощи семье и детям Выборгского района» ведут прием на территории местной администрации МО «Парголово» три раза в неделю.

Шувалово-Озерки. Специалисты СПб ГУ «Центр социальной помощи семье и детям Выборгского района», закрепленные за данным муниципальным округом, не ведут прием на его территории, но выходят по адресам по графику.

Рыбацкое. Специалисты ГУ «Центр социальной помощи семье и детям Невского района Санкт-Петербурга» ведут прием на территории муниципального округа пять дней в неделю как обособленная социальная служба.

Самая длинная история в проекте у Социальной службы «Рыбацкое», открытой в 2004 году. Служба стала основной пилотной площадкой для отработки территориальной модели социального обслуживания семей с детьми в трудной жизненной ситуации и последующего создания служб в МО «Шувалово-Озерки» и «Парголово».

Несмотря на различные условия работы специалистов, все три службы объединяют общие цели, принципы, задачи, правовая основа и алгоритм работы. С другой стороны, они отличаются по затратам, графику работы специалистов, требованиями к минимальному кадровому обеспечению, степени подотчетности районному центру и, как следствие, суммарной степенью эффективности работы службы. Кроме того, их специфика обусловлена различиями муниципальных территорий, поэтому при создании такого рода служб необходимо учитывать географические, экономические и социальные показатели по микрорайонам. Исходя из вышеперечисленного, наиболее удачным оказался опыт работы территориальной службы в МО «Парголово» Выборгского района, работающей с 2008 года.

Ниже мы подробнее рассмотрим все методологические составляющие, необходимые для создания эффективной территориальной службы поддержки семей с детьми в трудной жизненной ситуации.

ЦЕЛЬ СЛУЖБЫ, ПРИНЦИПЫ, ЗАДАЧИ, ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ, ПОТРЕБНОСТИ ЦЕЛЕВЫХ ГРУПП

Цель: содействовать обеспечению права каждого ребенка на жизнь в безопасном семейном окружении.

Принципы работы службы: в соответствии с Федеральным законом «Об основах социального обслуживания населения в РФ» от 10.12.1995 № 195-ФЗ социальное обслуживание основывается на следующих принципах:

- 1) *адресность* услуг и ориентация обслуживания на индивидуальные потребности семьи;
- 2) *доступность* (бесплатно и в шаговой доступности) и своевременное оказание социальной помощи;
- 3) *добровольность* при принятии услуг и отказе;

⁹⁷ Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10.12.1995 № 195-ФЗ, статья 38, www.sobes73.ru/templates/zakon6.html.

⁹⁸ Конвенция о правах ребенка. Указ. соч.

4) *гуманность*, то есть соблюдение этического кодекса социального работника и приверженность принципам Конвенции ООН о правах ребенка⁹⁸;

5) *приоритетность* предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации;

6) *конфиденциальность*. Доступ к информации имеет в учреждении сотрудник, ответственный за организацию работы услуги социального сопровождения. Он определяет ограничения в доступе к информации третьим лицам. На доступ к информации имеет право ответственное лицо, осуществляющее мониторинг деятельности и проводящий супервизии для специалистов по данному направлению;

7) *профилактическая направленность* (безнадзорность, попадание в интернатное учреждение).

Задачи:

- ◆ оказывать детям и их семьям комплексную поддержку социальной направленности по месту проживания детей и их семей с целью реализации их законных прав и интересов;
- ◆ координировать услуги социальной направленности для детей и их семей по месту их проживания;
- ◆ содействовать активности сообщества и развитию социальной среды.

Целевая группа: семьи с детьми, проживающие на территории муниципального округа и находящиеся в социально опасном положении или трудной жизненной ситуации, когда невмешательство специалистов может привести к попаданию детей в систему государственного воспитания.

Потребности целевых групп — потребности детей в:

- ◆ нормальном функционировании в повседневной жизни, позволяющем ребенку расти здоровым и полноценно развиваться;
- ◆ развитии навыков самообслуживания/ухода за собой;
- ◆ получении образования;
- ◆ безопасности и эмоциональном благополучии в семье;
- ◆ общении со сверстниками и участии в общественной жизни
- ◆ уважении и учете мнения детей социально значимыми взрослыми.

Потребности родителей в:

- ◆ правовой информации;
- ◆ получении социально-экономической помощи;
- ◆ психологической поддержке;
- ◆ обучении навыкам повседневного ухода за ребенком;
- ◆ развитии и образовании ребенка;
- ◆ понимании эмоционального состояния ребенка, обучении приемам бесконфликтного общения с ним.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА

Международные правовые нормы

Конвенция ООН о правах ребенка⁹⁹

Статья 3 — наилучшее обеспечение прав ребенка. Все действия в отношении ребенка должны в полном объеме учитывать его интересы. Государство должно обеспечивать соответствующую заботу о ребенке, если родители или другие лица, на которых возложена эта ответственность, этого не делают.

⁹⁹ Там же.

Статья 9 — неразлучение с родителями. Ребенок имеет право жить со своими родителями за исключением тех случаев, когда это противоречит наилучшим интересам ребенка. Ребенок также имеет право сохранять связь с обоими родителями в случае разлучения с одним из них или обоими.

Статья 12 — учет мнения ребенка. Ребенок имеет право свободно выражать свои взгляды, а этим взглядам следует уделять внимание при решении любых вопросов, затрагивающих данного ребенка.

Статья 18 — родительская ответственность за детей. Родители совместно несут основную ответственность за воспитание ребенка, а государство должно поддерживать их в этом. Государство должно оказывать надлежащую помощь родителям в воспитании детей.

Статья 19 — защита от злоупотреблений и ненадлежащего обращения. Государство должно защищать ребенка от любых форм жестокого обращения со стороны родителей или других лиц, несущих ответственность за заботу о ребенке, создавать соответствующие социальные программы предупреждения злоупотреблений и лечения пострадавших.

Статья 26 — право на социальную защиту. Ребенок имеет право пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование.

Статья 27 — право на качество жизни, необходимое для его физического, умственного, нравственного и социального развития. Каждый ребенок имеет право на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития. Родители несут основную ответственность за обеспечение необходимого уровня жизни. Обязанность государства состоит в том, чтобы создать соответствующие условия для реализации этой ответственности. Обязательства государства в этой связи могут включать оказание материальной помощи родителям и их детям.

Федеральные правовые акты

Конституция РФ¹⁰⁰

Статья 38 — Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей.

Статья 39 — Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁰¹

Статья 1. Дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, — 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 специальных учебно-воспитательных учреждениях; дети, проживающие в малоимущих

¹⁰⁰ Конституция Российской Федерации, www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm.

¹⁰¹ Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», www.homekid.ru/lawkid/index.html.

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 (в редакции Федерального Закона № 120-ФЗ от 30.06.2007);

Социальные службы для детей — организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие мероприятия по социальному обслуживанию детей (социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, медико-социальных, психолого-педагогических, правовых услуг и материальной помощи, организации обеспечения отдыха и оздоровления, социальной реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, обеспечению занятости таких детей по достижении ими трудоспособного возраста), а также граждане, осуществляющие без образования юридического лица предпринимательскую деятельность по социальному обслуживанию населения, в том числе детей (в редакции Федерального закона от № 170-ФЗ от 21.12.2004.);

Статья 7. Содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов.

Пункт 1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством Российской Федерации, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка (в редакции Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004).

Пункт 2. Родители ребенка (лица, их заменяющие) содействуют ему в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту его прав и законных интересов, с учетом возраста ребенка в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка.

Пункт 3. Педагогические, медицинские, социальные работники, психологи и другие специалисты, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за работу по воспитанию, образованию, охране здоровья, социальной поддержке и социальному обслуживанию ребенка, по поручению органов опеки и попечительства и других компетентных органов могут участвовать в мероприятиях по обеспечению защиты прав и законных интересов ребенка в органах образования, здравоохранения, труда социального развития, правоохранительных и других органах, занимающихся защитой прав ребенка (в редакции Федерального Закона № 122-ФЗ от 22.08.2004).

Пункт 4. Общественные объединения (организации) и иные некоммерческие организации могут осуществлять деятельность по подготовке ребенка к реализации им своих прав и исполнению обязанностей (в редакции Федерального Закона № 122-ФЗ от 22.08.2004)

Статья 14-1. Меры по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей.

Пункт 2. Родители (лица, их заменяющие) обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Лица, осуществляющие мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию детей, содействию их социальной адаптации, социальной реабилитации и подобные мероприятия с участием детей (далее — лица, осуществляющие мероприятия с участием детей), в пределах их полномочий способствуют физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной

власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией оказывают содействие указанным лицам при осуществлении ими своих обязанностей по физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей.

Статья 15. *Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.*

«Семейный Кодекс Российской Федерации» (СК РФ) № 223-ФЗ от 29.12.1995 (принят ГД ФС РФ 08.12.1995).

Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в РФ» №195-ФЗ от 10.12.1995.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ от 21.05.1999.

Федеральный закон «О государственной социальной помощи» № 178 от 17.07.1999.

Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» № 256 от 29.12.2006.

Постановление Министерства труда России «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Центр социальной помощи семье и детям» № 52 от 19.07.2000.

Локальные правовые акты (Санкт-Петербург)

Закон «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» № 230-42 от 04.06.2007.

Распоряжение Администрации Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах по профилактике безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних в Санкт-Петербурге» № 1613-ра от 30.08.2002.

Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О мерах по совершенствованию деятельности служб по предупреждению и пресечению детской безнадзорности и беспризорности в Санкт-Петербурге» № 2021 от 21.12.2004.

Закон Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах социальной поддержки детей и молодежи в Санкт-Петербурге» № 222–26 от 30.05.2005.

Закон Санкт-Петербурга «Об организации отдыха и оздоровления детей и молодежи в Санкт-Петербурге» № 530–86 от 15.11.2006.

Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Концепции демографического развития Санкт-Петербурга на период до 2015 года» № 1539 от 12.06.2006.

Постановление Правительства Санкт-Петербурга «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» № 128 от 23.12.2003.

Распоряжение Администрации Санкт-Петербурга «Об утверждении Временного положения об информационном взаимодействии исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга между собой и с органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге» № 1024-ра от 17.10.2001.

Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга «О мерах по обеспечению взаимодействия Администрации Санкт-Петербурга с органами местного самоуправления при организации и осуществлении опеки и попечительства» №244-р от 13.03.2000.

Закон Санкт-Петербурга «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге» № 587–80 от 24.11.2004.

Закон Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах социальной поддержки детей и молодежи в Санкт-Петербурге» №222–26 от 30.05.2005.

Нормы учреждения

Устав Центра социальной помощи семье и детям.

Положение о Службе профилактики безнадзорности несовершеннолетних.

ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ СЛУЖБЫ

Основной функцией специалиста службы является ведение случая (кейс-менеджмент) семьи по преодолению трудной жизненной ситуации. Для этого необходимо:

- ◆ выявление семей (взаимодействие с социально значимыми структурами и местным сообществом);
- ◆ установления контакта с семьей;
- ◆ оценка условий жизни и потребностей ребенка и семьи;
- ◆ разработка и реализация плана помощи семье (направление или сопровождение в необходимые семье инстанции согласно плану);
- ◆ оценка эффективности оказанной семье помощи в соответствии с планом;
- ◆ оценка удовлетворенности семьи работой службы;
- ◆ контроль над соблюдением прав детей;
- ◆ мониторинг семей, снятых с сопровождения.

ОПИСАНИЕ РАБОТЫ СЛУЖБЫ

Условия работы службы

Служба организуется на базе Центра социальной помощи семье и детям при отделении профилактики безнадзорности несовершеннолетних либо в качестве отделения приема и консультации (с функциями сопровождения). Возможны 3 варианта работы службы:

Специалисты отделения приема и консультации (с функциями сопровождения) ведут прием, выходят в адреса, работают с документами на территории микрорайона 5 дней в неделю.

Специалисты отделения профилактики безнадзорности несовершеннолетних ведут прием и выходят в адреса на территории микрорайона 3 раза в неделю на, 2 раза в неделю в районном Центре ведется работа с документами, общение по телефону.

Работа с документами и прием ведется на базе районного Центра, а специалисты отделения профилактики безнадзорности несовершеннолетних выходят в адреса на территории закрепленного за ними микрорайона не реже 4 раз в неделю.

Интенсивность, периодичность и срок сопровождения каждой отдельной семьи определяется специалистом в плане помощи семье на основе оценки ситуации в семье и исходя из потребностей ребенка и семьи.

Условия для включения ребенка и его семьи в работу службы:

- ◆ проживание в СПб в XXX районе в XXX микрорайоне;
- ◆ желание семьи сотрудничать;
- ◆ наличие:
 - ◆ *безнадзорности и угрозы беспризорности* (под безнадзорностью мы понимаем неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию, обучению и/или содержанию ребенка со стороны родителей/законных представителей или должностных лиц; под беспризорностью — не имеющий места жительства или места пребывания беспризорный ребенок);
 - ◆ *угрозы физического насилия*;
 - ◆ *жестокостью дисциплины, подозрений на избиения и т. п.* Об этом могут свидетельствовать слова ребенка, физические повреждения (характер повреждений), поведение;
 - ◆ *психологического насилия*;
 - ◆ хронического, то есть повторяющегося непрерывного поведения, представляющего угрозу развитию и состоянию ребенка;

- ◆ *злоупотреблений* — принуждение к действиям, которые противоречат гармоничному развитию ребенка (здоровье, образование, развитие, отдых);
- ◆ *ухудшение условий жизни ребенка* (срок — последние 6 месяцев), связанные со смертью ответственного/значимого лица, с потерей работы родителем/ответственным лицом, с потерей жилья, с серьезной болезнью или травмой ребенка или взрослого, развод родителей;
- ◆ *глубокая бедность* — отсутствие возможности у родителей удовлетворять базовые потребности ребенка (принимается во внимание как дополнительный критерий);
- ◆ *намерение родителей отдать ребенка под опеку государства;*
- ◆ *риск отобрания ребенка из семьи органами опеки и попечительства;*
- ◆ *наличие в семье беженцев и вынужденных переселенцев.*
- ◆ Информация о случае (обращение, направление, сигнал);
 - ◆ самообращение граждан (устно, письменно);
 - ◆ обращение специалистов из других организаций, учреждений;
 - ◆ собственно выявление специалистами службы;
 - ◆ население (соседи, очевидцы и т. п.).

Факторы, влияющие на эффективность раннего выявления:

- ◆ наличие партнерских соглашений о сотрудничестве между Социальной службой и всеми организациями, учреждениями, причастными к детям и их семьям;
- ◆ единство понятийного аппарата, целей и мотивации среди участников социальной сети;
- ◆ определенный уровень профессиональных знаний у специалистов участников социальной сети;
- ◆ четкое распределение функциональных обязанностей каждого участника социального партнерства.

Первичная оценка. При первичной оценке применяется «Акт обследования условий жизни ребенка»¹⁰², который включает в себя оценку основных факторов, угрожающих жизни и здоровью ребенка.

После первичной оценки взаимодействие специалистов социальной службы с ребенком и семьей развивается по трем сценариям:

- ◆ оказание разовой помощи;
- ◆ перенаправление в другую службу;
- ◆ проведение углубленной оценки.

*Углубленная оценка с использованием Единой формы оценки ребенка и семьи*¹⁰³

Когда специалист проводит оценку потребностей развития ребенка, ему необходимо:

- ◆ определить области развития, которые необходимо исследовать, и сделать записи;
- ◆ спланировать, каким образом будет измеряться динамика развития;
- ◆ убедиться, что учитывается возраст и уровень развития ребенка;
- ◆ анализировать информацию как основу для планирования дальнейших действий.

Составление индивидуального плана реабилитации ребенка и семьи (плана ведения случая) совместно с семьей.

На основании заполненных разделов формы оценки определяются краткосрочные и долгосрочные цели и задачи для работы с семьей и ребенком, которые являются основой

¹⁰² Пенсионный фонд Российской Федерации, www.pfrf.ru (источник данных проверен 22.03.2010). С. 84–88.

¹⁰³ Там же. С. 57–83.

для индивидуального плана реабилитации ребенка и семьи¹⁰⁴. Индивидуальный план реабилитации семьи должен быть:

- ◆ понятным для всех участников реабилитационного процесса (специалистов, членов семьи);
- ◆ выполнимым, конкретным и измеримым;
- ◆ приемлемым для всех участников процесса поддержки семьи в интересах ребенка;
- ◆ содержать подписи всех членов семьи, участвующих в воспитании ребенка.

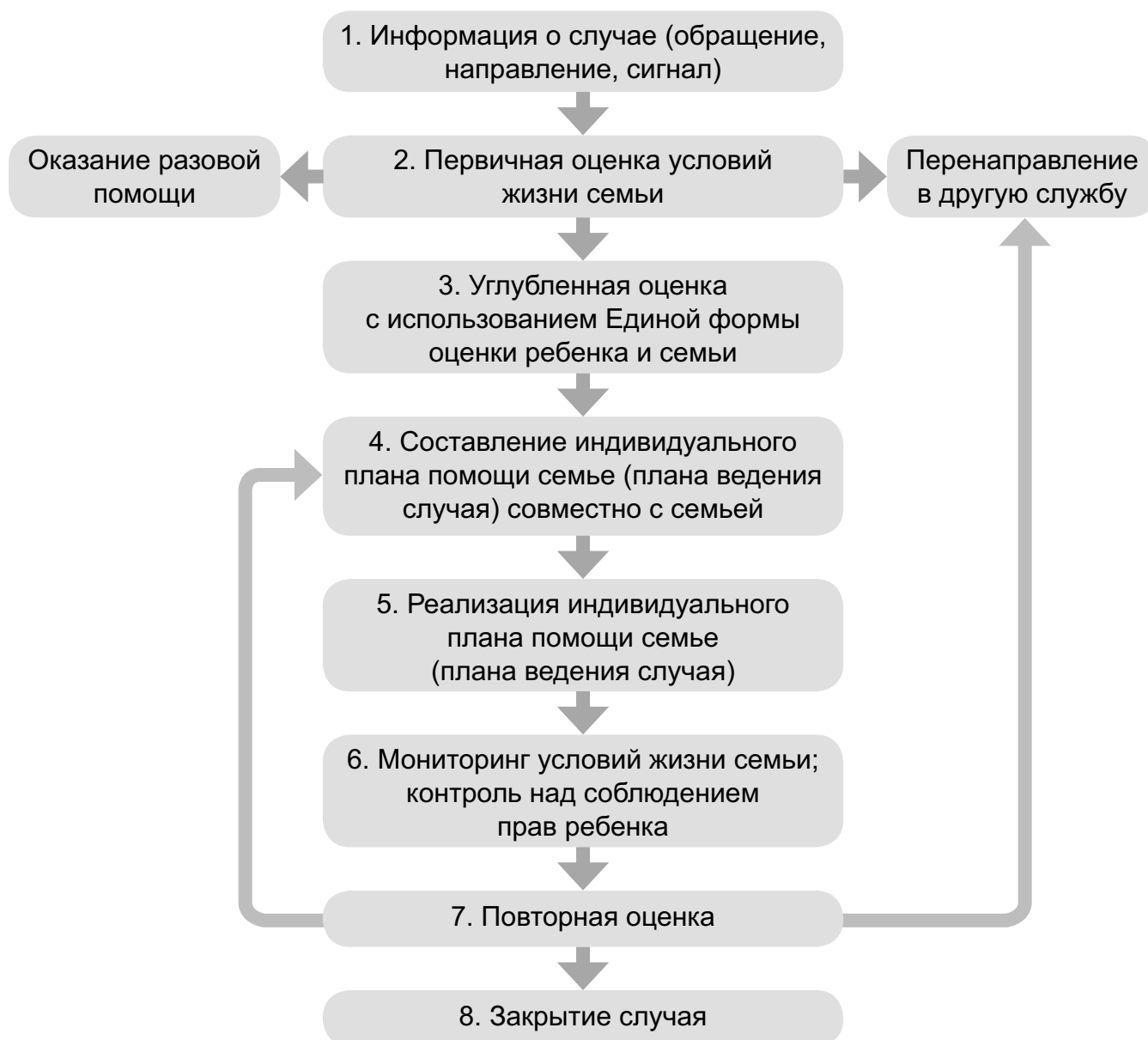


Схема 6. Алгоритм работы специалиста территориальной службы поддержки семей с детьми в трудной жизненной ситуации

Реализация индивидуального плана реабилитации ребенка и семьи (плана ведения случая):

- ◆ совместное с семьей обсуждение проблем, поиск причин сложившейся ситуации (индивидуальная работа);
- ◆ совместное планирование и деятельность для выхода из сложившейся ситуации (индивидуальная работа);

¹⁰⁴ Там же. С. 38–41.

- ◆ совместное установление контактов с соответствующими ситуациям службами и при необходимости сопровождение в эти службы (индивидуальная работа);
- ◆ консультирование сотрудниками службы по социально-правовым и социально-медицинским, социально-психологическим вопросам (индивидуальная работа);
- ◆ помощь в составлении документов (ходатайства, характеристики, письма поддержки семье);
- ◆ предоставление информации об услугах государственных и негосударственных организаций и содействие в их получении;
- ◆ оказание поддержки по экстренному обращению;
- ◆ предоставление информации о мероприятиях службы для детей и семей;
- ◆ участие в экскурсиях, конкурсах, детских праздниках, проводимых службой, посещение музеев, театров;
- ◆ содействие участию в программах для дошкольников и младших школьников (развивающие занятия), подростков (коммуникативные навыки, планирование семьи, оказание первой доврачебной помощи), для родителей.

Мониторинг/контроль. Периодичность мониторинга условий жизни ребенка определяется на консилиуме специалистов по прекращении интенсивной работы с семьей. Также определяется форма мониторинга (контроля) — оптимальное сочетание телефонных звонков и выходов в адрес.

Повторная оценка. Если работа с ребенком и семьей продолжается более года, то рекомендуется обновлять план и проводить повторную оценку каждые 6 месяцев и ранее в случае значительных изменений в жизни семьи.

Закрытие случая. На основании повторного ЕФО специалист либо составляет новый план помощи семье, либо выносит случай на консилиум для закрытия случая.

ОТНОШЕНИЯ С ВАЖНЫМИ ВЗАИМОСВЯЗАННЫМИ УСЛУГАМИ

Для реализации индивидуального плана реабилитации ребенка и семьи специалист, ответственный за ведение случая, может направлять ребенка и семью для получения услуг у специалистов других отделений центра:

- ◆ *психологическая поддержка ребенка* — отделение психолого-педагогической помощи;
- ◆ *психологическая поддержка матери/опекуна* — отделение помощи женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;
- ◆ *организация досуга и дополнительного образования ребенка* — отделение психолого-педагогической помощи, отделение дневного пребывания несовершеннолетних;
- ◆ *информация о социальных услугах, помощь по вопросам пенсионного, жилищного, семейного и других видов социального законодательства* — отделение приема и консультаций;
- ◆ *помощь детям, временно оставшимся без попечения родителей, родственников, опекунов либо оказавшимся в неблагоприятных семейных условиях, угрожающих их здоровью и развитию* — социальная гостиница для несовершеннолетних.

Также специалист службы, ответственный за ведение случая, может взаимодействовать сам, либо сопровождать семью, либо направлять родителей/опекунов за получением услуг (в зависимости от возможностей и потребностей семьи) в такие другие организации.

Комплексный центр социального обслуживания населения (ГУ КЦСОН) — за оказанием срочной материальной помощи, которая может быть оказана в виде продуктовых наборов и вещевой помощи.

Центр социальной реабилитации инвалидов и детей-инвалидов — за получением реабилитационных услуг в случае, если кто-либо из членов семьи имеет особые потребности.

*Районное отделение Пенсионного фонда РФ*¹⁰⁵ — для получения материнского капитала для семей родивших (усыновивших) второго или последующих детей; ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) льготникам (гражданам из числа ветеранов, инвалидов, бывших несовершеннолетних узников фашизма и лиц, пострадавших в результате воздействия радиации); оплаты дополнительной бесплатной медицинской помощи, в том числе предусматривающей обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение; консультативно-правовой помощи страхователям и застрахованным лицам по вопросам обязательного пенсионного страхования.

*Органы опеки и попечительства по месту жительства*¹⁰⁶ — оказание подопечным и (или) опекунам или попечителям помощи в получении образования, медицинской помощи, социальных услуг, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах.

Отдел социальной защиты населения района — назначение пособий семьям, имеющим в своем составе инвалида с детства, старше 18 лет, денежных выплат на детей, выдача справок о получении (неполучении) пособий, назначение государственной социальной помощи, назначение экстренной социальной помощи, выдача удостоверений о праве на льготы, оформление мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, обеспечение инвалидов и детей-инвалидов дополнительными техническими средствами реабилитации (ДТСР), обеспечение граждан, не являющихся инвалидами, но имеющих ограничения жизнедеятельности и нуждающихся по медицинским показаниям в обеспечении техническими средствами реабилитации (ТСР), назначение компенсационной выплаты детям из многодетных семей, получающим пенсию по случаю потери кормильца, назначение ежегодной компенсационной выплаты на детей из многодетных семей и т. д. Полный список услуг зависит от района.

*Фонд социального страхования*¹⁰⁷ — работает совместно различными структурами государственной власти, как правило, выплаты можно оформить через отдел социальной защиты населения или через районный пенсионный фонд. Фонд осуществляет выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, вставшим на учет в ранние сроки беременности, социального пособия на погребение; оплата медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, послеродовом периоде, диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни (Программа родовых сертификатов); обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета; оплата дополнительных расходов на реабилитацию (медицинскую, социальную, профессиональную).

¹⁰⁵ Там же.

¹⁰⁶ Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», www.rg.ru/2008/04/30/opeka-dok.html.

¹⁰⁷ Фонд социального страхования Российской Федерации, ГУ СПб, региональное отделение Фонда социального страхования РФ, www.fss.ru, rofss.spb.ru (источник данных проверен 22.03.2010).

*Служба занятости района*¹⁰⁸ — содействие гражданам в поиске подходящей работы; организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения; психологическая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан; осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников общеобразовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые; социальная адаптация безработных граждан на рынке труда; содействие трудоустройству безработных граждан; содействие гражданам в переселении для работы в сельской местности; выдача справок о получении/неполучении пособия по безработице.

Образовательные учреждения муниципального, районного и городского значения — зачисление детей в ясли, детский сад, школу, учреждения профессионального образования и т. д.

*Центры психолого-педагогической и медико-социальной помощи (ППМС-центры)*¹⁰⁹ — выбор индивидуального образовательного маршрута; преодоление затруднений в учебе; профориентация; профилактика школьной дезадаптации; сопровождение детей группы риска; формирование здорового образа жизни; предупреждение отклонений в развитии ребенка; профилактика зависимостей.

*Медицинские учреждения города*¹¹⁰ — оказание различных медицинских услуг (консультации, лечение, реабилитация), выдача справок о состоянии здоровья, прохождение медицинских комиссий, составление индивидуальных планов реабилитации для инвалидов и детей с особыми потребностями.

Неправительственные организации, оказывающие помощь.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ. КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

Минимум — 2 специалиста по социальной работе на муниципальный округ.

При обособленной службе: 2 специалиста по социальной работе, 1 психолог, 1 заведующий(ая) отделением.

Количество семей. Оптимальное количество семей на сопровождении у 1 специалиста — 5–10, в зависимости от сложности случаев. Также возможно оказание разовой помощи и мониторинг семей, снятых с сопровождения.

Стандарты и индикаторы качества услуги

*Государственные стандарты в сфере социального обслуживания населения*¹¹¹:

ГОСТ Р. 53063-2008 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг семье».

ГОСТ Р. 53062-2008 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг женщинам».

¹⁰⁸ Служба занятости населения Санкт-Петербурга, www.rspb.ru (источник данных проверен 22.03.2010).

¹⁰⁹ Центры психолого-педагогической и медико-социальной помощи, www.k-obr.spb.ru/psich (источник данных проверен 22.03.2010).

¹¹⁰ Государственная информационно-справочная служба медико-социальной помощи «Здоровье города», gorzdrav.spb.ru (источник данных проверен 22.03.2010).

¹¹¹ Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Федеральный фонд технических регламентов и стандартов, protect.gost.ru / (источник данных проверен 22.03.2010).

ГОСТ Р. 53061-2008 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг детям».

ГОСТ Р. 53060-2008 «Социальное обслуживание населения. Документация учреждений социального обслуживания».

ГОСТ Р. 52888-2007 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги детям».

ГОСТ Р. 52886-2007 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги женщинам».

ГОСТ Р. 52885-2007 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги семье».

ГОСТ Р. 52883-2007 «Социальное обслуживание населения. Требования к персоналу учреждений социального обслуживания».

ГОСТ Р. 52882-2007 «Социальное обслуживание населения. Специальное техническое оснащение учреждений социального обслуживания».

ГОСТ Р. 52881-2007 «Социальное обслуживание населения. Типы учреждений социального обслуживания семьи и детей».

ГОСТ Р. 52498-2005 «Социальное обслуживание населения. Классификация учреждений социального обслуживания».

ГОСТ Р. 52497-2005 «Социальное обслуживание населения. Система качества учреждений социального обслуживания».

ГОСТ Р. 52495-2005 «Социальное обслуживание населения. Термины и определения»

ГОСТ Р. 52496-2005 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения».

ГОСТ Р. 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения».

ГОСТ Р. 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг».

Таблица 6

СТАНДАРТЫ И ИНДИКАТОРЫ КАЧЕСТВА УСЛУГИ

Минимальные стандарты	Показатель выполнения
ОРГАНИЗАЦИЯ	
Для выявления детей целевой группы в службе разработана программа выявления.	Программа выявления содержит: <ul style="list-style-type: none"> ♦ список учреждений, с которыми ведется сотрудничество в целях выявления целевой группы; ♦ план регулярных и разовых мероприятий; ♦ материалы для информирования о работе службы для населения, для специалистов из других учреждений и ведомств, для членов семей ребенка, как потребителей услуги.
В службе ведется журнал обращений граждан и журнал регистрации писем и звонков от направляющих организаций, в соответствии с которым, один раз в месяц обновляется лист ожидания, в котором регистрируются дети, ожидающие оказания услуги.	Журнал обращений граждан содержит: дату обращения, ФИО обратившегося, характер обращения (звонок, заявление), ФИО специалиста принявшего обращение. Журнал регистрации писем и звонков от направляющих организаций содержит: дату получения информации, тип направления (письмо, звонок), наименование направившей организации, ФИО направившего специалиста, данные семьи (адрес, ФИО членов семьи), ФИО специалиста принявшего направление. Лист ожидания содержит необходимые данные для выхода в адрес (ФИО, телефон, адрес и др.). Количество обновлений листа ожидания / 12.

Минимальные стандарты	Показатель выполнения
В службе имеется график выходов в адрес указани-ем контактной информации семьи, даты, времени, специалиста. График еженедельно обсуждается на совещании всеми специалистами, висит на видном месте, еже-недельно обновляется.	Количество недельных графиков совершения вы-ходов в адрес с полной информацией / Общее ко-личество недельных графиков / Общее количество рабочих недель.
Для каждой семьи, получающей услуги в службе, назначается «сопровождающий», который несет от-ветственность за разработку и реализацию плана помощи семье, осуществляет связь с семьей, про-водит мониторинг и оценку эффективности плана помощи, отвечает за ведение личного дела ребенка, защищает его интересы.	Количество семей, получающих услугу. Из них количество семей, которые имеют сопровож-дающего. Сопровождающий осуществляет контакт с семьей не реже 1 раза в 2 недели.
Для каждого ребенка, получающего услуги, имеется личное дело, в котором содержатся: ◆ акт обследования условий жизни ребенка; ◆ результаты ЕФО; ◆ план помощи; ◆ детали контактов с семьей; ◆ список оказанных услуг; ◆ результаты оценки эффективности плана помощи.	Количество пользователей услуги. Из них — количество пользователей, на которых за-ведены личные дела, содержащие все необходимые разделы.
Результаты выходов в адрес фиксируются в личном деле семьи. Результаты выхода в адрес заносятся в личное дело семьи не позднее чем через 24 часа после совершения визита.	Количество визитов с результатами, зафиксирован-ными в личном деле в течение 24 часов после со-вершения визита / Общее количество визитов.
Хранение личных дел детей отвечает требованиям конфиденциальности персональной информации.	
КАДРЫ	
Служба включает в себя 2 специалистов по соци-альной работе.	Количество специалистов по социальной работе в службе / 2
Каждый специалист службы должен иметь высшее образование в области социальной работы, психо-логии или педагогики	Количество работающих специалистов с профиль-ным высшим образованием / Общее количество спе-циалистов, работающих в службе.
Каждый специалист службы должен пройти мини-мум 16 часов дополнительного профессионального обучения ежегодно.	Количество работающих специалистов, прошедших дополнительное профессиональное обучение в про-шедшем календарном год / Общее количество спе-циалистов, работающих в службе.
Каждый новый специалист должен пройти введение в должность под наблюдением руководителя отде-ления как минимум в течение 2 недель.	Количество новых сотрудников, которые прошли двухнедельное введение в должность / Общее ко-личество новых сотрудников.
Каждый специалист, сопровождающий семьи, дол-жен проводить как минимум 20 часов, непосред-ственно работая с клиентами службы, еженедельно.	Количество специалистов, работающих непосред-ственно с клиентами службы 20 часов еженедель-но / Количество специалистов отделения, сопровож-дающие семьи.
Количество семей, которые обслуживает 1 специа-лист, рассчитывается по норме как минимум 5–10 се-мей на 1 специалиста.	Количество специалистов, обслуживающих 5–10 се-мей / Количество специалистов службы, сопровож-дающих семьи.
ПРИЕМ И ОЦЕНКА	
На каждую семью, принятую в службу на сопровож-дение, составлен Акт обследования условий жизни ребенка.	Количество семей, получающих услуги в Службе, на которых составлен Акт / Общее количество семей, получающих услуги в службе.
Каждая семья должна быть надлежаще информиро-вана о порядке и правилах предоставления услуги социальный патронаж, ее правах и обязанностях.	Количество семей получивших информационный пакет / Количество семей, получающих услуги в Службе.

Минимальные стандарты	Показатель выполнения
Для каждой семьи, принятой на обслуживание, должна быть проведена оценка в соответствии с Единой формой оценки в течение 30 дней со дня заполнения Акта обследования условий жизни ребенка.	Количество оценок, законченных в течение 30 дней и оформленных в соответствии с ЕФО / Количество семей, для которых проведена оценка.
Оценка должна выполняться с привлечением членов семьи ребенка, учетом их мнения и совместным обсуждением выводов.	Количество клиентов, у которых в ЕФО имеются записи с мнением членов семьи и их подписи / Количество семей, для которых проведена оценка.
ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ И ПЕРЕСМОТР	
Для каждой семьи должен быть разработан план помощи, который включает в себя: ◆ запрос семьи; ◆ цели; ◆ задачи; ◆ мероприятия; ◆ план проведения мероприятий и составляется в течение 7 дней после окончания проведения оценки.	Количество семей, для которых план помощи составлен в течение 7 дней после окончания проведения оценки / Количество семей, получающих услугу.
Каждая семья должна привлекаться к составлению плана помощи. В плане помощи имеются подписи родителей.	Количество родителей, принявших участие в разработке плана помощи (количество подписей) / Количество родителей, участвующих реализации плана.
Каждая семья должна получить копию плана помощи.	Количество семей, получивших копию плана помощи / Количество семей, получающих услуги в Службе.
Оценка эффективности плана помощи должна проводиться с привлечением членов семьи 1 раз в 3 месяца с целью корректировки плана и оказания наиболее адекватных услуг.	Количество семей обслуживающихся 3 месяца и более с откорректированным планом и подписями родителей, принимавших участие в оценке эффективности / Количество планов помощи на 3 месяца и более.
МОНИТОРИНГ	
Оказание услуг в службе должно сопровождаться проведением регулярного мониторинга, выявляющего количество получателей услуги с их классификацией на разные категории по возрасту, полу, составу семьи (1 раз в месяц).	Количество ежемесячных отчетов мониторинга количества получателей за год / 12.
Оказание услуг должно сопровождаться проведением регулярного мониторинга, выявляющего: ◆ удовлетворенность семей качеством услуг (2 раза в год) ◆ потребности семей в изменении услуг (2 раза в год)	Количество оценок удовлетворенностью качеством услуг и потребностей в изменении услуг, проведенных в каждой семье за год / 2
ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ СПЕЦИАЛИСТОВ	
Повышение квалификации всех специалистов реализуется на регулярной основе.	Для совместных теоретических и практических обсуждений 1 раз в неделю проводится методический день, имеется план обсуждаемых тем.
Каждый специалист должен участвовать в профессиональных супервизиях в связи с его работой и работой отделения минимум 1 раз в месяц.	Количество специалистов, проходящих супервизии, 1 раз в месяц / Количество специалистов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ТЕМАТИКА СЕМИНАРОВ, ПРОВЕДЕННЫХ В РАМКАХ ПРОЕКТА

№ п/п	Тема	Основные части программы
	Основы механизма гейткипинга	<ul style="list-style-type: none"> ◆ определение системы гейткипинга; ◆ этапы гейткипинга; ◆ порядок взаимодействия субъектов профилактики
	Технология междисциплинарного ведения случая	<ul style="list-style-type: none"> ◆ этапы работы со случаем; ◆ привлечение и прием клиента в программу; ◆ оценка ситуации и потребностей ребенка; ◆ составление плана работы со случаем; ◆ процесс пересмотра случая; ◆ процедуры завершения работы со случаем; ◆ роль межведомственного взаимодействия
	Акт обследования условий жизни ребенка в практике социальной работы	<ul style="list-style-type: none"> ◆ международные оценочные рамки; ◆ принципы и параметры оценки; ◆ структура и содержание Акта обследования условий жизни ребенка; ◆ место Акта обследования условий жизни ребенка в процессе работы со случаем; ◆ заполнение Акта обследования условий жизни ребенка
	Единая форма оценки потребностей ребенка и семьи в практике социальной работы (2 части)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ структура и содержание Единой формы оценки; ◆ место Единой формы оценки в работе со случаем; ◆ заполнение разделов Единой формы оценки
	Привязанность матери и ребенка. Влияние разлучения с матерью на психическое развитие ребенка	<ul style="list-style-type: none"> ◆ способности ребенка к взаимодействию с матерью; ◆ развитие отношений привязанности матери и ребенка; ◆ паттерны привязанности, приводящие к возникновению риска нарушений эмоционального и познавательного развития ребенка; ◆ влияние разлучения ребенка и матери на его развитие
	Жестокое обращение с ребенком: причины, последствия, помощь (2 части)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ основные параметры определения насилия; ◆ уровни риска жестокого обращения; ◆ виды насилия и их признаки; ◆ общие принципы выявления жестокого обращения с ребенком; ◆ помощь детям, пережившим насилие
	Первый визит в семью	<ul style="list-style-type: none"> ◆ сложности, с которыми сталкивается специалист при посещении семьи; ◆ цели и алгоритм первого визита в семью; ◆ навыки эффективной коммуникации;
	Безопасность работы с клиентом. Проблемы психического здоровья (2 части)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ типы «трудных клиентов»; ◆ проблемы психического здоровья; ◆ меры безопасности при работе с «трудными клиентами»; ◆ ситуации, представляющие опасность; ◆ метод психологического наблюдения
	Метод наблюдения за детьми младшего возраста	<ul style="list-style-type: none"> ◆ что такое наблюдение; ◆ для чего и как применяется наблюдение
	Совершенствование навыков профессиональной оценки и представления случаев для принятия решений	<ul style="list-style-type: none"> ◆ оценка угрозы для ребенка и процесс ее проведения; ◆ факты и их интерпретации; ◆ алгоритм представления случая; ◆ инструменты для принятия решения

Управление командной работой, ориентированной на ребенка	<ul style="list-style-type: none"> ♦ управление услугами — это управление ресурсами; ♦ трудности ведения случая: понятие «организация»; ♦ понимание команды — каждая команда отличается от другой; использование техник, помогающих решить проблемы; ♦ управление людьми означает управление их навыками и опытом; навыки, необходимые специалисту, ведущему случай; ♦ определение и анализ организационных или коммуникативных проблем; ♦ минимальные стандарты/нормативы по управлению случаем: природа и функция стандартов
Совершенствование межведомственного взаимодействия (2 части)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ интересы ребенка в центре внимания всех специалистов; ♦ профессиональные качества и действия идеального специалиста глазами другого ведомства; ♦ определение проблем при взаимодействии; ♦ разработка реального плана решения проблем
Индивидуальные и групповые супервизии (ежемесячно)	

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В РАБОТЕ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ВЫБОРГСКОМ РАЙОНЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Термин	Понятие	Источник
Антиобщественные действия	Действия несовершеннолетнего, выражающиеся в систематическом употреблении наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, занятии проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством, а также иные действия, нарушающие права и законные интересы других лиц.	ФЗ от 24.06.1999 № 120 «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
Асоциальная семья	Нарушенная, разбалансированная и непригодная для воспитания ребенка система, которая своим образом жизни, правилами, сформированным поведением детей представляет опасность для общества.	Президентская программа «Дети России».
	Семья, в которой преобладают антиобщественные тенденции, паразитический образ жизни, члены семьи вступают в противоречие с законом.	Олиференко Л. Я., Шульга Т. И., Дементьева И. Ф. Методические рекомендации специалистам «Критерии и показатели отнесения детей к категории нуждающихся в государственной помощи и поддержке». Зайдулина Г. Г. Педагогические условия социально-педагогической профилактики и коррекции девиантного поведения подростков в семье, Челябинск, 2000.
Безнадзорный несовершеннолетний	Несовершеннолетний, контроль поведения которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц.	ФЗ от 24.06.1999 № 120 «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Термин	Понятие	Источник
Беспризорный несовершеннолетний	Безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.	ФЗ от 24.06.1999 № 120 «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
Группа риска	Группа, члены которой уязвимы вследствие каких-либо обстоятельств или могут понести ущерб от определенных социальных воздействий окружающей среды.	Президентская программа «Дети России». <i>Иващенко Г. М., Бушуева В. Н.</i> Краткий словарь для сотрудников специализированных учреждений социальной реабилитации несовершеннолетних.
Дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации	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 специальных учебно-воспитательных учреждениях; 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.	ФЗ от 24.07.1998 № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ».
Дети, оставшиеся без попечения	Лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), находящимися в лечебных учреждениях, объявлением их умершими, отбыванием ими наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений и в иных случаях признания ребенка оставшимся без попечения родителей в установленном законом порядке.	ФЗ от 21.12.1996 № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
Дети-сироты	Дети в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель.	ФЗ от 21.12. 1996 г. № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
Девиантное поведение	Поведение, характеризующееся устойчивым, повторяющимся нарушением социальных норм и правил, поступки, действия человека, не соответствующие официально установленным или фактически сложившимся в данном обществе нормам и правилам.	<i>Менделевич В. Д.</i> Психология девиантного поведения. М., 2001.

Термин	Понятие	Источник
Делинквентное поведение	Отклоняющееся поведение в крайних своих проявлениях, представляющее уголовно наказуемое влияние.	Менделевич В. Д. Психология девиантного поведения. М., 2001.
Жестокое обращение с детьми	Нанесение физического, психологического, эмоционального ущерба ребенку путем умышленного действия, а также пренебрежение родителями, воспитателем, другими лицами обязанностями по отношению к нему, наносящее вред его физическому и психическому развитию.	Президентская программа «Дети России». Иващенко Г. М., Бушуева В. Н. Краткий словарь для сотрудников специализированных учреждений социальной реабилитации несовершеннолетних.
Индивидуальная профилактическая работа	Деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.	ФЗ от 24.06.1999 № 120 «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
Клиент социальной службы	Гражданин, находящийся в трудной жизненной ситуации, которому в связи с этим предоставляются социальные услуги.	ФЗ от 10.12.1995 № 195 «Об основах социального обслуживания».
Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения единственного родителя или обоих родителей.	ФЗ от 21.12.1996 №159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
Лишение родительских прав	<p>Лишение родительских прав производится в судебном порядке. Родители (один из них) могут быть лишены родительских прав, если они: уклоняются от выполнения обязанностей родителей, в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов; отказываются без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из других аналогичных учреждений; злоупотребляют своими родительскими правами; жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность; являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией; совершили умышленное преступление против жизни или здоровья супруга.</p> <p>Родители, лишённые родительских прав, теряют все права, основанные на факте родства с ребенком, в отношении которого они были лишены родительских прав, в том числе право от него содержания, а также право на льготы и государственные пособия, установленные для граждан, имеющих детей.</p>	«Семейный кодекс РФ» от 29.12.1995 № 223-ФЗ.
Неблагополучная семья	Семья, характеризующаяся низким социальным статусом в разных сферах жизнедеятельности, сниженными адаптивными возможностями и не выполнением возложенных на нее основных функций по воспитанию, образованию и первичной социализации детей.	Методические рекомендации к специалистам «Критерии и показатели отнесения детей к категории нуждающихся в государственной помощи и поддержке»; Ганишина И. С., Ушатиков А. И. Неблагополучная семья и девиантное поведение несовершеннолетних.

Термин	Понятие	Источник
Несовершенно- летний	Лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет.	ФЗ от 24.06.1999 № 120 «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
Несовершенно- летний, находя- щийся в соци- ально опасном положении	Лицо, которое вследствие безнадзорности или бес- призорности находится в обстановке, представля- ющей опасность для его жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, либо совершает правонарушение или антиобщественные действия.	ФЗ от 24.06.1999 № 120 «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
Опека	Форма устройства малолетних граждан (не достиг- ших возраста четырнадцати лет несовершенно- летних граждан) и признанных судом недееспособ- ными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) явля- ются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юри- дически значимые действия.	ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48.
Попечитель- ство	Форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособ- ности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным со- действие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних по- допечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соот- ветствии со статьей 30 Гражданского кодекса Рос- сийской Федерации.	ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48.
Виды опеки и попечитель- ства: Предваритель- ная опека и попечительство	Временное (сроком на 1 месяц, в исключитель- ных случаях сроком до двух месяцев) назначение опекуна или попечителя на основании акта органа опеки и попечительства о предварительной опеке или попечительстве в случаях, если в интересах недееспособного или не полностью дееспособно- го гражданина ему необходимо немедленно на- значить опекуна или попечителя, при отобрании ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, на основании статьи 77 Семейного кодекса РФ и не- целесообразности помещения ребенка в органи- зацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.	ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48, ст. 12; ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48, ст. 14; ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48, ст. 14; «Семейный кодекс РФ» от 29.12.1995 № 223-ФЗ, ст. 152; Постановление правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несо- вершеннолетних граждан».
Безвозмездная опека (попечи- тельство)	Обязанности по опеке или попечительству над ре- бенком или детьми, которые исполняются безвоз- мездно.	
Возмездная опека (прием- ная семья)	Опека или попечительство над ребенком или де- тьми, которые осуществляются по договору о при- емной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре. Т. е. разновидность договорной опеки над ребенком, в которой функции воспитания вы- полняются приемными родителями (родителем) за вознаграждение.	

Термин	Понятие	Источник
Прожиточный минимум	Стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы.	ФЗ от 24.07.2009 №75 «О прожиточном минимуме в РФ».
Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	Система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.	ФЗ от 24.06.1999 № 120 «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
Полное государственное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Предоставление ребенку за время пребывания в государственном или муниципальном учреждении, в семье опекуна, попечителя, приемных родителей бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды и обуви, бесплатного общежития и бесплатного медицинского обслуживания или возмещения их полной стоимости.	ФЗ от 21.12.1996 № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»
Ребенок	Лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия).	ФЗ от 24.07.1998 № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ».
Семья	Родители (законные представители) и дети, совместно проживающие с ними и ведущие общее хозяйство.	Закон Санкт-Петербурга от 24.11.2004 № 587–80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге».
Семья малообеспеченная	Семья, имеющая среднедушевой доход ниже полуторократного размера величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленного в Санкт-Петербурге за квартал, предшествующий месяцу обращения.	Закон Санкт-Петербурга от 24.11.2004 № 587-80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге».
Семья неполная	Семья, в которой единственный родитель имеет статус одинокой матери либо один из родителей умер, признан судом безвестно отсутствующим (умершим), лишен родительских прав (ограничен в родительских правах), родители (один из родителей) отбывают (отбывает) срок наказания в местах лишения свободы, а также в которой родители (один из родителей) уклоняются (уклоняется) от уплаты алиментов, а решение суда (судебный приказ) о взыскании алиментов не исполняется.	Закон Санкт-Петербурга от 24.11.2004 № 587-80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге».
Семья многодетная	Семья, имеющая трех и более несовершеннолетних детей.	Закон Санкт-Петербурга от 24.11.2004 № 587-80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге».
Семья, находящаяся в социально-опасном положении	Семья, имеющая детей, находящихся в социально-опасном положении, а также семья, где родители или законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучения и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестко обращаются с детьми.	ФЗ от 24.06.1999 № 120 «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
Социальное обслуживание	Комплексная деятельность органов государственного управления и местного самоуправления и социальных служб по оказанию населению социальных услуг.	Постановление межпарламентской ассамблеи государств — участников содружества независимых государств «О модельном законе «Об основах социального обслуживания населения» от 26.03.2002 № 19-9.

Термин	Понятие	Источник
Социальный патронаж (сопровождение)	<p>Систематическое наблюдение за несовершеннолетним и (или) членами его семьи для своевременного выявления степени их социальной дезадаптации, могущей усугубить трудную жизненную ситуацию, и оказания им, при необходимости различных видов помощи.</p> <p>Комплекс социальных услуг, носящих длительный и повторяющийся характер, оказываемых гражданину с целью профилактики трудных жизненных ситуаций</p>	<p>Социальное обслуживание населения. Термины и определения. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р. 52495-2005 (принят приказом Ростехрегулирования от 30.12.2005 № 532-ст.);</p> <p>Постановление межпарламентской ассамблеи государств — участников содружества независимых государств «О модельном законе «Об основах социального обслуживания населения» от 26.03.2002 № 19-9.</p>
Социальная реабилитация	<p>Система мероприятий, направленных на восстановление утраченных гражданином социальных связей, социального статуса, устранение или возможно полную компенсацию ограничений жизнедеятельности.</p> <p>Комплекс социальных услуг, носящих длительный и повторяющийся характер, оказываемых гражданину с целью возобновления его нормальной жизнедеятельности после трудной жизненной ситуации.</p>	<p>Социальное обслуживание населения. Термины и определения. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р. 52495-2005 (принят приказом Ростехрегулирования от 30.12.2005 № 532-ст.);</p> <p>Постановление межпарламентской ассамблеи государств — участников содружества независимых государств «О модельном законе «Об основах социального обслуживания населения» от 26.03.2002 № 19-9.</p>
Социальные службы для детей	Организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие мероприятия по социальному обслуживанию детей (социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, медико-социальных, психолого-педагогических, правовых услуг и материальной помощи, организации обеспечения отдыха и оздоровления, социальной реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, обеспечению занятости таких детей по достижении ими трудоспособного возраста), а также граждане, осуществляющие без образования юридического лица предпринимательскую деятельность по социальному обслуживанию населения, в том числе детей.	ФЗ от 24.07.1998 № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ».
Социальная адаптация ребенка	Процесс активного приспособления ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также процесс преодоления последствий психологической или моральной травмы.	ФЗ от 24.07.1998 № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ».
Социальные услуги	Виды деятельности, работ, направленные на удовлетворение потребностей граждан, совершаемые в их интересах, по оказанию помощи в трудных жизненных ситуациях, по их прогнозированию и профилактике.	Постановление межпарламентской ассамблеи государств — участников содружества независимых государств «О модельном законе «Об основах социального обслуживания населения» от 26.03.2002 № 19-9.
Статус семьи	Комплексная характеристика, отражающая положение семьи в определенной сфере жизнедеятельности в данный момент времени, ее адаптацию, воспитательные и педагогические функции в отношении детей, взаимоотношения между членами семьи и отношение к детям, отражающая уровень ее культуры, соответствие ее ценностей нормам и правилам жизни в обществе.	Методические рекомендации к специалистам «Критерии и показатели отнесения детей к категории нуждающихся в государственной помощи и поддержке».

Термин	Понятие	Источник
Трудная жизненная ситуация	Ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, недееспособность, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность и т. д.), которую он не может преодолеть самостоятельно.	ФЗ от 10.12.1995 № 195 «Об основах социального обслуживания».
Услуга	Результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственно деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя. По функциональному назначению услуги, оказываемые населению, подразделяются на: бытовые, коммунальные, медицинские и санаторно-оздоровительные, культурные образовательные, правовые, физкультурно-оздоровительные.	Услуги населению. Термины и определения. Государственный стандарт РФ ГОСТ Р. 50646-94 (принят Постановлением Госстандарта России от 21.02.1994 № 34); Постановление межпарламентской ассамблеи государств — участников содружества независимых государств «О модельном законе «Об основах социального обслуживания населения» от 26.03.2002 № 19-9.
Учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Образовательные учреждения, в которых содержатся (обучаются и/или воспитываются) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; учреждения социального обслуживания населения (детские дома-интернаты для детей-инвалидов с умственной отсталостью и физическими недостатками, социально-реабилитационные центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, социальные приюты); учреждения системы здравоохранения (дома ребенка) и другие учреждения, создаваемые в установленном законом порядке.	ФЗ от 21.12.1996 № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей	Дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) на безвозмездной или возмездной основе (приемная семья), а при отсутствии такой возможности — учреждения для детей-сирот или детей оставшихся без попечения родителей, всех типов.	«Семейный кодекс РФ» от 29.12.1995 № 223-ФЗ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ОПЫТ СОТРУДНИЧЕСТВА С ДЕТЬМИ И РОДИТЕЛЯМИ ПО СОЗДАНИЮ СПРАВОЧНИКОВ ОБ УСЛУГАХ

В рамках Проекта «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга» был получен позитивный опыт сотрудничества с детьми и родителями при создании справочника для родителей «Внимание — ребенок» и буклета для подростков «Что делать, когда не знаешь, что делать».

Каким же образом происходило это сотрудничество? Его можно разделить на несколько этапов:

ЭТАП 1. *Изучение уровня информированности детей и родителей о доступных услугах социальной направленности.*

В результате опроса 300 человек (взрослых и детей) из двух целевых районов¹¹² была получена важная для планирования дальнейшей работы информация: опрос детей показал существование запроса на информацию о возможностях получения услуг социальной направленности:

	Дети знают...	Дети хотят узнать...
Куда дети могут обратиться за анонимными консультациями по вопросам здоровья?	18%	58%
Куда дети могут обратиться за помощью в случае конфликта с родителями?	15%	54%
Номера «телефонов доверия»	8%	65% (нуждаются в этой информации)

Кроме того, опрос показал, что дети готовы говорить со специалистами о своих проблемах, как правило, **анонимно**; опрос родителей также показал существование запроса на информацию о возможностях получения социальных услуг:

	Родители знают...	Родители хотят узнать...
Как получать медицинские услуги по полису ОМС?	21%	35%
Где можно получить поддержку в случае семейных конфликтов?	15%	38%
Номера «телефонов доверия»	12%	47%

Таким образом, команда Проекта убедилась в том, что запрос на информацию о доступных услугах у населения высок. Причем детей и родителей интересует весь спектр доступных социальных услуг. Поэтому следующим шагом стало определение формы подачи информации, которая бы в полной мере и в понятном изложении удовлетворила этот запрос.

ЭТАП 2. *Определение формы подачи информации об услугах для детей и родителей.*

Приступая к этой части работы, команда Проекта понимала, что существует достаточно большое количество справочников, в которых перечислены все учреждения социальной сферы; в некоторых справочниках было изложено, с какими документами необходимо обращаться за услугами. Но из опроса стало ясно, что такие издания являются малоинформативными как для взрослых, так и для детей. Кроме того, анализ мнения взрослых и детей о том, каким должен быть справочник, которым удобно и приятно пользоваться, показал, что необходимо создавать справочники для родителей и отдельно специальные буклеты для детей.

Для определения эффективной формы подачи были проведены групповые консультации с детьми и родителями. В результате были получены следующие рекомендации:

¹¹² Опрос проводился командой проекта «Совершенствование системы принятия решений в интересах ребенка в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга» в июле 2008 года.

- ◆ справочник должен выглядеть, с одной стороны, привлекательно, с другой — не очень дорого, чтобы не отталкивать от себя читателей; он должен быть построен в форме диалога с консультантом по принципу «вопрос — ответ»;
- ◆ язык изложения должен быть доступным и понятным; вопросы разделов должны быть четко сформулированы и совпадать с наиболее часто встречающимися у родителей и детей;
- ◆ ответы должны давать четкое представление о том, что необходимо предпринять; информация должна быть точной и проверенной.

В результате консультаций был получен перечень вопросов и трудностей, с которыми наиболее часто встречаются дети и родители, а также сформулированы тематические разделы. Также были получены рекомендации по дизайну справочника.

ЭТАП 3. Подготовка дизайна справочников и согласование их с детьми и родителями.

Полученные материалы консультаций были обобщены и переданы дизайнеру вместе с информацией, которую необходимо включить в справочные издания. В результате дизайнер предложил по пять вариантов будущих изданий. Опять были проведены консультации с детьми и родителями, по результатам которых был определен наиболее привлекательный для целевой группы дизайн.

Такой алгоритм подготовки справочных материалов, на первый взгляд, кажется долгим. Нам часто кажется, что мы как специалисты прекрасно знаем, как должны выглядеть информационные материалы. Но это ошибочное мнение! Команда Проекта сделала в процессе подготовки печатных материалов много открытий, особенно в работе с детьми. Если мы хотим, чтобы то, что мы делаем, действительно приносило пользу, то обязательно должны понимать, что **дети и родители должны быть в этой работе активными равноправными участниками.**

ЭТАП 4. Распространение справочника и буклета среди целевых групп населения района.

В ходе кампании по распространению справочников в Невском и Выборгском районах копии издания получили родители и подростки из целевых групп населения районов.

Справочники распространялись через организации социальной сферы пилотных районов. На схеме 6 в процентах показано, куда именно были направлены издания.

Большая часть тиража (более 50% справочников и более 60% буклетов) распространялась в профильных учреждениях социального сектора. Для детей — это, прежде всего, учреждения образования, районные центры социальной помощи семье и детям, подростковые клубы. Для родителей — районные центры социальной помощи семье и детям, районные отделы социальной защиты населения и органы опеки и попечительства.

Кампания по распространению и сбору обратной связи по справочникам позволила выделить наиболее эффективные методы их распространения, представленные ниже.

Распространение	Кому	Сколько
через организации, учреждения, ведомства социальной сферы	клиенты районных ЦСПСиД, Центр «КОНТАКТ»; воспитанники подростковых клубов; ученики школ; семьи на учете в муниципальных органах ООиП, в КДН и ЗП; семьи, оформляющие социальные пособия в районных ОСЗН.	12 937 справочников 17 237 буклетов
через прямую почтовую рассылку	участники спонсорской программы «Эвричайлд»	100 буклетов 100 справочников
	семьи в ТЖС на учете	300 справочников
доставка в семью	участники спонсорской программы «Эвричайлд»	663 буклета 663 справочника

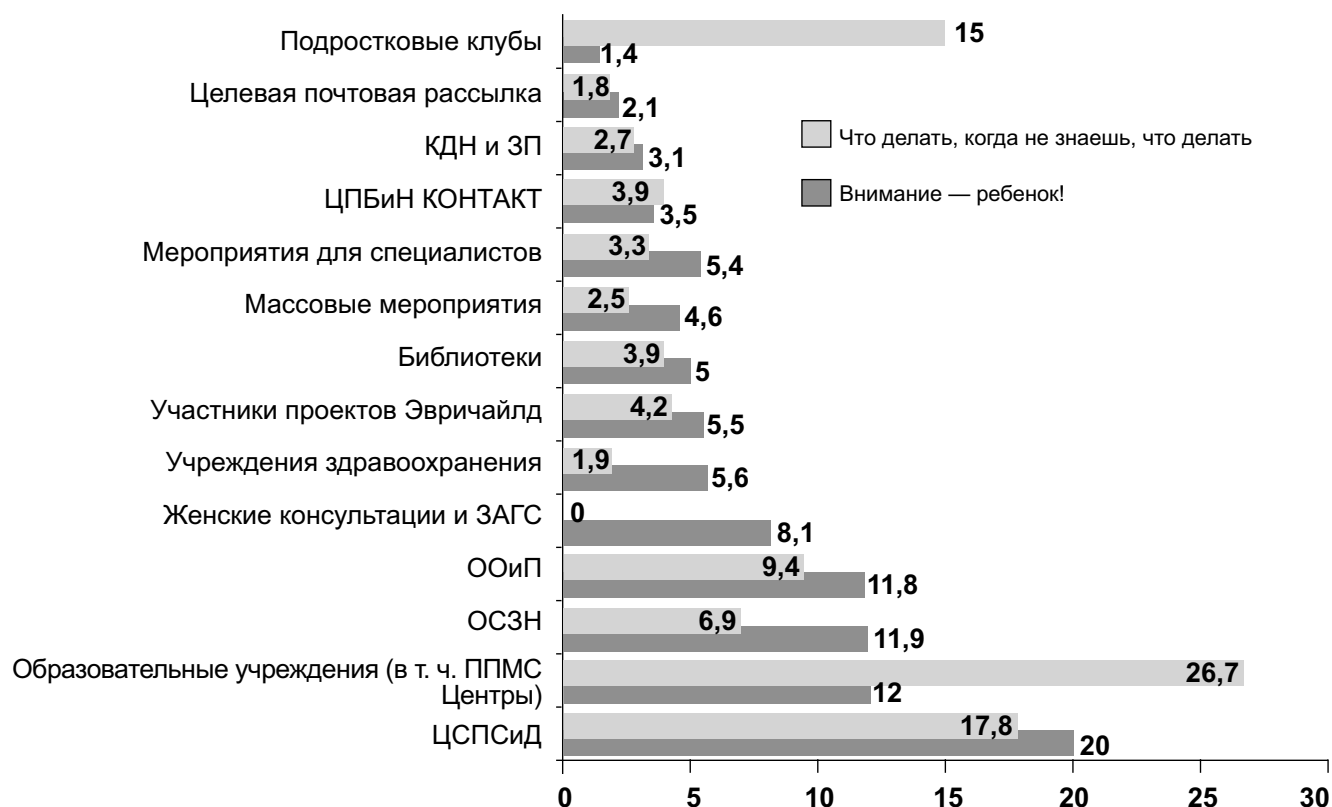


Схема 6. Распространения справочников через организации и ведомства социального сектора Невского и Выборгского районов, (%)

Каждый метод распространения справочников имеет достоинства и недостатки. В связи с этим его эффективность зависит от того, насколько он отвечает особенностям выбранной целевой группы.

Для гарантии того, что максимальное количество подростков и родителей из различных целевых групп получают справочник и будут понимать, чем он им полезен, необходимо использовать сразу несколько методов рассылки, каждый из которых наилучшим образом удовлетворяет специфике целевой группы.

Распространение справочников через организации и ведомства социального сектора является наиболее универсальным методом, потому что: издания получают именно те группы населения, которые в них нуждаются; специалист, передающий издание родителям/подросткам, сразу может объяснить, чем справочники могут им помочь; авторитет специалиста придает справочнику еще большую значимость в глазах детей и взрослых.

Метод распространения справочников через прямую почтовую рассылку «сработал» для участников программ «Эвричайлд», поскольку они знакомы с организацией и доверяют ей. Вместе с тем, этот метод оказался неэффективным для семей в трудной жизненной ситуации, состоящих на учете ООиП. Это объясняется тем, что:

- ♦ они не знакомы с деятельностью «Эвричайлд» и могли отнестись к посылкам как к очередной рекламной рассылке в почтовом ящике;
- ♦ семьи в трудной жизненной ситуации нередко испытывают материальные затруднения, страдают различными зависимостями, сталкиваются с проблемами взаимоотношений с родными и близкими, вследствие чего демонстрируют элементы асоциального поведения и негативное отношение к окружающему миру.

Персональная доставка в семью — эффективный, но трудозатратный способ распространения брошюр. Он позволяет не только удостовериться в том, что адресат получил свою копию издания, но и объяснить, чем могут быть полезны и интересны эти справочники.

ЭТАП 5. Сбор обратной связи о справочнике и буклете среди целевых групп населения района.

Обратная связь от детей и родителей собиралась после распространения справочников с целью узнать, повысилась ли информированность детей и родителей об услугах социальной сферы, был ли удовлетворен запрос на информацию об этих услугах. Обратную связь поступила от 251 человек, включая 99 подростков и 152 родителя.

Обратная связь показала, что для **подростков** наиболее важными темами, освещенными в буклете, являются вопросы здоровья и организации досуга. Менее важными — проблемы зависимости и возможностей самостоятельного заработка.

В буклете подростки нашли много новой для себя информации.



Схема 7. Новая информация из буклетов (% от всех опрошенных)

55% подростков пользуются буклетом. Из них 54% пользуются им чаще 1 раза в месяц. 82% подростков рекомендуют справочник своим друзьям и знакомым.

Подростки о буклете «Что делать, когда не знаешь, что делать»:

«[Буклет] во всем не помог, но он очень полный».

«[В буклете] есть вся необходимая информация для своей жизни и жизни друзей».

90% **родителей** считают справочник источником полезной информации. Среди 57,7% взрослых, пользовавшихся справочником, наиболее востребована справочно-консультативная информация по теме: оформление пособий, устройство ребенка в детский сад/школу и контакты различных организаций.

Как для подростков, так и для родителей актуальными стали номера «телефонов доверия» и контакты кризисных центров — раньше им было трудно получить эту информацию.

Сбор и анализ обратной связи показал, что:

- ◆ запрос подростков и родителей на информацию об услугах, доступных в районной социальной сфере, был удовлетворен справочниками;
- ◆ справочники востребованы не только среди целевых групп родителей и подростков — они актуальны для всех семей Невского и Выборгского районов;
- ◆ подростки и родители нашли для себя новую информацию в каждом из разделов буклета;
- ◆ 94% опрошенных подростков и 52% родителей считают, что справочники содержат полную информацию, которая может им пригодиться при решении семейных вопросов и возможных проблем.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ПОЛОЖЕНИЕ О МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЕ ВЫБОРГСКОГО РАЙОНА САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Межведомственная рабочая группа (далее — МРГ) создана для рассмотрения сложных случаев неблагополучия в семьях с детьми, выработки рекомендаций по поддержке ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении, координации деятельности субъектов профилактики безнадзорности при оказании помощи несовершеннолетнему и семье в целях реализации права ребенка на жизнь и воспитание в семье.

МРГ является постоянно действующим коллегиальным совещательным органом при Координационном совете по вопросам семьи и детства Выборгского района Санкт-Петербурга.

МРГ осуществляет свою деятельность во взаимодействии с учреждениями и органами безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, расположенными на территории Выборгского района Санкт-Петербурга.

МРГ в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Санкт-Петербурга, Конвенцией ООН о правах ребенка, Проектом, а также настоящим Положением.

2. ФУНКЦИИ МРГ

Рассматривает сложные случаи неблагополучия в семьях с детьми.

Разрабатывает рекомендации по поддержке ребенка в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении с целью реализации права ребенка на жизнь со своими родителями за исключением тех случаев, когда это противоречит интересам ребенка.

Координирует деятельность всех субъектов профилактики безнадзорности в процессе оказания всесторонней помощи ребенку и семье, ориентируясь на интересы ребенка.

Принимает и рассматривает обращения по вопросам защиты прав ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении.

3. ПОЛНОМОЧИЯ МРГ

Для осуществления своих функций МРГ вправе:

Рассматривать сложные случаи семейного неблагополучия в семьях с детьми и разрабатывать рекомендации для субъектов профилактики безнадзорности несовершеннолетних по поддержке ребенка в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении.

Координировать деятельность всех субъектов профилактики безнадзорности в процессе оказания всесторонней помощи ребенку и семье, ориентируясь на интересы ребенка.

Запрашивать и получать от органов исполнительной власти Выборгского района Санкт-Петербурга, органов опеки и попечительства Выборгского района, государственных учреждений, общественных и благотворительных организаций информацию, необходимую для решения вопросов, связанных с поддержкой ребенка и семьи, в пределах полномочий МРГ.

4. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПОРЯДОК РАБОТЫ МРГ

Состав МРГ утверждается распоряжением администрации.

МРГ собирается на заседания по мере необходимости, но не реже 1 раз в месяц.

МРГ осуществляет свою деятельность на общественных началах.

На заседания МРГ приглашаются специалисты, имеющие непосредственное отношение к рассматриваемой семье и ребенку.

На заседание МРГ приглашается семья: родители и при необходимости несовершеннолетний.

Заседание считается правомочным при наличии не менее половины состава МРГ.

Заседания проводит председатель МРГ, при отсутствии председателя его полномочия осуществляют заместители председателя МРГ.

Специалист по социальной работе СПб ГУ «Центр социальной помощи семье и детям Выборгского района» или специалист отдела опеки и попечительства муниципального образования Выборгского района представляет информационное сообщение о ситуации в семье и о сути вопроса.

Родители, при необходимости и несовершеннолетний, должны быть заслушаны в обязательном порядке.

По каждому случаю принимается решение, которое подписывается председателем и секретарем МРГ. Решения носят рекомендательный характер.

Ответственный секретарь ведет журнал учета рассмотренных случаев и принятых решений.

МРГ осуществляет учет результатов своей деятельности за квартал, полугодие, год. Представляет отчеты о проделанной работе в Координационный Совет по вопросам семьи и детства.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5 ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ

*Председателю
Межведомственной
рабочей группы*

Информационное сообщение № _____ от _____

_____ просит рассмотреть на заседании семью (ребенка)*
(орган профилактики)

	ФИО родителей (законного представителя)	Место регистрации, фактического проживания, контактный телефон	Место работы
Мать			
Отец			

Дети	ФИО ребенка, дата рождения	Место регистрации, фактического проживания, контактный телефон	Школа, класс, детский сад, ПТУ и т. д.
1.			
2.			
3.			

1. Характеристика трудной жизненной ситуации и (или) социально-опасного положения
(нужное подчеркнуть) _____

2. Дата постановки на учет «___» _____ 2010 года

3. Проведенная индивидуально-профилактическая работа и ее результаты

4. Нерешенные вопросы/проблемы (цель рассмотрения)

5. Рекомендуемый состав Межведомственной рабочей группы по работе семьей
(перечислить с указанием ФИО, должности, учреждения/организации, контактной информации)

- 1.
- 2.
- 3.

* Присутствие семьи обеспечивается направляющей стороной.

должность ответственного лица

подпись

ФИО

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

ПРИГЛАШЕНИЕ НА ЗАСЕДАНИЕ МРГ

Межведомственная рабочая группа
при Координационном совете
по вопросам семьи и детства
Выборгского района Санкт-Петербурга
№ _____ от _____

Межведомственная рабочая группа при Координационном совете по вопросам семьи и детства Выборгского района Санкт-Петербурга просит обеспечить присутствие специалиста _____ на заседании Межведомственной рабочей группы для разработки рекомендаций по проведению индивидуальной профилактической работы с семьей _____, проживающей по адресу: _____.

Заседание состоится « _____ » _____ 2010 г. в _____ часов в помещении _____ по адресу _____.

Ответственный секретарь
контактный телефон _____

ПРИГЛАШЕНИЕ НА ЗАСЕДАНИЕ МРГ С ЗАПРОСОМ ИНФОРМАЦИИ

Межведомственная рабочая группа
при Координационном совете
по вопросам семьи и детства
Выборгского района Санкт-Петербурга
№ _____ от _____

Межведомственная рабочая группа при Координационном совете по вопросам семьи и детства просит в срок до _____ предоставить информацию о семье _____, проживающей по адресу: _____.

Сведения необходимы для разработки рекомендаций по проведению индивидуальной профилактической работы с семьей, находящейся в трудной жизненной ситуации и (или) социально-опасном положении.

Информацию о семье и сведения о специалисте по работе с данной семьей (ФИО, должность, контактный телефон) необходимо направить в _____.

Просим обеспечить присутствие вышеуказанного специалиста на заседании Межведомственной рабочей группы, которое состоится « _____ » 2009 г. в _____ часов в помещении _____ по адресу _____.

Ответственный секретарь
контактный телефон _____

ПРИЛОЖЕНИЕ 7. ФОРМА КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Карточка рассмотрения случая межведомственной рабочей группой _____ района _____

ФИО ребенка:

Дата рождения:

Дата: _____. 2010 г.

Области функциональной оценки	Критерии для определения типа услуги									
РЕБЕНОК	Действий нет	Патронаж	Реабилитация семьи	Реабилитация ребенка в полустационаре (дневное пребывание)	Уход «передышка» (услуга «Эври-чайлд», предоставляемая детям со множественными нарушениями, в период, когда родитель не-реживает стресс)	Краткосрочное размещение ребенка в профессиональную семью, СВГ, временную опеку	Жизнеустройство ребенка (опека, усыновление, приемная семья)	Временное проживание ребенка в стационаре (социальная гостиная, приют, санаторий, больница)	Долгосрочное проживание ребенка в стационаре (детский дом, интернат, дом ребенка)	
	Здоровье									
	Образование									
	Социальное развитие и поведение									
	Семейные и социальные отношения									
	Социальная презентация									
	Навыки самообслуживания									
	РОДИТЕЛИ									
	Способность удовлетворить потребности ребенка									
	Могут обеспечить безопасность ребенка									
Могут проявлять эмоциональное тепло										
Могут мотивировать ребенка										
Могут устанавливать границы для ребенка										
Стабильная привязанность к ребенку										
СЕМЕЙНОЕ ОКРУЖЕНИЕ										
История семьи										
Родственники и их роли										
Жилищные условия										
Занятость										
Доход										
Социальная интеграция										
Доступ к ресурсам/использование ресурсов сообщества										
ФИО специалиста										

ПРИЛОЖЕНИЕ 8
КОНТРОЛЬНО-НАБЛЮДАТЕЛЬНАЯ КАРТА № ____
(ДЛЯ ПЕРВОГО РАССМОТРЕНИЯ СЛУЧАЯ)

Дата рассмотрения на заседании МРГ « ____ » _____ 2010 г.

	ФИО родителей (законного представителя)	Место регистрации, фактического проживания, контактный телефон	Место работы
Мать			
Отец			

Дети	ФИО ребенка, дата рождения	Место регистрации, фактического проживания, контактный телефон	Школа, класс, детский сад, ПТУ и т.д.
1.			
2.			
3.			

1. Характеристика трудной жизненной ситуации и (или) социально-опасного положения
(нужное подчеркнуть) _____

2. Дата постановки на учет в органах системы профилактики _____

3. Индивидуально-профилактическая работа _____

4. Принятые меры взыскания _____

5. Результат проведенной работы _____

6. Присутствующие: _____

7. Решение: _____

8. Рекомендации МРГ и срок исполнения

№ п/п	Мероприятия	Срок исполнения	Ответственное лицо	Результат

КОНТРОЛЬНО-НАБЛЮДАТЕЛЬНАЯ КАРТА № ____
(ДЛЯ ПОВТОРНОГО РАССМОТРЕНИЯ СЛУЧАЯ)

Дата рассмотрения на заседании МРГ « ____ » _____ 2010 г.

	ФИО родителей (законного представителя)	Место регистрации, фактического проживания, контактный телефон	Место работы
Мать			
Отец			

Дети	ФИО ребенка, дата рождения	Место регистрации, фактического проживания, контактный телефон	Школа, класс, детский сад, ПТУ и т.д.
1.			
2.			
3.			

6. Присутствующие:

7. Решение: _____

8. Рекомендации МРГ и срок исполнения

№ п/п	Мероприятия	Срок исполнения	Ответственное лицо	Результат

ЛИТЕРАТУРА

Bilson, A., "Facts, Figures and Fantasy: A Constructivist Approach to Professional Training in the Use of Client Information Systems", in B. Kolleck and J. Rafferty (eds.), *Both Sides: Technology and Human Services*. Berlin: Alice-Saloman-Fachhochschule, 1995, www.soton.ac.uk/~chst/both/bilson.htm.

Bilson, A., *Framework for Situation Analysis of Children Deprived of Parental Care*. Geneva: UNICEF CEE/CIS/Baltics Regional Office, 2000.

Bronfenbrenner, U., *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Cambridge, 1979.

Child Protection Act Bulgaria. scukbulgaria.freecom-int.com/document.htm.

Children (Scotland) Act 1995. www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1995/Ukpga_19950036_en_1.htm.

Children Act 1989 UK. www.hmso.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890041_en_1.htm.

Children Act 1989, UK Guidance and Regulations. [www.asem.org/Documents/UnitedKingdom/Dept_of_Health/ChildrensAct/ChildrensAct1989\(1\).htm](http://www.asem.org/Documents/UnitedKingdom/Dept_of_Health/ChildrensAct/ChildrensAct1989(1).htm)

Every Child Deserves a Family. *EveryChild's Approach to Children without Parental Care*, November, 2009 www.everychild.org.uk/docs/EvC_Every_child_deserves.pdf.

Fox, L. and Gotestam, R., *Redirecting Resources to Community-Based Services: A Concept Paper*. Florence: UNICEF World Bank, 2003.

Government Strategy Concerning the Protection of The Child in Difficulty (2001–2004). missions.itu.int/~romania/strategies/strategychild.htm.

Hardiker, P., "Children Still in Need Indeed: Prevention Across Five Decades", in O. Stevenson (ed.), *Child Welfare in the UK*. Oxford: Blackwell Scientific, 1998.

Lurie, J., *Child Protection and Children's Rights: Impact of the Norwegian Child Protection Act of 1992*, in P. D. Jaffé (ed.), *Challenging Mentalities: Implementing the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Ghent: University of Ghent, 1998.

Matching Needs and Services. Totnes: Dartington Social Research Unit, 1999/

Missing: Children without Parental Care in International Development Policy, *EveryChild* www.everychild.org.uk/docs/EveryChild_Missing.pdf

Ringold, D., *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*. Washington: The World Bank, 2000.

Tobis, D. *Moving from Residential Institutions to Community-based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: The World Bank, 2000, [Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Moving+from+Residential+Institutions+to+Community-Based+Social+Services/\\$File/14490.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Moving+from+Residential+Institutions+to+Community-Based+Social+Services/$File/14490.pdf).

UNICEF, *A Decade of Transition, Regional Monitoring Report, No. 8*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2001, www.unicef-icdc.org.

Voluntiru, M., *Early Family Support / Prevention of Family Breakdown*. Paper prepared for "Changing Minds, Policies and Lives" Conference, Budapest, 2000.

Айдукевич К. Картина мира и понятийный аппарат www.philosophy.ru/iphtras/library/phnauk2/SCIENCE8.HTM.

Аллахвердова О. В., Иванова Е. Н., Карпенко А. Д. *Пособие для начинающих тренеров в области коммуникации и разрешения конфликтов*. СПб., 2002.

Байярд Р. Т., Байярд Дж. *Ваш беспокойный подросток*. М.: «Семья и школа», 1995.

Белановский С. А. *Метод фокус-групп*, М.: «Никколо-Медия», 2001.

Берг-Эклунд Г. *Контактная семья как форма профилактики социального исключения детей, находящихся в уязвимой жизненной ситуации. Достижения Швеции. Теория и практика профилактической социальной работы / Под ред. В.А. Самойловой и О.И. Бородкиной*. СПб.: «Скифия Принт», 2008.

Беръесон Б. *Диалог с К. Книга об идентичности*. СПб.: Санкт-Петербургский Институт раннего вмешательства, 2002.

Беръесон Б. *Семейная терапия с родителями, страдающими алкоголизмом*. СПб.: Санкт-Петербургский Институт раннего вмешательства, 2002.

Боръесон Б., Бриттен С., Довбня С. В., Морозова Т. Ю., Пакеринг К. *Ранние отношения и развитие ребенка*. СПб.: Питер, 2009.

Вильсон Дж. Т. *Поведенческая терапия* www.psyinst.ru/library.php?part=article&Идентиф.№=1616.

Восстановительный подход в работе с несовершеннолетними правонарушителями (зарубежный опыт). М.: «Полиграф-сервис», 2005.

Гарднер Р. *Психотерапия детских проблем*. СПб.: «Речь», 2002.

Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему социальной защиты детей: теоретическое обоснование и первый опыт. Том 1. СПб.: «КиНт-принт», 2010.

Гидденс Э. Социология, www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/gidd/21.php.

Гиппенрейтер Ю. Общаемся с ребенком. Так! М.: «АСТ», «Астрель», 2008.

Гиппенрейтер Ю. Общаться с ребенком. Как? М.: «АСТ», «Астрель», «Харвест», 2008.

Глуздова О. В., Морозова Л. Б. Ребенок, переживший насилие. Методическое пособие / Под ред. Е. Н. Волковой. Н. Новгород: ООО «Папирус», 2006.

Государственная информационно-справочная служба медико-социальной помощи «Здоровье города», gorzdrav.spb.ru/ (источник данных проверен 22.03.2010).

Довбня С. В., Морозова Т. В. В поисках решения. Материалы к фильмам «Дорога домой» и «Джон». СПб.: Издательство Санкт-Петербургского Института раннего вмешательства, 2007.

Доклад «Аналитические материалы о положении детей в Санкт-Петербурге» за 2008 и 2009 гг.; Санкт-Петербургское государственное учреждение социальной помощи семьям и детям «Региональный центр «Семья». Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга.

Захарова Ж. А., Осипова И. И. Замещающая семья. Методическое пособие / Под ред. Э. А. Манукян. М.: «Полиграф-сервис», 2005.

Инструкция по межведомственному взаимодействию субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних 147spb.edusite.ru/DswMedia/mejvedomstvennayainstrukciya.doc.

Каждому ребенку — надежная семья. Справочник учреждений и организаций, активных в деинституционализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации. М.: «Эвричайлд», Санкт-Петербургский институт раннего вмешательства; «Наша семья», 2009.

Калл К., Курк С., Гьертсен А. Структура работы по улучшению качества участия детей / Пер. РОП «Спасем детей». Мурманск, 2007, www.unicef.ru/documents/programm/cities.

Карякин А. М. Командная работа. Основы теории и практики, www.cfin.ru/management/people/teamwork/04.shtml.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30.12.2001, Статья 5.35; www.consultant.ru/popular/koap.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Сборник нормативных правовых актов и методических материалов / Под общ. ред. Н.А. Шахиной. М.: «Полиграф-сервис», 2005.

Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга, www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/trud (источник данных проверен 22.03.2010).

Конвенция ООН о правах ребенка, www.un.org/russian/documen/convents/childcon.htm.

Конституция Российской Федерации, www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm.

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, www.demographia.ru/articles_No/index.html?idR=5&idArt=947.

Кочубей А., Умарова Н. Азбука семьи, или Практика работы с семьями. Псков: «ПОИПКРО», 2004.

Кочубей А., Умарова Н. Визит в семью, или Практика работы с семьями. Псков: «ПОИПКРО», 2002.

Ладыкова О. В. Организация профилактической работы по проблеме насилия и жестокого обращения с детьми. Методические рекомендации для администрации учреждений социальной защиты населения / Под ред. Е. Н. Волковой. Н. Новгород: ООО «Папирус», 2006.

Механизмы принятия решений в области защиты прав детей в Санкт-Петербурге. Отчет по результатам социологического исследования в 2006–2007 гг. СПб., 2008 (исследование проведено в рамках проекта «Разработка единого подхода к защите прав детей в Санкт-Петербурге»).

Осорова М. В. Секретный мир детей. СПб.: «Речь», 2004.

Осипова И. И. Система предотвращения социального сиротства и правонарушений несовершеннолетних. Научно-методическое пособие / Под общ. ред. Э. А. Манукяна. М.: «Полиграф-сервис», 2005.

Пенсионный фонд Российской Федерации, www.pfrf.ru (источник данных проверен 22.03.2010).

Пиз А. Язык телодвижений. СПб.: Издательский дом «Гуттенберг», 1997.

Пособие по обучению детей правам человека. Совет Европы, 2008, www.eycb.coe.int/compasito/ru/pdf/Compasito%20RU%20FINAL%201sted2008.pdf.

Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 52 (с изменениями на 24.11.2008). Методические рекомендации по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Центр социальной помощи семье и детям» www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=901771245&prevDoc=9014865.

Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1279 от 9.10.2007 г. «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (с изменениями на 23.01.2008), www.gov.spb.ru:3000/noframe/law?d&nd=8458849&prevDoc=8458849&spack=110LogLength%3D48069%26LogNumDoc%3D8465807%26listid%3D01000000100%26listpos%3D11%26lsz%3D21%26nd%3D8465807%26nh%3D9%26.

Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1464 от 02.09.2004 «О создании Координационного совета по вопросам семьи и детства в Санкт-Петербурге», www.civilian-law.ru/news-print-9285.html.

Предотвращение насилия в семье (опыт регионов). Методическое пособие. М.: «Оргсервис-2000», 2005.

Работа с маленькими детьми. Описание трех подходов к программе деинституционализации / Под ред. Е. Кожевниковой и К. Сунда. СПб.: Санкт-Петербургский Институт раннего вмешательства, КАРО, 2009.

Райкус Дж. С., Хьюз Р. Социально-психологическая помощь семьям и детям групп риска. Практическое пособие. В 4-х т. Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения. М., 2010.

Раннее выявление семейного неблагополучия. Организация помощи семьям (работа со случаем). Тематический обзор // Методические материалы Всероссийской конференции «Российская система защиты детства: ключевые проблемы, опыт, перспективы». М.: Национальный Фонд защиты детей от жестокого обращения, 2009.

Раттер М. Помощь трудным детям / Пер. с англ. Е. Алексеевой, С. Нуровой. М.: «Апрель Пресс», «ЭКМО-Пресс», 1999.

Родная семья — каждому ребенку. Обеспечение права жить и воспитываться в семье. Ближайшие задачи и перспективы развития процесса деинституционализации // Материалы международной научно-практической конференции ЮНИСЕФ, декабрь 2008.

Ромм М. В., Ромм Т. А. Теория социальной работы. Новосибирск, 1999.

Руководство по оценке и междисциплинарному ведению случая для оказания помощи детям и семьям, находящимся в социально опасном положении или в трудной жизненной ситуации. СПб.: «Врачи детям», «Эвричайлд», 2008.

Семейный кодекс РФ www.consultant.ru/popular/family.

Семья — дело государственное // Материалы форума Саратовской области, апрель, 2008.

Семья XXI века. Материалы международной научно-практической конференции. Калининград: Янтарный сказ, 2004.

Служба занятости населения Санкт-Петербурга, www.rspb.ru (источник данных проверен 22.03.2010).

Управление случаем в социальных службах при междисциплинарном взаимодействии в решении проблем детей. М.: «Полиграф-сервис», 2005.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Федеральный фонд технических регламентов и стандартов, protect.gost.ru/ (источник данных проверен 22.03.2010).

Федеральный закон № 195-ФЗ от 10.12.1995 «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», www.sobes73.ru/templates/zakon6.html.

Федеральный закон № 124-ФЗ от 24.07.1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), base.garant.ru/179146.htm.

Федеральный закон № 124-ФЗ от 24.07.1998 (ред. от 23.07.2008) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», www.homekid.ru/lawkid/index.html.

Федеральный закон № 120-ФЗ от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», с изменениями от 13.01.2001 и 07.07.2003 www.usynovite.ru/documents/federal/legislative/fz_120.

Федеральный закон № 48-ФЗ от 24.04.2008 «Об опеке и попечительстве», www.usynovite.ru/documents/federal/legislative/24.04.08.

Фирсов М. В., Шапиро Б. Ю. Психология социальной работы: Содержание и методы психосоциальной практики. М.: Издательский центр «Академия», 2002.

Фонд социального страхования Российской Федерации, ГУ СПб, региональное отделение Фонда социального страхования РФ, www.fss.ru, rofss.spb.ru (источник данных проверен 22.03.2010).

Фромм А. Алфавит для родителей. Л., «Лениздат», 1991.

Центры психолого-педагогической и медико-социальной помощи, www.k-obr.spb.ru/psich (источник данных проверен 22.03.2010).

Черепанова Е. М. Психологический стресс. М.: Издательский центр «Академия», 1997.

Чужих детей не бывает / Под науч. ред. Ф.Р. Зевахиной. М.: «Оргсервис-2000», 2005.

Ядов В. А. Социологическое исследование: методология, программа, методы, www.socioline.ru/node/536.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Дж. Роджерс. К читателю</i>	3
<i>Э. Билсон, Дж. Харвин. Глава 1. Службы гейткипинга для уязвимых детей и семей.</i>	
Инструментарий	6
Терминология.....	6
Инструментарий как способ улучшения работы системы	7
Инструмент 1. Использование инструментария для создания плана действий по развитию гейткипинга.....	10
Инструмент 2. Форма для оценки гейткипинга — национальный уровень	14
Инструмент 3. Лист самоконтроля органа, координирующего и применяющего гейткипинг на национальном уровне	21
Инструмент 4. Лист самоконтроля по спектру услуг — национальный уровень	25
Инструмент 5. Лист самоконтроля по ключевым проблемам оценки — национальный уровень	28
Инструмент 6. Примеры релевантных аспектов гейткипинга в законодательстве.....	34
Инструмент 7. Лист самоконтроля по системам информации — национальный и местный уровень ...	39
Инструмент 8. Форма оценки местной системы защиты ребенка	45
Инструмент 9. Лист самоконтроля для органа, координирующего и применяющего гейткипинг — местный уровень	51
Инструмент 10. Лист самоконтроля по спектру услуг — местный уровень	54
Инструмент 11. Лист самоконтроля по ключевым проблемам оценки — местный уровень	56
Инструмент 12. Пример стратегического нацеливания услуг и сбора информации.....	60
Инструмент 13. Форма для изучения потребностей на местном уровне	64
Инструмент 14. Лист самоконтроля для планирования качественных услуг	67
<i>П. Донлан. Глава 2. Ведение случая как метод работы с детьми и подростками</i>	69
Теоретическое обоснование метода ведения случая	69
Информационные программы для населения	71
Цикл ведения случая	72
Роль и компетенции менеджера случая	73
Ведение случая и контроль объема работы	75
Пять моделей супервизий	77
<i>Н. Е. Кондратчик, Е. В. Егорова, Е. С. Макарова. Глава 3. Актуальные аспекты межведомственного ведения случая</i>	81
Межведомственное взаимодействие в процессе ведения случая в Санкт-Петербурге	81
<i>Н. Е. Кондратчик, Е. В. Егорова, Е. С. Макарова. Глава 4. Опыт работы межведомственной рабочей группы в Выборгском и Невском районах Санкт-Петербурга при принятии решений в интересах ребенка</i>	93
Определение места и уровня деятельности межведомственной рабочей группы	96
Определение структуры и состава межведомственной рабочей группы.....	100
Цель, принципы, функции, минимальные структурные и функциональные требования к деятельности Межведомственной рабочей группы	102
Порядок проведения заседаний межведомственной рабочей группы	108
Участие ребенка и семьи в процессе принятия решений	116
Заключение	118

<i>М. М. Емец, А. В. Милая, В. А. Охотников. Глава 5. Анализ потребностей семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, в услугах центров социальной помощи семье и детям</i>	120
1. Понимание семьями собственных трудностей и путей их преодоления	121
2. Опыт взаимодействия семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, со специалистами ЦСПСид	124
3. Предложенные и оказанные услуги и их роль в жизни клиентов ЦСПСид	125
4. Ожидания, потребности и оценка качества услуг ЦСПСид его клиентами	127
Заключение	128
<i>М. М. Емец, А. В. Милая, В. А. Охотников. Глава 6. Сравнительный анализ факторов риска в семьях, находящихся в социально опасном положении, и семьях, переживших опыт разлучения с детьми</i>	129
1. Сравнительный анализ социально-демографических данных	130
2. Сравнительный анализ особенностей физического и психического здоровья членов семьи и наличие алкогольной или наркотической зависимости	131
3. Сравнительный анализ факторов риска	132
4. Факторы риска, дополнительно выявленные в семьях, направленных ООиП, КДН и ЗП и ОДН в ЦСПСид	133
Выводы	136
<i>Е. В. Тросман. Глава 7. Модель территориальной службы поддержки семей с детьми в трудной жизненной ситуации</i>	138
Цель службы, принципы, задачи, целевые группы, потребности целевых групп	139
Правовая основа	140
Основные функции службы	144
Описание работы службы	144
Отношения с важными взаимосвязанными услугами	147
Кадровое обеспечение. Квалификационные требования	149
Рисунки	153
Приложения	169
Литература	188

**Гейткипинг. Механизмы контроля на вход в систему социальной защиты детей:
практические аспекты и первые результаты**

Методическое пособие

Том 2

Оригинал-макет подготовлен ООО «Бранко»
191019, Санкт-Петербург, Загородный пр., 34. Тел.: 715-47-88, +7-962-70-327-50.
E-mail: info@branko-print.ru, zakaz@branko-print.ru. www.branko-print.ru

Формат 70 × 100 1/16. Гарнитура «Ариал». Усл. печ. л. 11. Тираж 300 экз. Подписано в печать 25.08.2010
Бумага офсетная. Печать офсетная. Заказ № ____

Отпечатано в типографии «РИП»