

библиотека

Г Журнала  
Исследований  
Социальной  
Л Политики Г



# СОЦИАЛЬНО ОПАСНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СЕМЬИ И ДЕТЕЙ

АНАЛИЗ ПОНЯТИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ

# СОЦИАЛЬНО ОПАСНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СЕМЬИ И ДЕТЕЙ:

анализ понятия и методология оценки

Москва, 2015



УДК 316  
ББК 60.5

**Социально опасное положение семьи и детей: анализ понятия и методология оценки** / под ред. Е. Р. Ярской-Смирновой, В. М. Маркиной. М.: ООО «Вариант», 2015.— 100 с.

Коллектив авторов

*Савинская О. Б.* (Раздел 3, Приложение), *Маркина В. М.* (Введение, Раздел 2, Заключение, Приложение, общая редакция), *Подстрешина Е. С.* (Раздел 3, Приложение), *Рожкова О. А.* (Раздел 2, Приложение), *Присяжнюк Д. И.* (Раздел 2, Приложение), *Садыков Р. А.* (Раздел 1, Приложение), *Ярская-Смирнова Е. Р.* (Введение, Раздел 1, Раздел 3, Заключение, Приложение, общая редакция)

ISBN 978–5–00080–022–5

Исследование осуществлено в рамках проекта «Оценка динамики благосостояния населения России и моделирование эффектов влияния налоговой, экономической и социальной политики на сектор домашних хозяйств» Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2014 году

Издано при поддержке ООО «Социальные исследования»

В современной социальной политике и практике работы с семьей растет потребность в научно-методологическом сопровождении системы помощи семьям и детям, оказавшимся в социально опасном положении. Одна из актуальных задач экспертов состоит в определении понятия «социально опасное положение» и выработке подходов к оценке мер, направленных на профилактику, социальную поддержку и реабилитацию семей и детей. В этой книге на основе анализа научно-методической литературы, нормативно-правовой базы, данных федеральной и региональной статистики, отчетов органов исполнительной власти, учреждений и организаций, работающих с семьями и детьми, благотворительных фондов и некоммерческих организаций обосновывается новое определение данного понятия и предлагается система показателей оценки. Разработанная система показателей является концептуальной схемой, которую можно развивать и адаптировать для использования как в оценке и мониторинге, так и в программах подготовки кадров, задействованных в профилактике и работе в ситуациях социально опасного положения семьи и ребенка.

Издание адресовано специалистам по оценке программ и проектов в сфере семьи и детства, исследователям и экспертам социальной политики, студентам и аспирантам, обучающимся по направлениям «Социология», «Социальная работа», «Государственное и муниципальное управление».

## Содержание

ВВЕДЕНИЕ .....	5
1. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО ОПАСНОГО ПОЛОЖЕНИЯ СЕМЕЙ И ДЕТЕЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ .....	7
1.1. Понятие «семья в социально опасном положении» в нормативно-правовых документах государственных органов РФ .....	7
1.2. Обзор теоретико-методологических оснований исследований социально опасного положения семей и детей .....	16
2. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ СЕМЬЯМ И ДЕТЯМ В СОЦИАЛЬНО ОПАСНОМ ПОЛОЖЕНИИ В РФ .....	23
2.1. Институциональная модель оказания помощи семьям с детьми в социально опасном положении в Российской Федерации .....	24
2.2. Система оказания помощи семьям и детям в социально опасном положении на региональном и муниципальном уровнях (на примере Томской, Саратовской, Пермской областей, г. Москва) .....	31
3. НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ МОНИТОРИНГА ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ И ДЕТЕЙ, ОКАЗАВШИХСЯ В СОЦИАЛЬНО ОПАСНОМ ПОЛОЖЕНИИ .....	52
3.1. Программно-целевой подход: показатели процесса и результата .....	52
3.2. Действующие показатели эффективности системы помощи семьям и детям в СОП на федеральном и региональном уровнях РФ .....	56
3.3. Рекомендации по совершенствованию системы показателей мониторинга поддержки семей и детей в социально опасном положении в современной России .....	60
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	65
Список использованных источников .....	67
Приложение .....	73
Информация об авторах .....	99



# Введение

Согласно данным статистики (за 2011 г.), в современной России более 65 тыс. семей находятся в социально опасном положении, что составляет в общей сложности около 200 тыс. человек, из них 60% — дети (Подпрограмма «Совершенствование социальной... 2013). Словосочетания «социально опасное положение» (СОП) и «трудная жизненная ситуация» (ТЖС) нередко можно услышать из уст различных специалистов, прочесть в СМИ. Что стоит за этой терминологией и тревожными показателями статистики? Что считать опасным положением и как его предотвратить? Как определить, находятся ли те или иные люди в социально опасном положении, и сделать систему их поддержки более эффективной? Эти и другие актуальные вопросы, связанные с разработкой современных решений в сфере социальной политики, социальной защиты семьи и детства, были рассмотрены авторами этой книги в рамках кабинетного исследования в 2014 г. Результаты обсуждались на семинаре Центра анализа доходов и уровня жизни НИУ ВШЭ в рамках ежегодной научной конференции Сообщества профессиональных социологов 12 декабря 2014 г. Согласно Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, решение задачи по обеспечению социальной защиты семей и детей, нуждающихся в особой заботе государства, в том числе включает такие меры, как детальное определение категорий семей, находящихся в социально опасном положении, а также установление процедуры их идентификации, порядка профилактики и развития форм досуга, дополнительного образования для интеграции детей, находящихся в социально опасном положении, разработку стандартов социальных услуг для таких семей (Распоряжение № 1618-р, 2014). Правительство РФ поручало ряду ведомств в 2014 г. решить задачу проведения мониторинга и подготовки предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в части уточнения категорий детей, находящихся в социально опасном положении и иной трудной жизненной ситуации, содержания понятий насилия и жестокого обращения с детьми (Распоряжение № 1916-р, 2012). Все это свидетельствует о возрастающей потребности научно-методологического сопровождения государственной системы поддержки семей и детей в социально опасном положении и ее мониторинга.

В данном исследовании ставилась задача разработать основания и создать систему показателей мониторинга и оценки социально опас-

ного положения семей и детей для дальнейшего возможного их применения на федеральном и региональном уровнях. Объектом исследования выступает существующая в России система помощи семьям с детьми в социально опасном положении и профилактики социально опасного положения (СОП), предметом – показатели эффективности ее работы, существующие на федеральном и региональном уровнях, разрабатываемые в соответствии с принимаемыми официальными документами в современной России. В работе проводится обзор теоретико-методологических источников и нормативно-правовых актов с последующей классификацией критериев отнесения семей с детьми к категории находящихся в СОП. Кроме того, осуществляется сбор статистических показателей социально-экономического положения семей и детей в СОП, предложенных Росстатом и действующих на уровне регионов. Особое внимание уделяется разработке рекомендаций по совершенствованию системы показателей мониторинга поддержки семей и детей в социально опасном положении, на основе предварительного анализа и унификации показателей оценки ее эффективности.

Авторы предприняли попытку оценить действующие статистические показатели в разрезе предоставления сведений о результативности работы с семьей и детьми, а не только о процессе функционирования системы поддержки семей и детей в СОП, учесть последовательный и программно-целевой характер работы с семьей и детьми, а также подойти к определению социально опасного положения с позиций социально-экологической теории. Это является отличительной особенностью используемого подхода. В соответствии с ним осуществляются концептуализация и операционализация самого понятия на основе обзора теоретико-методологических источников и анализа существующих региональных моделей профилактики и помощи семьям в СОП, с учетом межведомственной специфики ввиду отсутствия единого органа, отвечающего за профилактику или помощь семьям с детьми в СОП, а в заключение приводятся рекомендации по улучшению мониторинга положения семей с детьми в СОП.

Разработанную систему показателей можно развивать и использовать как в оценке и мониторинге, так и в подготовке кадров, участвующих в профилактике СОП и работающих с семьей и детьми, оказавшимся в социально опасном положении. Надеемся, что представленные здесь материалы будут использоваться на практике, что их будут обсуждать и дорабатывать профессионалы в сфере оценки и специалисты системы защиты детства и работы с семьей.

# **1. Проблема определения социально опасного положения семей и детей в современной России**

В современной России на федеральном и региональном уровнях отсутствуют единый порядок отнесения семей к категории находящихся в СОП, что создает трудности функционирования системы помощи и профилактики. Поэтому прежде чем говорить о мониторинге положения семей и детей в СОП, необходимо кратко остановиться на особенностях определения данного понятия – как с теоретической точки зрения, так и в нормативно-правовом аспекте. То, по каким критериям происходит признание тех или иных семей и детей находящимися в социально опасном положении, в каких случаях происходит их постановка на учет и снятие с него, влияет на размер и состав данной социальной группы, а главное, на показатели оценки эффективности государственной работы с нею.

## **1.1. Понятие «социально опасного положения»**

### **в нормативно-правовых документах государственных органов РФ**

Международные приоритеты в сфере охраны детства сегодня формулируются в направлениях, которые соотносятся с основными показателями детского благополучия: соблюдение прав детей, в том числе находящихся в трудной жизненной ситуации (дети-инвалиды, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-мигранты), защита детей от любых форм насилия (включая сексуальное насилие, торговлю детьми, телесные наказания и насилие в школе), развитие социальных сервисов, доброжелательных к детям (в сферах правосудия, здравоохранения и социальных услуг), обеспечение участия детей в жизни общества (Ярская-Смирнова, 2014). В России вопросы защиты семей и детства также находятся в центре социально-политической повестки, однако имеется своя специфика как в подходах, так и в определении объектов социальной работы. В соответствии с Национальной стратегией в интересах детей (Указ № 761,



2012), уточнение и упорядочение правового содержания понятий «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «дети и семьи, находящиеся в социально опасном положении», «дети, нуждающиеся в помощи государства», «дети, оставшиеся без попечения родителей», «жестокое обращение с ребенком» относятся к первоочередным в аспекте мониторинга законодательства Российской Федерации в сфере защиты детства. Из приведенных определений наиболее часто употребляемыми представляются дефиниции, включающие в себя словосочетание «трудная жизненная ситуация» (ТЖС). Другие встречаются реже и, как правило, без эксплицитного объяснения их содержания. Если такие формулировки как «дети, оставшиеся без попечения родителей» или «жестокое обращение с ребенком» характеризуются большей содержательной проработкой, то формулировка «дети и семьи, находящиеся в социально опасном положении» представляется менее прозрачной и требует разъяснения. Обзор нормативно-правовых и аналитических документов показал, что это понятие часто пересекается с понятием «дети в трудной жизненной ситуации» или «семьи в трудной жизненной ситуации».

### **Трудная жизненная ситуация (ТЖС)**

В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ФЗ-124, 1998) выделяется отдельная категория детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, куда относятся дети, оставшиеся без попечения родителей, инвалиды, жертвы конфликтов и катастроф, из семей беженцев, жертвы насилия, дети, отбывающие наказание и находящиеся в специальных учреждениях и др. (Ст. 1 в ред. Федеральных законов от 30.06.2007 № 120-ФЗ; от 02.07.2013 № 185-ФЗ).

Данным законом утверждается приоритетность государственной политики в интересах детей, проявляющаяся, в частности, в законодательном обеспечении прав ребенка, в проведении государственной политики поддержки семьи и детства, а также в осуществлении государственной поддержки органов местного самоуправления, общественных объединений, защищающих права и интересы детей (ФЗ-124, ст. 4).

Важным с точки зрения реализации данного закона является разделение полномочий органов федеральной власти и субъектов федерации в реализации заявленных принципов защиты прав и законных интересов детей. К зоне ответственности федеральных органов государственной власти относится выбор приоритетных направлений государственной политики в области осуществления прав ребенка, проведение федераль-

ных целевых программ, установление порядка судебной защиты детей (ФЗ-124, ст. 5.1). К полномочиям органов государственной власти субъектов федерации относится реализация государственной политики и решение вопросов социальной поддержки детей в ТЖС (Там же, ст. 5.2). Кроме того, данный закон устанавливает обязанность родителей (и лиц, их замещающих) заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей (Там же, ст. 14.1).

Законодатель определяет основные направления реализации законных интересов детей и защиты их прав, среди которых контроль отсутствия ущемления прав ребенка в процессе его обучения и образования (Там же, ст. 9.1), осуществления комплекса мер по профилактике заболеваний и оказанию бесплатной медицинской помощи (Там же, ст. 10), контроль обеспечения профессиональной ориентации и профессионального обучения детей, достигших возраста 14 лет (Там же, ст. 11), а также реализации защиты детей от информации, пропаганды и агитации, которые могут нанести вред их здоровью и развитию (Там же, ст. 14).

Понятие «трудная жизненная ситуация» определяется в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» как «объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина... которую он не может преодолеть самостоятельно» (ФЗ-195, 1995). Примечательно, что в первой версии проекта нового закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (Проект ФЗ № 249303–6, 2013), данная формулировка была расширена, однако содержательно не изменилась, в финальной же версии закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» этот пункт отсутствует (ФЗ-442, 2013).

Социальное обслуживание в действующем законе 1995 г. понимается как «деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, <...> услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации» (ФЗ-195, 1995).

Среди локальных документов дающих определение ТЖС – в законе «О социальном обслуживании населения в Томской области» (Закон ТО № 135, 2005) ТЖС называется такая ситуация, которая объективно нарушает «...жизнедеятельность гражданина (безработица, вынужденная миграция, инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, сиротство, безнадзорность,

малообеспеченность, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно».

В другом документе регионального значения — Законе о социальном обслуживании г. Москвы (Закон г. Москвы № 34, 2008) ТЖС определяется как «...совокупность факторов и условий, объективно нарушающих нормальную жизнедеятельность, действие которых гражданин или семья не может преодолеть самостоятельно ...». В этом Законе также дается определение семей в социально опасном положении.

В новом законе, вступившем в силу 1 января 2015 г., используется более лаконичная формулировка: «социальное обслуживание граждан <...> — деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам» (ФЗ-442, 2013); при этом «социальная услуга — действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию (...) помощи (...) гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности» (Там же, ст. 3).

Как видим, в новом Законе появляется конкретизация целей, причем в формулировке заложен потенциал оценки результативности. Отглагольные существительные «улучшение» и «повышение», а также существительное «степень» указывают на возможность сравнения некоторых показателей «до» и «после» оказания услуги. Очевидно, что такие показатели следует вырабатывать для каждого вида социальной услуги, но, возможно, некоторые общие определения следует предложить в Законе. Так, нуждаются в расшифровке понятия «жизнедеятельность», «условия жизнедеятельности» и «самостоятельное обеспечение основных жизненных потребностей». Как прогрессивный элемент может быть расценен акцент на самостоятельности клиента — в этом проявляется новый аспект, или даже новая идея социальной политики: отказ от прежнего представления о гражданине как пассивном пользователе предлагаемых услуг, и выдвижение взамен гражданина, наделенного самостоятельностью и ответственностью за свое благополучие. Задача государства в таком случае ограничивается обеспечением необходимых условий для самостоятельной реализации гражданами своего благополучия, т.е. фактически патерналистская ориентация уступает место партнерским отношениям государства и гражданина. В новом законе об основах социального обслуживания вместо понятия ТЖС появляется «потребность в социальном обслуживании» (Там же, ст. 15). Такой сменой подходов

объясняется выделение в отдельную статью порядка признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании. Ниже перечислены обстоятельства, при которых гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании.

1) Полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности.

2) Наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе.

3) Наличие ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации.

4) Отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними.

5) Наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье.

6) Отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

7) Отсутствие работы и средств к существованию.

8) Наличие иных обстоятельств, которые нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации признаны ухудшающими или способными ухудшить условия жизнедеятельности граждан.

### **Социально опасное положение (СОП)**

Рассмотрение двух стандартов социального обслуживания позволило прояснить соотношение понятий «трудная жизненная ситуация» и «социально опасное положение». Оба стандарта содержат разъяснение оснований контроля качества социальных услуг гражданам. Национальный стандарт Российской Федерации «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг детям» включает основные требования к оказанию услуг «детям в трудной жизненной ситуации», среди которых дети, проживающие в малоимущих семьях

и в семьях, находящихся в социально опасном положении (ГОСТ Р 53061, 2008). Другой стандарт – «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги детям» устанавливает порядок социальных услуг, в том числе детям, проживающим в семьях, находящихся в социально опасном положении (Там же). Таким образом, в обоих стандартах «социально опасное положение» выступает в качестве подкатегории понятия «трудная жизненная ситуация».

Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» относит понятие «социально опасное положение» к несовершеннолетним и семьям. Статья 1 определяет несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, как «лицо, которое вследствие безнадзорности или беспризорности находится в обстановке, представляющей опасность для его жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, либо совершает правонарушение или антиобщественные действия» (ФЗ-120, 1999). Предложенное определение выдвигает в качестве факторов социально опасного положения «беспризорность» и «безнадзорность». Семей в социально опасном положении предлагается называть семью имеющую «...детей, находящихся в социально опасном положении», а также такую семью, «где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними» (Там же). Обратим внимание, что в данной формулировке дается детоцентристское определение семьи в социально опасном положении.

Сотрудниками Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, отмечается, что в центре обеих нормативно-правовых категорий находятся объективные условия – ситуация или положение; речь не идет о «трудных детях», «социально опасной семье» или «социально опасном ребенке» (Дети в трудной... 2011). Однако здесь может проявляться обратная крайность: убежденность, что именно среда определяет жизненную ситуацию индивида, и, следовательно, изменение этой среды отразится на его благополучии. В практике реализации социальной политики данная установка может способствовать закреплению таких методов преодоления ТЖС и СОП ребенка как изъятие из семьи, ограничение или лишение родительских прав. Следует также отметить, что в данном законе определение



семьи в социально опасном положении ориентируется исключительно на благополучие детей. Это оправдано тем, что Закон фокусируется на проблемах несовершеннолетних, однако благополучие семьи и ее социально безопасное положение должно охватывать всех ее членов.

В Законе представлен список органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые должны обеспечивать соблюдение прав и интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, а также выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении. К ним относятся Комиссии по делам несовершеннолетних (КДН), органы Управления социальной защиты населения (УСЗН) и учреждения социального обслуживания, специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. К таким учреждениям относятся социально-реабилитационные центры, социальные приюты, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей (в ред. Федерального закона от 01.12.2004 № 150-ФЗ). В п. 2 ст. 13 отмечается, что в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, круглосуточно принимаются (наряду с другими категориями) несовершеннолетние, проживающие в семьях, находящихся в социально опасном положении. Кроме того, к органам, обеспечивающим защиту прав и интересов несовершеннолетних, относятся органы управления образованием, образовательные и специальные учебно-воспитательные учреждения, органы опеки, органы и учреждения по делам молодежи; управления здравоохранением и медицинские организации; органы службы занятости; органы и учреждения внутренних дел; другие органы и учреждения, общественные объединения.

В распоряжении Правительства РФ 30.07.2014 г. «Об утверждении Концепции развития до 2017 года сети служб медиации...» (далее — Концепция) отмечается, что основными целями данной концепции являются «создание благоприятных, гуманных и безопасных условий (среды) для полноценного развития и социализации детей всех возрастов и групп, в том числе детей, ... находящихся в социально опасном положении ...» (Распоряжение № 1430-р, 2014). Таким образом, в Концепции отдельно вводятся категории «детей с девиантным поведением» и «детей, совершивших общественно опасные деяния», тогда как в Федеральном законе № 120 (ФЗ-120, 2014) показатели девиантного поведения — «правонарушение или антиобщественные действия» не-

совершеннолетнего — выступают компонентами дефиниции детей, находящихся в социально опасном положении (ст. 1). Налицо рассогласованность понятийного аппарата, используемого в нормотворческой и законодательной практике. Кроме того, в Концепции употребляется термин «трудные дети», что свидетельствует об отсутствии последовательности в дискурсе и преемственности правовой базы.

В Указе Президента РФ «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» (Указ № 761, 2012) упоминается категория «дети в социально опасном положении», а «семья в социально опасном положении» — нет. Однако, как показано выше, обе категории тесно связаны, фактически они ссылаются друг на друга. В Указе отдельное внимание обращается на нарастание новых рисков, связанных с распространением информации, представляющей опасность для детей. Информационные риски понимаются в связи с необходимостью безопасного поведения в интернет-пространстве, профилактики интернет-зависимости, предупреждения рисков вовлечения в противоправную деятельность, порнографию, участия во флешмобах (ч. 3, п. 7). В качестве другого приоритета выделяется «обеспечение для всех детей безопасного и комфортного семейного окружения, в условиях которого соблюдаются права ребенка и исключены любые формы жестокого обращения с ним» (ч. 2, п. 2).

В приводившемся выше Законе о социальном обслуживании г. Москвы (Закон № 34, 2008) в вводной части наряду с ТЖС также дается определение понятию «социально опасное положение». Под ним понимается «совокупность факторов и условий, вызывающих неблагоприятное социальное положение семьи или гражданина, внутрисемейные конфликты, противоправное поведение родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, неисполнение ими своих обязанностей по воспитанию детей, их обучению и (или) содержанию, жестокое обращение с детьми» (гл. 1, ст. 1).

В целом следует отметить, что сегодня в нормативно-правовом поле видимо отсутствует общее представление о соотношении понятий «трудная жизненная ситуация», «социально опасное положение» и других близких по значению понятий. Рассмотренные документы содержат различающиеся определения используемых понятий и связей между ними.

Проводя различие между рассматриваемыми понятиями, отметим, что понятие ТЖС, как правило, объединяет факторы и условия, относящиеся в основном к материальным и/или физическим ограни-

чениям, тогда как понятие СОП делает акцент на социальной ненормальности поведения несовершеннолетнего и/или семьи с детьми, девиантных или даже делинквентных отношений в семье. Понятие «семья в социально опасном положении» имеет более узкое значение и является специфическим определением в отличие от обобщающего понятия «семья в трудной жизненной ситуации», которое охватывает более многочисленные случаи. Между тем, в большинстве нормативных актов разъяснение оснований для отнесения к данной категории отсутствует.

В целом можно заключить, что понятие «семья в социально опасном положении» характеризуется детоцентристской ориентацией. Определение семьи в социально опасном положении зависит от характеристики положения детей в данной семье: на основании того, что несовершеннолетний находится в социально опасном положении, приписывается соответствующий статус семье. Вместе с тем предполагается, что социально опасное положение, в котором оказываются несовершеннолетние, является следствием ненадлежащего исполнения семьей функций первичного социального контроля. Тем самым приведенные в ФЗ-120 категории «несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении» (или «дети, находящиеся в социально опасном положении») и «семья, находящаяся в социально опасном положении» оказываются замкнутыми друг на друге и являются тавтологичными. Интересно то, что «дети в социально опасном положении» определяется как специфическая категория, т.е. отдельно от таких категорий как дети-сироты, дети-инвалиды и др. На основе этого наблюдения можно отметить, что, во-первых, дети вне семей не определяются как находящиеся в социально опасном положении — равно как и дети, относящиеся к инвалидам, а во-вторых, «семья в социально опасном положении» также выступает в качестве специфической категории, ввиду того, что, как уже было сказано, определение данной категории основывается на признании нахождения несовершеннолетнего члена семьи в социально опасном положении. Не вполне понятно, каким будет решение социальных работников и/или специалистов по социальной работе в отношении статуса данной семьи в случае, если в семье с двумя и более детьми только одного ребенка можно объективно отнести к группе детей, находящихся в социально опасном положении.

Опираясь на формулировки, предложенные в рассмотренных выше документах, попробуем дать операциональное определение семей с детьми, оказавшихся в СОП, а также рассмотрим категории

детей, находящихся в социально опасном положении. Для этого необходимо представить приведенные в документах (ФЗ-120 и др.) определения в виде перечня дескрипторов (см. Приложение, табл. 4). Это позволит нам пересмотреть данное в Законе узкое определение семьи в социально опасном положении, включить в него и другие категории семей и/или выделить дополнительные его характеристики.

Данный список дескрипторов позволяет идентифицировать семьи в социально опасном положении. Как видно из нормативно-правовых документов, семьи в СОП чаще связываются с безнадзорностью, правонарушениями, антиобщественным поведением несовершеннолетних, жестоким обращением к ним со стороны родителей или иных законных представителей. На основе выделенных дескрипторов можно провести анализ имеющегося законодательства и нормативной базы в отношении категорий граждан, чье положение определяется на основании указанных признаков, чтобы выработать унифицированное определение понятия «семья в социально опасном положении».

## **1.2. Обзор теоретико-методологических оснований исследований социально опасного положения семей и детей**

### **Социально опасное положение в контексте семейного неблагополучия**

Значительная часть литературы, раскрывающая тему социально опасного положения семей, представляет собой описание технологий, механизмов и разнообразных методов работы с семьями, оказавшимися по разным основаниям в категории социально опасного положения и выведения данных семей из кризисного состояния (Лозовская, 2003). В литературе обсуждаются особенности и результаты осуществления различных государственных и региональных программ, направленных на социальную поддержку семей, находящихся в социально опасном положении (Карпов, 2012). В публикациях понятия «семья в социально опасном положении» и «дети в социально опасном положении» нередко заменяются терминами «неблагополучная семья» или «семья социального риска» (Лозовская, 2003), хотя последние значительно шире. Согласно определению экспертов Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, семейное неблагополучие является

сложным и многоаспектным типом развития семьи. В частности выделяют следующие виды деприваций, указывающих на наличие семейного неблагополучия: 1) трудное материальное положение, бедность; 2) жилищные проблемы; 3) потеря членами семьи связей с рынком труда; 4) конфликтная ситуация в семье; 5) безответственное родительство, жестокое обращение с детьми; 6) алкоголизм, наркомания и т.п. (Дети в трудной... 2010).

Социально опасное положение, в которое попадают дети, в диссертации по юриспруденции (Мельников, 2007) определяется как «совокупность обстоятельств жизни несовершеннолетнего/малолетнего, способствующих перерастанию трудной жизненной ситуации в криминогенную/виктимогенную безнадзорную, ведущую к формированию антиобщественного образа жизни, заканчивающуюся возникновением реальной угрозы вреда общественным отношениям, охраняемым уголовным законом и требующую применения мер обеспечения криминологической безопасности».

В публикациях акцент в определении семей и детей в СОП делается на нарушении воспитательной функции семьи. Так, к детям, попавшим в социально-опасное положение, относятся те «несовершеннолетние, развитие которых происходит в условиях социальной депривации в силу невыполнения их родителями (законными представителями) своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей» (Константинова, 2009). А семья, находящаяся в социально опасном положении определяется как «семья, которая представляет потенциальную угрозу для жизни и здоровья детей, имеет деформированную структуру и не выполняет свои функциональные обязанности» (Иосипенко, 2012).

В некоторых публикациях «семьи СОП» определяются посредством выделения определенных критериев. В частности, выделяют три типа критериев, которые условно можно сгруппировать в следующем порядке: критерии здоровья, жизненной среды и внутрисемейных отношений (см. Приложение, табл. 3).

К причинам, по которым дети и/или семьи попадают в категорию «социально опасных», авторы относят следующие: 1) детская бедность (отсутствие финансовых возможностей у семьи воспитывать детей); 2) ухудшение здоровья детей; 3) распад семьи; 4) недоступность образования для малоимущих семей; 5) насилие и жестокое обращение; 6) недостаточная эффективность системы ювенальной юстиции; 7) несовершенство рынка труда; 8) отсутствие полноцен-



ного отдыха (Константинова, 2009). В целом, в литературе говорится о том, что в основе социально опасного положения находятся семейные проблемы: финансового обеспечения, воспитания, здоровья и пр. (Мартынова, 2007). При этом в анализе причин возникновения социально опасного положения редко говорится о школах и иных государственных организациях. Критика органов управления социальной защитой строится на том, что внимание к проблемам семьи, материнства и детства со стороны общества и государства недостаточно острое; отсутствует четкое разграничение полномочий между субъектами социальной защиты детей; финансирование социальной сферы недостаточное; нет алгоритмов разработки и реализации политики управления социальной защитой детей (Юнгблуд, 2011). При этом данные субъекты (школа, социальные службы, государственные структуры) возникают на этапе обсуждения борьбы с появившейся проблемой, а не на этапе ее возникновения или профилактики.

Классификации детей и семей дифференцируются в зависимости от фокуса исследований. Так к семьям в социально опасном положении относятся: «семьи беженцев или вынужденных переселенцев, малообеспеченные семьи, семьи с избыточной иждивенческой нагрузкой (многодетные или имеющие в своем составе инвалидов), семьи безработных, семьи, где родители и законные представители несовершеннолетних не выполняют свои обязанности по воспитанию, обучению и содержанию, отрицательно влияют на их поведение или жестоко общаются с ними» (Хромова, 2012).

В свою очередь классификация детей в социально опасном положении представлена в литературе следующими пунктами: «дети, оставшиеся без попечения родителей, дети беспризорные и безнадзорные, дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях, колониях, дети, проживающие в семьях с низким уровнем жизни, дети, занимающиеся бродяжничеством и беженцы, дети, совершившие преступления» (Котенков, 2007). В диссертации по юриспруденции (Мельников, 2007) классификация детей расширяется и детализируется, включая: беспризорных, безнадзорных детей, с различным проблемным статусом родителей, а также детей, отбывающих наказание.

Последствия нахождения ребенка длительное время в семье в СОП без вмешательства социальных служб, как полагают некоторые авторы, приводят к социальной депривации, что влечет за собой дезориентацию в обществе, низкий уровень социализации, которая

проявляется в психической неустойчивости, деструктивном поведении, антиобщественных поступках (Константинова, 2009).

### **Выявление проблем и работа с семьями СОП**

Предлагаемые в литературе направления деятельности предполагают разработку различных программ помощи семьям в СОП, обмен и использование инновационного опыта других регионов в деятельности по организации работы с семьями в СОП, создание единой базы семей в СОП, разработка мероприятий, направленных на профилактику возникновения СОП, ведение контроля за семьями которые уже оказались в СОП (Урсегова, 2013). Так, в Ростовской области в работу с детьми, находящимися в СОП вовлечены разные государственные структуры, между которыми разделены рабочие обязанности. За разработку системы критериев отнесения семей к категории «социально опасные», составление базы данных таких детей и развитие форм семейного устройства детей в СОП здесь отвечает Министерство общего и профессионального образования, а Комитет по молодежной политике занимается организацией волонтерских деятельности для помощи детям в СОП (Астоянц, 2009).

В целом, работу по выявлению несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, как указывается в методическом пособии, выпущенном в одном из регионов, должен осуществлять ряд органов (Мальцева, 2013), перечень которых приводился нами выше.

Наиболее важную роль в работе с детьми в СОП играют преподаватели школ и социальные работники, основной задачей которых является выявление и помощь семьям в СОП. Значительная часть методической литературы дает рекомендации учителям школ по выявлению ребенка, находящегося в социально опасной ситуации. Роль учителя в работе с детьми в СОП, а в особенности в их обнаружении подчеркивается многими авторами. Длительное наблюдение за ребенком, а в некоторых случаях и кратковременное, позволяет определить, что ребенок находится в сложной жизненной ситуации. В литературе выделяются следующие признаки, по которым детей можно отнести к категории «СОП»: «отставание в развитии (социальном, эмоциональном, интеллектуальном и личностном); наличие «набора» хронических заболеваний; высокая тревожность, страхи; эмоциональная неадекватность; проявления депрессии; наличие невротических состояний; неудовлетворенность базовых потребностей (ребенок

голодный, уставший, запущенный внешний вид); проявления агрессии (аутоагрессии); проявление в ответах темы насилия (психического, физического, сексуального) и др.» (Сакович, 2010).

Анализ психодиагностической информации позволяет выявить детей, входящих в группу риска, и затем провести дополнительное диагностическое обследование, которое заключается в индивидуальной работе с ребенком и проведении тестирований, в которые можно включить проективный рисуночный тест, интеллектуальную шкалу Векслера для детей, тест «незаконченные предложения», карту социальных связей, а также социометрию, референтометрию (Сакович, 2010).

Если школьный учитель работает с ребенком на этапе обнаружения проблемы, то далее решение вопроса переходит в руки социальных работников, деятельность которых направлена непосредственно на работу с каждой отдельной семьей. Деятельность социальных работников состоит из следующих этапов:

- «сбор и анализ информации об асоциальных семьях;
- постановка социального диагноза (выявление основных проблем семьи, находящейся в социально опасном положении, определение их показателей и причин возникновения);
- выбор способов воздействия и планирование работы с семьей;
- практическая работа по оказанию помощи семье» (Хромова, 2012).

И. В. Хромова указывает, что социальная дезадаптация несовершеннолетнего и всей семьи «проявляется на индивидуальном уровне: а) школьная дезадаптация; б) беспризорность, безнадзорность; в) правонарушения; г) алкоголизм, наркомания, токсикомания, табакокурение; д) ухудшение физического, нервно-психического здоровья». Причинами могут являться и малообеспеченность, и безработица, проблемы со здоровьем, распад семьи, «отсутствие мотивации на здоровый образ жизни, асоциальные формы поведения, утрата социальных связей с семьей и школой, резкое ухудшение нервно-психического здоровья» (Там же).

Деятельность по социальной защите детей, попавших в опасное положение, направлена на удовлетворение потребностей ребенка, его интеграцию в общество, формирование профессиональной ориентации, адаптацию к внешним условиям, социализацию (Юнгблуд, 2011). Основная цель работника социальной службы в этом случае заключается в том, чтобы мотивировать семью самостоятельно понять свою проблему и осознать необходимость ее решения. Авторы говорят

о том, что работа должна проводиться с семьей и с самим ребенком (Карпов, 2012). При этом работа с детьми ведется вне семейного окружения, а параллельно ведется работа с родителями и другими членами семьи (Урсегова, 2013).

Основные силы, по мнению авторов рассмотренных публикаций, должны быть направлены на восстановление воспитательной функции семьи. В этих целях могут использоваться такие педагогические подходы как развитие семейной инфраструктуры, создание установки на счастливое будущее, вовлечение семьи в культурно-диалоговую деятельность (Иосипенко, 2012).

В целом, алгоритм действий социального работника по выведению семьи из социально опасного положения состоит из следующих этапов:

- «проведение первичного обследования жилищно-бытовых условий семьи, осуществляется сбор информации о семье, выявляются потребности;
- подготовка акта обследования с заключением о наличии социально опасного положения несовершеннолетних, семьи, учетная карта, копии документов членов семьи;
- проведение социально-психологической, социально-педагогической, социально-бытовой, социально-правовой, социально-медицинской, социально-экономической, социокультурной реабилитации;
- анализ работы с семьей, в котором прописывается результат и предложения куратора о том, вывести семью, либо оставить в банке СОП;
- осуществление патронажа семей и несовершеннолетних» (Урсегова, 2013).

По завершению основных этапов работы с семьей по выведению ее из категории «социально опасной», необходимо оценить результативность мероприятий, осуществленных в данном направлении.

В литературе предлагается измерять изменения качества жизни детей. Исследователи предлагают такой показатель как «индекс перспективности развития» (ИПР), основными составляющими которого являются: «1) образование и работа (индекс профессиональной состоятельности); 2) уровень жизни (индекс обеспеченности); 3) состояние здоровья и психологическая устойчивость (индекс здоровья). Расчет ИПР показывает, в какой степени система социальной защиты детей в СОП обеспечивает: 1) возможность реализации способностей ребен-

ка; 2) нормальный уровень благосостояния; 3) высокий уровень здоровья и психологического равновесия» (Константинова, 2009). В целом, индекс перспективности развития является «показателем социальной эффективности мероприятий в рамках системы социальной защиты, а также критерием эффективности социальной политики» (Там же).

Итогом работы становится реабилитация семьи и выведение ее из кризисного состояния. Однако в ряде публикаций подчеркивается, что даже при полном восстановлении семьи, она остается в зоне риска вплоть до наступления совершеннолетия ребенка, поэтому социальные работники должны и дальше контролировать семью в течение долгого времени.



## **2. Анализ системы оказания помощи семьям и детям в социально опасном положении в РФ**

Реализация мер по профилактике семейного неблагополучия, защите прав и законных интересов несовершеннолетних в семьях, находящихся в социально опасном положении, предполагает системный подход. В действующем российском законодательстве основные функции по формированию стратегии и принципов оказания помощи семьям с детьми возложены на федеральный уровень власти, тогда как реализация государственной политики – уровень ответственности субъектов федерации.

В целом существующая система социальных служб в Российской Федерации представлена: а) государственными организациями, осуществляющими мероприятия по социальному обслуживанию детей (семей с детьми); б) другими организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, занимающимися социальным обслуживанием и поддержкой детей (семей с детьми); в) гражданами, осуществляющими без образования юридического лица предпринимательскую деятельность по социальному обслуживанию населения.

В «Национальной стратегии действия в интересах детей на 2012–2017 годы», утверждается принцип социального партнерства и необходимость общественно-профессиональной экспертизы, предполагающие участие бизнес-сообщества, общественных организаций и международных партнеров в решении актуальных проблем, связанных с обеспечением и защитой прав и интересов детей (Указ № 761, 2012). Все это указывает на межведомственный характер системы помощи, что мы старались учитывать при анализе систем поддержки семей с детьми в СОП на федеральном, региональном и муниципальных уровнях.

## **2.1. Институциональная модель оказания помощи семьям с детьми в социально опасном положении в Российской Федерации**

В данном разделе мы обратимся к краткому описанию существующих институциональных форм помощи семье и детям, созданных государством.

На *федеральном уровне исполнительной власти* определяются основные направления реализации государственной политики в отношении детей, находящихся в социально опасном положении, осуществляется подготовка и план реализации целевых программ, а также меры по нормативному, методическому обеспечению и координации деятельности субъектов федерации. Ключевыми здесь являются следующие министерства и структуры:

- Министерство труда и социальной защиты;
- Министерство здравоохранения;
- Министерство образования и науки;
- Министерство внутренних дел;
- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

*Субъекты федерации* призваны осуществлять утвержденную государственную политику в интересах семей с детьми. На региональном уровне реализуются меры социальной поддержки и осуществляется социальное обслуживание детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов, детей-мигрантов. Кроме того, субъекты федерации должны организовывать мероприятия по отдыху и оздоровлению данных категорий детей, разрабатывать и реализовывать местные социальные программы (ФЗ-124, 1998). Основными исполнителями на уровне регионов являются профильные министерства, ведомства, департаменты, а также их структурные подразделения.

*Муниципальный уровень* характеризуется непосредственным взаимодействием с семьями, имеющими детей, проведением ранней диагностики и профилактики детского неблагополучия, производится учет семей, находящихся в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении. Муниципальный уровень помощи семьям с деть-

ми представлен целым комплексом социальных служб и организаций, оказывающих им адресную поддержку.

Характеризуя основные тренды развития социальной политики в области детства и семейной политики, следует отметить указ Президента РФ В. Путина «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (Указ № 1688, 2012). Основной посыл данного документа в упрощении процедуры передачи детей, оставшихся без попечения родителей, в российские приемные семьи, а также выработке ряда мер по стимулированию взятия гражданами детей под опеку или в другие формы семейного устройства. Таким образом, прослеживается ориентация законодателя на первостепенность интересов детей, которые должны воспитываться в атмосфере семьи, утверждается детоцентрический подход. Кроме того, в документе зафиксирована ответственность региональных властей за успешную реализацию государственной политики в области защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в частности соответствующие показатели внесены в систему оценки эффективности деятельности региональных органов власти и руководителей регионов (Эффективные региональные модели..., 2013).

Законодательство РФ определяет границы *функциональной ответственности для государственных, региональных и муниципальных служб*, занимающихся работой с семьями с детьми, находящимися в социально опасном положении. В частности, Федеральный закон № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» содержит в себе перечень организаций, оказывающих поддержку детям и семьям, находящимся в зоне социального риска, а также определяет границы деятельности этих структур. Мы провели анализ текста данного закона методом построения матрицы функционального соответствия. Сопоставив частные и универсальные функции организаций, мы произвели их группировку и выделили 9 типов функций.

1. Профилактика и выявление безнадзорности семей с детьми в СОП.
2. Соблюдение прав и свобод несовершеннолетних.
3. Меры по реабилитации и адаптации несовершеннолетних.
4. Устройство несовершеннолетних в СОП в государственные учреждения.
5. Социальные и психологические услуги семьям с детьми в СОП.
6. Медицинские услуги и сопровождение несовершеннолетних.

7. Обучение несовершеннолетних.
8. Профессиональная ориентация и трудоустройство несовершеннолетних.
9. Организация досуга и просвещения несовершеннолетних в СОП.

Кроме того, мы выявили приоритетные типы функций для каждого вида учреждений и провели соответствующую группировку (см. Табл. 1 в Приложении А). Были выявлены как точки пересечения деятельности учреждений, обозначенные законодательно, так и специализированные виды деятельности организаций. Всего в законе приводится характеристика двадцати видов учреждений, призванных защищать права и законные интересы несовершеннолетних, оказавшихся в социально опасном положении. основополагающим типом функций для данных организаций является профилактика и выявление безнадзорности детей из семей в социально опасном положении: 14 из 20 учреждений выполняют деятельность такого рода. В то же время, для пяти организаций в качестве основного вида работы с рассматриваемой категорией населения является выбор типа и оказание содействия в устройстве несовершеннолетних в государственных учреждениях. Говоря о специализированных видах деятельности учреждений, отметим предоставление медицинских услуг и сопровождение несовершеннолетних, реализуемых исключительно органами управления здравоохранением и медицинскими организациями.

Итак, в рамках существующей российской правовой системы защита прав и законных интересов детей закреплена за государственными, региональными и муниципальными организациями и учреждениями. При этом законодателем утверждается принцип межведомственного взаимодействия, согласно которому социальная поддержка семей в трудной жизненной ситуации должна быть комплексной. Обратимся к конкретным структурам, оказывающим социальную и иную помощь семьям с детьми в СОП и собственно детям, оказавшимся в социально опасном положении, и основным функциям этих структур.

*Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав* призваны осуществлять комплекс мер по координации системы учреждений, реализующих деятельность по профилактике правонарушений среди лиц, не достигших 18-ти лет, их безнадзорности и беспризорности. Комиссия разрабатывает и внедряет механизмы по выявлению случаев социально опасного положения детей, анализу средовых факторов, влияющих на антиобщественное поведение несовершеннолетних, а также предлагает меры по минимизации негативных условий.

Среди зоны ответственности данного института контроль социально-педагогической реабилитации детей и защиты их законных прав и интересов (Федеральный закон № 120, 2014, ст. 11).

*Органы управления социальной защитой населения* реализуют контролирующую функцию над сетью специализированных учреждений помощи несовершеннолетним, оказавшимся в социально опасном положении, принимают меры по успешному функционированию и развитию данной сети. Кроме того, органы управления социальной защиты призваны проводить мероприятия по профилактике безнадзорности и беспризорности в регионе, налаживать прямые контакты с детьми и семьями в зоне риска (Федеральный закон № 120, 2014, ст. 12.1).

*Учреждения социального обслуживания* осуществляют непосредственную работу с индивидуальными случаями социально опасного положения семей с детьми начиная от их выявления и ведения случая до его завершения. В частности, посредством оказания социальных услуг по организации оздоровления, отдыха и досуга детей, развития их творческого потенциала. К системе учреждений социального обслуживания отнесены:

- территориальные центры социальной помощи семье и детям;
- центры психолого-педагогической помощи населению;
- центры экстренной психологической помощи;
- иные учреждения социального обслуживания (Там же, ст. 12.2).

*Органы, осуществляющие управление в сфере образования* осуществляют координационную, контролирующую и методическую функции по обеспечению и развитию деятельности сети учреждений, реализующих образовательную и педагогическую работу с детьми в социально опасном положении. В частности, специальных учебно-воспитательных учреждений (как открытого, так и закрытого типа), организаций для детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов и детей с девиантным поведением. Важными элементами зоны ответственности органов, осуществляющих управление в сфере образования, являются ведение учета детей, потенциально находящихся в социально опасном положении, а также оказание содействия в трудоустройстве несовершеннолетних и организации их летнего отдыха (Там же, ст. 14.1).

*Организации, осуществляющие образовательную деятельность* непосредственно реализуют комплекс мер по профилактике и выявлению детей в социально опасном положении в рамках образовательных

учреждений, а также по предупреждению случаев правонарушений среди несовершеннолетних. Основными механизмами работы являются социально-психологическая и педагогическая помощь, и обеспечение работы досуговых кружков и секций – технической, спортивной и иной направленности (Там же, ст. 14.2).

*Организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей* в рамках своих полномочий осуществляют меры по обеспечению развития и социализации несовершеннолетних, чьи родители умерли, признаны недееспособными, находятся в состоянии длительной болезни, ограничены в родительских правах либо лишены их, находятся в специализированных учреждениях. Содержание, воспитание и обучение таких детей осуществляется в детских домах, школах-интернатах (в том числе специализированных), детских домах-школах, негосударственных учреждениях (Там же, ст. 14.3).

*Органы опеки и попечительства* являются органами исполнительной власти на уровне субъектов федерации и выполняют функции по защите прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей. Лишь с официального разрешения органов опеки и попечительства возможны переводы несовершеннолетних из одной организации в другую, передача в приемную или замещающую семью. Изменение формы обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, их отчисление из образовательных учреждений до момента получения общего образования также осуществляется при непосредственном участии органов опеки (Федеральный закон № 48, 2013).

*Органы по делам молодежи* призваны принимать активное участие в процессе профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших 18-ти лет, в плане подготовки целевых программ, организации и проведения профилактических мероприятий. Более того, органы по делам молодежи разрабатывают методические рекомендации для учреждений социальной помощи и других организаций, работающих с молодежью, и осуществляют поддержку детских и молодежных общественных объединений. Сейчас в нашей стране существуют следующие типы подобных учреждений:

- социально-реабилитационные центры для подростков и молодежи;
- центры социально-психологической помощи молодежи;
- центры профессиональной ориентации и трудоустройства молодежи;

- молодежные клубы и иные учреждения (Федеральный закон № 120, 2014, ст. 17).

*Специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации*, включают в себя следующие типы организаций:

- *социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних*, реализующие программы по профилактике безнадзорности среди несовершеннолетних и меры по социальной реабилитации детей в социально опасном положении;
- *социальные приюты для детей*, принимающие на содержание несовершеннолетних, оказавшихся в ТЖС. Данные учреждения предоставляют этой категории детей экстренную социальную помощь, в том числе временное проживание в государственном учреждении и услуги по реабилитации;
- *центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей*, созданы для временного содержания детей, чьи родители (законные представители) умерли, ограничены или лишены родительских прав, а также принимают необходимые меры по организации устройства таких детей в учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемные и замещающие семьи (Там же, ст. 13).

*Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел* осуществляют консультационную, профилактическую и процессуальную деятельность в отношении несовершеннолетних, их родителей (иных законных представителей) и должностных лиц, ответственных за воспитание, обучение и содержание лиц, не достигших 18-тилетнего возраста в сфере нарушения прав и интересов детей, их противоправных антиобщественных действий, административных и иных видов правонарушений. Подобные подразделения ведут учет и осуществляют розыск несовершеннолетних, а также взаимодействуют с другими заинтересованными органами и сообщают о фактах совершенных правонарушений и их социальном контексте (Там же, ст. 21).

*Центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел* в рамках своих полномочий принимают на срок до 30 дней лиц, не достигших 18-тилетнего возраста, совершивших противоправные деяния, на содержание. Осуществляют меры по профилактике рецидивных правонарушений среди данной категории несовершеннолетних, участвуют в устройстве правонарушителей в специализированные учреждения (Там же, ст. 22).



*Иные подразделения органов внутренних дел* призваны осуществлять комплекс мер по профилактике, выявлению и раскрытию преступных действий лиц, не достигших 18-ти лет. В том числе важным является определение формы организации данной деятельности (организованные преступные группы) и возможных сообщников и «наставников» (Там же, ст. 23).

*Учреждения уголовно-исполнительной системы* в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушения, либо подозреваемых в их совершении, реализуют право детей на медицинскую помощь, образование и социально-психологическую адаптацию. Учреждениями данного типа являются, например, уголовно-исполнительные инспекции, следственные изоляторы и воспитательные колонии (Там же, ст. 23.1).

*Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ* выявляют и предупреждают противоправное поведение несовершеннолетних, а также их вовлечение в деятельность по производству, распространению и употреблению наркотиков (Там же, ст. 23.2).

*Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа* осуществляют деятельность по воспитанию, обучению и содержанию детей от 8 до 18-ти лет. В подобные учреждения помещаются несовершеннолетние по официальному указанию комиссий по делам несовершеннолетних, решению суда, а также заключению медико-педагогической комиссии о том, что они нуждаются в «специальном педагогическом подходе» (Там же, ст. 15).

*Органы управления здравоохранением* осуществляют ряд важных функций по поддержке детей в социально опасном положении и профилактике заболеваний. Во-первых, на базе специализированных медицинских учреждений данные органы принимают на содержание, выхаживание и воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 4-х лет. Во-вторых, координируют и осуществляют меры по развитию системы учреждений, которые специализируются на оказании психиатрической и наркологической помощи детям и подросткам. В-третьих, проводят информационно-просветительские кампании среди детей, подростков и молодежи, а также их родителей, о пользе здорового образа жизни и базовых знаний о гигиене и профилактике различных заболеваний (Там же, ст. 18).

*Органы службы занятости* осуществляют мероприятия по трудоустройству несовершеннолетних, оказавшихся в ТЖС, организуют процесс профориентации подростков (Там же, ст. 19).

*Другие органы и учреждения*, реализующие программы профилактики правонарушений и безнадзорности среди несовершеннолетних, в рамках профилей своей деятельности организуют отдых, оздоровление и досуг детей до 18-ти лет, приобщают их к национальной и мировой культуре, развивают личностный потенциал. К таким учреждениям законодатель относит:

- органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма;
- уголовно-исполнительные инспекции;
- федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба (прикрепляют несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, к воинским частям в статусе воспитанников) (Федеральный закон № 120, ст. 24).

*Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка*. Подобные должности существуют в каждом субъекте федерации. Институт уполномоченных по правам ребенка на местах призван осуществлять мониторинг соблюдения прав и законных интересов детей (в частности путем проведения проверок законности деятельности должностных лиц, работающих с детьми), защищать и восстанавливать нарушенные права, осуществлять мероприятия по информированию детей, родителей и должностных лиц о принципах защиты прав ребенка в нашей стране (Официальный сайт Уполномоченного...).

## **2.2. Система оказания помощи семьям и детям в социально опасном положении на региональном и муниципальном уровнях (на примере Томской, Саратовской, Пермской областей, г. Москва)**

Как подчеркивается в литературе, анализ любой системы помощи или защиты должен осуществляться как на институциональном уровне – на уровне структуры, – так и «на уровне идей», т.е. разделяемых участниками системы смыслов, – на деятельностном уровне» (Шмидт, 2014). Это означает, что изучая современную систему помощи семьям с детьми в социально опасном положении в России, важно не упускать из виду идеологический компонент ее функционирования, обращать внимание на доминирующие политические дискурсы в отношении семейной политики. Рассмотреть идеологию системы можно исходя

из анализа законодательно закреплённых целевых программ, указов, концепций политики, выделив главные стратегии оказания помощи и ожидаемые результаты.

Основываясь на результатах институционального анализа и разработанной модели системы учреждений помощи семьям и детям в СОП, мы рассмотрели региональный уровень поддержки указанным категориям. Нами было выделено и обосновано для исследования несколько регионов, на примере которых проиллюстрированы особенности функционирования системы помощи семьям с детьми, оказавшимся в СОП. Два основных региона, на которых сосредоточился анализ – Томская и Саратовская области, – сопоставимы между собой по базовым социально-экономическим и социально-демографическим характеристикам, так как расположены в одном кластере регионов по показателям относительной численности детей, количества семей с детьми, уровня государственной материальной поддержки семей с детьми (Дети в России, 2009).

Важным шагом к достижению поставленной задачи было определение основных акторов системы помощи семьям в СОП. Практики помощи могут находиться в тесной взаимосвязи с деятельностью и характером тех учреждений, в рамках которых они осуществляются, либо выступать совокупностью групповых действий, не закреплённых за конкретными институтами и организациями, но складывающихся с опорой на структуры гражданского общества. Единство отдельных элементов системы, их взаимосвязь на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, скоординированность действий исследуемых акторов и учреждений выступает индикатором эффективного функционирования системы помощи и поэтому приоритетно при оценке работы системы.

Предварительными факторами оценки региональной системы помощи выступали:

- наличие в регионе/муниципальном образовании инновационных услуг детям и семьям с детьми в СОП;
- наличие успешно реализуемых на территории региона программ и проектов для семей с детьми в СОП (в т.ч. силами НКО и гражданских инициатив);
- наличие региональных нормативно-правовых документов, стандартов услуг и методических разработок по оказанию этих услуг.

Фактологической основой изучения опыта работы служб по оказанию помощи семьям с детьми выступили:

- целевые программы, проекты (муниципальных образований, некоммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений) субъектов РФ, реализованные в 2013–2014 гг.;
- отчеты региональных и муниципальных служб помощи семьям с детьми в СОП;
- выбранные субъекты РФ, реализующие программы помощи семьям с детьми.

### **Система помощи семьям с детьми, находящимся в социально опасном положении в Томской области**

Томская область считается одним из наиболее развитых и образцовых регионов в сфере реализации государственной семейной политики. Благодаря слаженной структуре региональных учреждений и ведомств, при поддержке ведущих социально ориентированных НКО (Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, Благотворительный фонд профилактики социального сиротства, Центр практической психологии и социальной работы «Вектор» и др.), в данном регионе эффективно разрабатываются и внедряются новые профилактические технологии снижения социального сиротства, которые напрямую связаны с предотвращением попадания семей в социально опасное положение. Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка П. Астахов 25 июля 2014 г. высоко оценил работу с семьей и детьми в Томской области, отметив, что, несмотря на низкую эффективность некоторых из традиционных мер материального стимулирования в виде пособий и выплат семьям с детьми, на сегодняшний день в регионе законодательно сформирована широкая материально-нормативная база, а также план по реализации национальной стратегии действий в интересах детей (Уполномоченный при Президенте... 2014).

Опираясь на предоставленную правительством Томской области базу нормативных документов (Нормативно-правовые акты ТО) за 2012–2014 гг. мы обнаружили, что было выпущено около 60-ти нормативно-правовых документов в области интересов семьи и детства, большинство из которых являются административными распоряжениями. Детям-сиротам, либо, оставшимся без попечения родителей, а также находящимся в социально опасном положении посвящено двадцать постановлений, два из них касается детей с ограниченными возможностями. По отношению к другим категориям детей, находящимся в социально опасном положении (мигранты, беженцы, несовершеннолетние

правонарушители), за последние три года не было разработано никаких региональных нормативных документов.

Согласно реестру документов программно-целевого планирования Томской области (Целевые программы ТО), из 31-ной целевой государственной программы, реализуемой в Томской области в различных сферах жизни, три так или иначе затрагивают проблемы профилактики социально опасного положения семей и детей, в частности:

- «Доступная среда» на 2014–2016 гг и «Право быть равным» на 2013–2016 гг. (меры, связанные с повышением уровня доступности и качества реабилитационных услуг для инвалидов и детей с инвалидностью);
- развитие системы отдыха и оздоровления детей в Томской области на 2014–2019 гг. (меры увеличения доли детей, охваченных формами оздоровления и отдыха, из находящихся в трудной жизненной ситуации);
- «Детство под защитой» на 2014–2019 гг<sup>1</sup>.

Последняя программа связана с помощью семье в СОП через совершенствование механизмов защиты детей от жестокого обращения, профилактики семейного неблагополучия и обеспечение доступности реабилитационных услуг для семей группы риска по социальному сиротству.

На ведомственном уровне все три целевых программы Департамента по вопросам семьи и детей ТО направлены на развитие системы помощи семьям с детьми в СОП и ТЖС на 2014–2016 гг.:

- организация работы по профилактике семейного неблагополучия;
- организация работы по развитию форм жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- организация работы по осуществлению на территории Томской области государственной семейной политики.

---

<sup>1</sup> Включает подпрограмму «Сохранение для ребенка кровной семьи» на 2014–2019 гг., подразумевающую повышение эффективности региональной системы профилактики семейного неблагополучия, восстановление благоприятной для воспитания ребенка семейной среды (показатели результата: снижение численности вновь выявленных детей-сирот и доля случаев лишения родительских прав); и подпрограмму «Новая семья» на 2014–2019 гг., подразумевающую повышение эффективности региональной системы семейного устройства детей-сирот, сопровождение замещающих семей (показатели результативности: повышение доли детей-сирот, переданных на воспитание в семьи и снижение числа случаев отмены решений о передаче ребенка на воспитание в семью).

Региональные программы, действовавшие вплоть до 2013 г., такие как «Защитим детей от насилия» на 2011–2013 гг. и «Право ребенка на семью» на 2009–2013 гг., также неразрывно связаны с решением проблем социального сиротства и направлены на предотвращение социально опасного положения детей, поэтому их можно назвать скорее детоцентрированными.

Государственная поддержка детей в социально опасном положении в Томской области стала определяться как приоритетная еще в 2005 г., когда главой Администрации ТО было выпущено распоряжение № 693-р «О создании системы профилактики социального сиротства в Томской области», где утверждалась Концепция профилактики и поэтапный план ее реализации. Данная Концепция основывалась на следующих принципах:

- межведомственный подход к ведению профилактической работы;
- своевременное выявление семейного неблагополучия;
- обеспечение государственной защиты прав детей в соответствии с международными нормами и законодательством РФ;
- стандартизация деятельности по защите прав детей (заказ услуг на конкурсной основе);
- профессиональное сопровождение деятельности по профилактике сиротства (Эфтимович, 2009).

В 2007 г. для более эффективной реализации семейной политики на территории области, для возможности централизованно решать проблемы семей с высоким риском социального сиротства, находящихся в социально опасном положении и трудной жизненной ситуации был создан *Департамент по вопросам семьи и детей Томской области*. Данное подразделение сосредоточивается на развитии и внедрении инновационной модели профилактики социального сиротства вместо традиционной. Переход к инновационной модели прежде всего означал собой коренные изменения на идеологическом уровне. Семья начинает рассматриваться уже не как пассивный объект вмешательства, а как полноценный партнер реабилитационного процесса (см. Приложение, табл. 6).

Семейно-ориентированный подход, закладываемый в основу ныне действующей системы помощи семьям с детьми в Томской области, признается экспертами более эффективным для сокращения числа социальных сирот и сохранения ребенку родной семьи. За счет адресности и междисциплинарности подхода значительно трансформируется форма и содержание мероприятий по решению проблем социального

неблагополучия родителей и детей. В социальной политике региона происходит перенос фокуса поддержки с радикальных мер – лишения родительских прав и передачи детей под опеку, на профилактические меры – раннего выявления проблемных семей для дальнейшей реабилитации. К примеру, вместо кризисной интервенции уже по факту жестокого обращения и выявления неприемлемых условий жизни ребенка, такую семью еще до попадания в социально опасное положение, на ранних стадиях обнаруживают специалисты-кураторы, анализируют и заводят уникальную карту случая, который ведут вплоть до полного восстановления положения семьи.

При оценке эффективности работы системы помощи, приоритетным индикатором выступает единство и взаимосвязанность отдельных элементов системы, скоординированность действий исследуемых акторов и учреждений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В Томской области *в качестве мер, направленных на координацию усилий различных ведомств* можно отметить создание по распоряжению губернатора от 13.11.2012 межведомственной рабочей группы по разработке проекта региональной стратегии действий в интересах детей на 2013–2017 гг. Согласно утвержденной Президентом государственной модели политики в области детства, такая стратегия должна опираться на технологии социального партнерства, общественно-профессиональную экспертизу, и реализовываться с участием бизнес-сообщества, с привлечением общественных организаций и международных партнеров (Указ № 761, 2012). Проанализировав, в частности, состав рабочей группы (какие ведомства, департаменты, организации в ней представлены) мы можем приблизительно представить картину учреждений региона, участвующих в формировании системы помощи детям в СОП, с точки зрения межведомственной коммуникации.

В координационный совет томского региона вошли начальники восьми департаментов<sup>1</sup>, член Национального фонда защиты детей от жестокого обращения вместе с членом фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе, под заместительством уполномоченного по правам ребенка. Во главе Совета стоит начальник управления

---

<sup>1</sup> Департамент среднего профессионального и начального профессионального образования ТО, Департамент по культуре Томской области, Департамент здравоохранения Томской области, Департамент по вопросам семьи и детей Томской области, Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области, Департамент финансов Томской области, Департамент общего образования Томской области, Департамент социальной защиты населения Томской области.



социальной политики ТО. Кроме вышеперечисленных в Совет вошли: заместитель губернатора Томской области по вопросам безопасности, председатель комитета по государственно-правовым вопросам, а также начальники управления Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области. Стоит отметить, что в группу не вошли представители МВД, предприниматели, бизнес-сообщества и региональные общественные организации. Важно отметить, что по данным интервью с экспертами системы профилактики социального сиротства, в ТО «существуют сложности взаимодействия с соответствующими представителями МВД и системы здравоохранения», так как их задачи существенно отличаются от «социальной поддержки и профилактики сиротства, а четко установленных обязательств не существует» (Рыкун, Южанинов, 2009).

В настоящее время в регионе утвержден план мероприятий по реализации на территории Томской области национальной стратегии действий в интересах детей на 2013–2014 гг. (Распоряжение № 51-ра, 2013). Этот план представляет собой комплекс мер и мероприятий по поддержке разных категорий детей, в частности, находящихся в трудной жизненной ситуации. Комплекс мероприятий которые, согласно документу, косвенно или напрямую относятся к системе помощи семьям и детям в социально опасном положении или к ее мониторингу, выражается в нескольких направлениях (см. Приложение, табл. 5).

Другой важный орган всей системы помощи семьям с детьми, который действует в рамках реализации национальной стратегии в интересах детей и координируют элементы системы – *Департамент по вопросам семьи и детей Томской области*. В его рамках работает 26 подведомственных учреждений, из них 13 учреждений социального обслуживания семьи и детей (10 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних и 3 центра социальной помощи семье и детям), в каждом из которых действуют службы помощи семье и детям, а с целью организации работы с семьями по месту их жительства в составе служб работают «бригады экстренной помощи» и специалисты-кураторы «случая» (их в регионе около 90 человек (В течение 2013...)). Также в Департамент входят 9 образовательных учреждений для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 4 учреждения специального обслуживания детей с ограниченными возможностями и центр семейного и детского отдыха (Учреждения социального обслуживания...).

Таким образом, в качестве приоритетных целей Департамента постулируются: профилактика социального сиротства, семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, улучшение положения семей с детьми, их реабилитация и сопровождение (Отчет о деятельности...). Вывод семей и детей из социально опасного положения не выделяется в отдельное направление работы Департамента, но имплицитно связан со всеми ними. Кроме того, в Томске существует более трех тысяч некоммерческих организаций, некоторые из которых (Реестр НКО...) работают при поддержке именно Департамента и, помимо прочих направлений работы, ориентированы на помощь семьям в СОП, оказывая следующие виды помощи:

- профилактика безнадзорности, беспризорности и социального сиротства;
- социально-психологическая помощь семье с детьми-инвалидами;
- психологическая помощь семье по вопросам воспитания и развития детей;
- информационно-просветительская работа;
- профилактика вторичного сиротства, психологическая работа с замещающими семьями;
- оказание материальной помощи нуждающимся (семьям в ТЖС, сиротам);
- защита интересов детей во всех аспектах их прав: здоровья, отдыха, развития и пр.;
- развитие психолого-педагогических, культурно-досуговых услуг семьям в СОП.

Согласно отчету начальника Департамента по вопросам развития семьи и детей ТО за 2010–2011 г., общий объем финансирования отрасли «Семья и дети» имеет преимущественно государственный источник (85 % областных против 5 % внебюджетных и 10 % федеральных средств), и расходуется в основном на помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также на выплаты приемным семьям и опекунам, часть средств направляется на обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, и органов по опеке и попечительству в Томской области (Отчет о деятельности...). Таким образом, работа с семьями в социально опасном положении рассматривается как один из механизмов профилактики социального сиротства и сводится к снижению риска отказа от ребенка (Отдел опеки и попечительства...).

Выше уже отмечалось, что проанализированные формулировки относительно «социально опасного положения» допускают достаточно широкое толкование. В практике служб региональной социальной защиты дефицит определенности восполняется за счет ведомственных документов (Рыкун, Южанинов, 2009). Нам было важно понять, как на практике выявляются такие семьи и на что делается упор при оказании помощи.

В свободном доступе в интернете были найдены отдельные положения общеобразовательных школ ТО, презентации практик муниципальных реабилитационных учреждений, которые выявляют семьи в СОП на основе анкет для родителей и детей, наблюдений за успеваемостью учеников, статистики преступлений и опасных действий, совершенных учениками, а также обследований жилищно-бытовых условий. При мониторинге положения семей в школе оценивается *социально-экономический уровень семьи, санитарно-гигиенические условия и психологический климат*. Высока вероятность того, что помимо внутришкольной профилактики постановки обучающихся, либо их родителей, на учет, меры не принимаются.

Интересно, что, несмотря на декларируемую на государственном и региональном уровнях политику профилактики и раннего выявления семей и детей в СОП, основные индикаторы, на которые, согласно отчетам, ориентируются социальные работники и школьные педагоги — это наличие у ребенка девиантных форм поведения: злоупотребление алкоголем (в том числе родителей), курение, нарушение школьных правил, агрессия, физическая и психологическая «заброшенность», низкая успеваемость и другие симптомы уже проявившегося семейного кризиса. Таким образом, система помощи семьям в СОП по-прежнему в значительной степени работает по кризисному (заявительному) принципу.

Это также соотносится и с тем, что, несмотря на обозначенную государством эффективность семейно-ориентированной модели помощи при борьбе с социальным сиротством, в нормативном поле продолжает преобладать детоцентристская ориентация определения семьи в СОП. Такое несоответствие нормативных положений и практических мер может, в частности, затруднять переход к инновационной модели помощи на региональном уровне, препятствовать развитию системы новых практик по ранней профилактике и реабилитации.

Следует подчеркнуть, что политика помощи семьям с детьми в СОП в томском регионе сосредоточивается преимущественно на преодолении проблемы социального сиротства (как приоритетном направлении

Департамента по вопросам защиты семьи и детей). Согласно позиции Фонда защиты детей от жестокого обращения, социально опасное положение семьи — это то проблемное поле, из которого проистекает проблема сиротства. В отчете по реализации государственной семейной политики в сфере социального сиротства: «семья в СОП упоминается в контексте решения проблем детского неблагополучия. Семьи с высоким риском социального сиротства определяются как часть большой неоднородной группы семей в социально опасном положении и выступают главным объектом защиты с точки зрения государства. Оценка социально опасного положения семьи подразумевает оценку в ней риска сиротства» (Распоряжение № 1618-р, 2014) (это означает, что рабочие показатели эффективности формируются именно по такому принципу).

С одной стороны, это может свидетельствовать о недостаточном охвате остальных групп семей в социально опасном положении, о некоторой узости разрабатываемой системы помощи, однако, с другой стороны, система мер, которая была разработана для сохранения ребенку родной семьи, значительным образом обогатила практики работы с социально опасным положением семей. Итак, именно в русле новой социальной политики с ее ориентированностью на раннюю профилактику социального сиротства в Томском регионе выстраивается система помощи семьям в СОП и в ТЖС, складываются новые специальные меры.

## **Формы работы системы помощи семьям в СОП**

### **1. Семейное консультирование, тренинги, реабилитационные группы.**

В ТО существуют муниципальные инновационные площадки, в частности сады и школы, которые занимаются психолого-педагогическим сопровождением развития мотивации и проявлений отцовства или повышением значимости воспитательной роли отца (МБДОУ детский сад общеразвивающего вида). Другой значимой функцией является организация процесса обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в условиях средней общеобразовательной школы.

Созданы специальные клубы и мастерские, повышающие уровень родительской компетенции (семьи, воспитывающие приемных детей) и информирующие о психологических аспектах воспитания приемных детей.

### **2. Сетевая терапия, социальные контакты.**

Технология создания сети социальных контактов подразумевает организацию сетевых встреч, семейных советов, встреч-процессов

и встреч специалистов группы поддержки для группового общения и принятия коллективных решений.

### 3. Семейная терапия на дому, домашнее визитирование.

Домашнее визитирование актуально также тогда, когда речь идет о детях со специфическими, требующими особого подхода характеристиками. Например, в Томской области данная технология применяется активно в отношении семей с детьми, имеющими нарушения в развитии (Дети в трудной... 2010).

### 4. Работа со случаем.

Данная технология предполагает индивидуальный подход к решению проблем семьи, соблюдая при этом алгоритм или последовательность следующих действий (рис. 1).



Рисунок 1. Работа со случаем (Там же)

### 5. Информационная и PR-поддержка, социальная реклама.

В Томской области разработана система профилактики отказов от новорожденных детей, а также профилактики вторичного сиротства, которая осуществляется в рамках школы замещающих родителей и службы сопровождения. Психолого-педагогическое и социальное сопровождение замещающих семей могут создаваться на базе различных социаль-

но-реабилитационных учреждений (детских домов, социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних).

**6. Немаловажной является работа общероссийских благотворительных фондов**, которые включают в себя региональных специалистов и работают непосредственно с регионами, внедряя новые практики и профстандарты, проводя тренинги с кураторами (Дети в трудной... 2010).

### **Принцип межведомственного взаимодействия**

Для организации межведомственного взаимодействия в регионах формируются межведомственные рабочие группы, советы, консилиумы, в рамках которых объединяются представители различных сфер — социальной защиты, образования, здравоохранения и т.д. Но, что не менее важно, в области создана Межведомственная информационная база детей и семей, находящихся в социально опасном положении, семьях группы риска. Организации эффективного межведомственного взаимодействия по выявлению семей и детей, находящихся в социально опасном положении, и оказанию им помощи могут способствовать информационные банки данных о детях и семьях групп риска. В Тюменской области, например, «функционирует система взаимного обмена информацией между субъектами профилактики посредством межведомственного программного продукта «Банк данных несовершеннолетних и семей «группы особого внимания», позволяющая обеспечить оказание услуг социально-реабилитационной направленности и осуществление контроля за эффективностью деятельности специалистов органов системы профилактики» (Там же). Относительно существования подобной информационной системы в Томской области данных не обнаружено.

Другой значимый вклад в межведомственное взаимодействие вносят Комиссии по делам несовершеннолетних (КДН), осуществляющие «уличную» социальную работу. В муниципальных образованиях Томской области функционируют 24 муниципальных комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, их деятельность обеспечивают 32 штатных сотрудника. КДН совместно с органами системы профилактики (Социально-реабилитационным центром для несовершеннолетних, отделом опеки и попечительства, ОДН УМВД России по городу Томску) проводят мероприятия, носящие скорее надзорный характер, такие как:

- рейды по семьям, находящимся в социально опасном положении и состоящим на учете в КДН и ЗП с целью контроля за выпол-

нением обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению несовершеннолетних детей. Практикуется проведение бесед профилактического характера, разъяснение последствий о ненадлежащем исполнении родительских обязанностей по отношению к детям с законными представителями (родителями);

- рейды по несовершеннолетним, осужденным к условно-испытательной мере наказания;
- рейд контроля подготовки детей к школе;
- рейд контроля незаконной продажи алкогольной продукции в торговых точках города и села;
- рейд по местам массового пребывания несовершеннолетних в вечернее и ночное время суток. Во время рейдов с родителями несовершеннолетних проводились беседы профилактического характера;
- дни профилактики в образовательных учреждениях отдельных районов области (Результаты работы...).

Согласно отчету КДН (Отчет о деятельности...) за 2012 г. проведено более 1000 мероприятий по вопросам координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав (межведомственные рейды, заседания «круглого стола», координационные совещания, конференции, дни профилактики и др.), организовано 154 проверки, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также с обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений. С целью профилактики наркомании, алкоголизма и токсикомании на заседаниях КДН и ЗП подросткам выдаются направления к инструкторам по физической культуре по месту жительства, которые вовлекают обратившихся несовершеннолетних в деятельность дворовых команд.

Дополнительную поддержку сложившейся системе помощи семьям с детьми в СОП, повышая уровень межведомственного взаимодействия, оказывает аппарат Уполномоченного по правам ребенка (УПР) Томской области. Работу аппарата уполномоченного по делам ребенка Томской области (ТО) в региональной системе помощи семьям с детьми в СОП важно рассматривать с точки зрения защиты детей, оказавшихся в СОП, т.е., столкнувшихся с жестоким обращением, чьи права на безопасность, заботу, воспитание были нарушены самими родителями или законными опекунами. Согласно отчету в 2013 г. около 12 % обращений к УПР касались права на защиту от всех форм



отсутствия заботы или небрежного обращения, а также физического или психологического насилия со стороны родителей, законных опекунов или других лиц, заботящихся о ребенке (Ежегодный доклад Уполномоченного... 2013). Стоит отметить, что около половины всех обращений приходит от горожан, процент обращений по проблемам ребенка в районах области значительно ниже. Представителями УПР в районах являются «общественные помощники». В 2012 г. общественный помощник принимала участие в проверках по соблюдению прав и законных интересов несовершеннолетних, их защите от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, а также выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении. Информация по выявленным фактам направлена в органы системы профилактики (Ежегодный доклад Уполномоченного... 2012).

Аппарат УПР оказывает юридическую помощь и выполняет функцию распределения запросов по ответственным адресатам, осуществляет взаимодействие со структурами всех уровней, в том числе с общественными организациями, кроме того инициирует различные нормативные документы в помощь семьям с детьми, междисциплинарные конференции по проблеме сиротства, работу специальных межведомственных экспертных советов, постоянной комиссии по вопросам семьи, материнства (отцовства) и детства. Постоянная комиссия по вопросам семьи, материнства (отцовства) и детства Законодательной думы Томской области из 14 человек, созданная в 2012 г., отслеживает ход реализации национальных проектов и областных программ.

Экспертный совет – это команда юристов, психологов, педагогов, медиков, представителей Детско-юношеского парламента и родителей. Она осуществляет консультации, дает критическую оценку реализуемым программам, проводит информационно-просветительскую работу, занимается исследованиями (например, правонарушений подростков, совершенных в алкогольном или наркотическом опьянении), разрабатывает рекомендации и осуществляет поиск путей решения проблем детей в СОП (Там же).

В качестве итога анализа системы помощи семьям с детьми в СОП представляется резонным привести результаты анализа проекта ТО «Стратегии развития социальной сферы до 2022 года в части вопросов семьи и детей» (Проект Стратегии развития...). Данный документ видится важным для прогнозирования состояния системы помощи семьям с детьми

в СОП в будущем. В нем обозначены не только основные цель и задачи, но и показатели результатов. Основная цель стратегии напрямую связана с предотвращением СОП семей: устойчивое улучшение качества жизни детей и семей с детьми через укрепление института семьи.

Три поставленные задачи:

- совершенствование деятельности по профилактике социального сиротства и формированию безопасного и комфортного семейного окружения для детей;
- обеспечение соблюдения прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа;
- формирование областной системы своевременной помощи детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями здоровья.

Анализ показателей жизнеустройства свидетельствует о том, что приоритетными направлениями в деятельности учреждений являются сохранение для ребенка кровной семьи или передача детей на воспитание в замещающие семьи.

### **Система учреждений Саратовской области, оказывающих помощь детям, находящимся в социально опасном положении**

За 2012–2014 гг. Правительство Саратовской области выпустило 48 нормативно-правовых документов (Банк данных...) в сфере защиты прав и интересов детей, лишь два из которых относятся исключительно к детям, находящимся в социально опасном положении (при этом 14 постановлений направлены на помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, один – на защиту детей с инвалидностью). По отношению к некоторым категориям детей, находящимся в социально опасном положении, например, детям-беженцам и мигрантам, за последние три года не было разработано никаких региональных нормативных документов.

В настоящее время в регионе реализуется Стратегия действия в интересах детей Саратовской области 2012–2017 гг. (Постановление Правительства Саратовской области № 46П), представляющая собой комплекс мер и мероприятий по поддержке разных категорий детей, в частности, находящихся в социально опасном положении. Логика этой концепции такова, что достижение этой цели возможно за счет усиления межсекторного взаимодействия, скоординированных действий различных министерств, комитетов и некоммерческих организаций. Таким

образом, далее речь пойдет о том, какова система оказания помощи детям, находящимся в социально опасном положении в Саратовской области, каковы ее основные агенты и их роль в защите прав и интересов этой категории граждан.

### ***Министерство образования Саратовской области***

Основные направления работы учреждений, подотчетных Министерству образования Саратовской области, очерчены в государственной программе «Развитие образования в Саратовской области до 2020 года». Ее основные направления – работа с детьми-сиротами для создания условий их успешной социализации, а также инклюзивное образование детей с инвалидностью. На уровне регионального министерства образования проблемам детей, находящихся в социально опасной ситуации, уделяется слабое внимание.

Так, в настоящее время в области реализуется несколько программ<sup>1</sup>, но ни в одной из них речь не идет о помощи этой категории детей. Однако о работе с детьми, находящимися в социально опасной ситуации, говорится в новостях, опубликованных на сайте министерства. Согласно данным сайта Министерства образования в области ведется серьезная работа по профилактике безнадзорности и беспризорности, осуществляемая за счет увеличения числа кружков и спортивных секций. Другое направление помощи детям, находящимся в социально опасной ситуации – профилактика табакокурения, алкоголизма и наркомании.

Для достижения этих целей с 2013 г. открываются школьные центры здоровья, реализуются образовательные программы «Основы здорового образа жизни», «Физическая культура с оздоровительной направленностью», «Разговор о правильном питании», «Полезная прививка» (программа профилактики ВИЧ/СПИД) и «Равные – равным» (программа по профилактике наркомании) (На коллегии Министерства...).

### ***Министерство социального развития Саратовской области***

Деятельность учреждений, подотчетных Министерству социального развития Саратовской области, направлена, прежде всего, на оказание

---

<sup>1</sup> Областная целевая программа «Информатизация Саратовской области (электронный регион)» на 2011–2013 гг.; Долгосрочная областная целевая программа «Развитие образования в Саратовской области» на 2013–2015 гг.; Долгосрочная областная целевая программа «Доступная среда» на 2011–2013 гг.; Долгосрочная областная целевая программа «Одарённые дети Саратовской области» на 2011–2013 гг.; Долгосрочная областная целевая программа «Лицензирование образовательных учреждений в Саратовской области» на 2011–2013 гг.; Долгосрочная областная целевая программа «Патриотическое воспитание молодежи Саратовской области» на 2012–2015 гг.

помощи разным категориям детей, находящихся в социально опасном положении. Наиболее часто в отчетах Министерства встречается упоминание мероприятий по профилактике социального сиротства, по работе с детьми — жертвами насилия, детьми из малообеспеченных семей, подростками с девиантным поведением, осуществляемых на базе муниципальных центров социальной помощи семье и детям. При этом дизайн государственного отчета слабо позволяет оценить содержание конкретных проектов, реализуемых в этих направлениях в Саратовской области.

В качестве результатов работы Министерства выступают такие количественные показатели как:

- объем закупленных подарков к Новому году и Рождеству и обеспеченность предметами школьного обихода детей из малоимущих семей;
- количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- число конференций и выставок социальной направленности, организованных Министерством;
- статистическая информация о профессиональном развитии сотрудников Министерства.

Но все же ряд программ по защите детей, находящихся в социально опасной ситуации, получили широкое освещение на официальном сайте Министерства социального развития Саратовской области. Одна из них — «Жизнь без наркотиков» — кампания по профилактике зависимых состояний у детей и подростков, а также по формированию здорового образа жизни. Среди основных мероприятий этой программы, реализуемых на базе подведомственных учреждений Министерства — организация терапевтических сред, в том числе медицинской (установка тренажеров, открытие физиотерапевтических кабинетов, тренажерных залов), психологической (кабинеты для индивидуального и семейного консультирования), педагогической (мастерские, кабинеты для занятий по трудотерапии), социальной (игровые комнаты, детские площадки). Второе направление кампании — оздоровление детей, находящихся в социально опасном положении, в летних лагерях. Профилактика наркотической зависимости среди детей и подростков реализуется за счет массовых мероприятий и акций в школах и во время государственных праздников (например, «Молодежь выбирает жизнь!») (Информация о деятельности...).

Ряд программ помощи детям, находящимся в социально опасной ситуации, осуществляется государственными и некоммерческими

организациями совместно. Например, программа «Поиграй со мной, мама!», реализуемая Фондом поддержки детей, находящимся в трудной жизненной ситуации, на базе ГБУ «Центр социальной помощи семье и детям г. Саратова», подведомственного Министерству социального развития области. Цель программы – снижение риска отказов от детей раннего возраста в семьях, оказавшихся в кризисной жизненной ситуации. Эффективность проекта, по мнению администраторов, достигается за счет индивидуального социально-психологического сопровождения семей.

#### ***Министерство занятости, труда и миграции Саратовской области***

Министерство занятости, труда и миграции, а также его подведомственные учреждения осуществляют помощь детям, находящимся в социально опасном положении, в двух плоскостях. Во-первых, за счет предоставления субсидии на возмещение затрат работодателей, связанных с содействием трудоустройству многодетных родителей и родителей, воспитывающих детей с инвалидностью (Постановление Правительства Саратовской обл., 2014). Во-вторых, через организацию временного трудоустройства подростков, оказавшихся в социально опасном положении.

#### ***Министерство здравоохранения Саратовской области***

Основные мероприятия Министерства в 2013 г. были направлены на помощь детям с инвалидностью и детям-сиротам. Информация о поддержке других категорий детей, в том числе оказавшихся в социально опасном положении, значительно более скудная. Некоторые мероприятия, контролируемые Министерством здравоохранения области, ориентированы на диагностику девиантного поведения несовершеннолетних, в частности, тестирование с целью раннего выявления немедикаментозного потребления наркотических средств и психотропных веществ (проводится в ГУЗ «Саратовский областной центр медицинской профилактики»). На базе Областной клинической психиатрической больницы св. Софии функционирует Центр по лечению табачной зависимости, в том числе среди подростков.

#### ***Комиссия по делам несовершеннолетних***

Комиссия по делам несовершеннолетних Саратовской области проводит работу по профилактике социального неблагополучия детей и семей, в том числе осуществляет социальную реабилитацию и сопровождение несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа. Подразделение работает

по предупреждению безнадзорности, правонарушений, суицидов, алкоголизма, наркомании среди несовершеннолетних.

Согласно данным отчета, при решении этих вопросов используется принцип межведомственного взаимодействия сотрудников Комиссии, прокуратуры области и управления МВД России по региону. Так, за 2013 г. было проведено три областных семинара для председателей и штатных сотрудников этих организаций и осуществлялось межведомственное сопровождение несовершеннолетних, вступивших в конфликт с законом.

В 2013 г. в области было проведено несколько оперативно-профилактических мероприятий, например, «Подросток», «Безнадзорные дети», «Игла». К сожалению, их содержание и способы работы с детьми, находящимися в социально опасном положении, слабо раскрыты в отчете.

#### ***Министерство молодежной политики, спорта и туризма Саратовской области***

Одна из основных задач Министерства, согласно данным отчета за 2013 г., — организация отдыха и оздоровления детей из семей, находящихся в социально опасном положении, а также детей диспансерной группы.

Подведомственные учреждения Министерства осуществляют работу с различными категориями детей, оказавшихся в социально опасном положении. Например, Региональный центр комплексного социального обслуживания детей и молодежи «Молодёжь плюс», занимается профилактикой девиантного поведения среди несовершеннолетних. В 2013 г. на его базе при поддержке некоммерческого фонда помощи детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, была разработана реабилитационно-развивающая программа «Фарватер» для подростков, состоящих на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

#### ***Уполномоченный по правам ребенка в Саратовской области***

Доклад о состоянии соблюдения прав и свобод ребенка в Саратовской области в 2013 г., опубликован на сайте Правительства Саратовской области. Примечательно, что на официальном сайте Уполномоченного по правам ребенка в Саратовской области нет никакой статистической информации о результатах работы.

Согласно данным отчета, Уполномоченный по правам ребенка в Саратовской области выступает медиатором между государственными структурами и населением, он анализирует жалобы граждан и предлагает рекомендации по изменению региональной социальной политики в отношении детей. Среди наиболее значимых проблем в сфере

защиты детства в области, по мнению Уполномоченного по правам ребенка, — вопросы защиты и безопасности, преступлений сексуального характера, получение гражданства и регистрации детей, а также девиантного поведения несовершеннолетних (Доклад о состоянии... 2013). Отметим, что именно этим проблемам уделяется слабое внимание в Стратегии действий в интересах детей в Саратовской области. Во многом, согласно данным доклада, нерешенные вопросы в этой сфере связаны с низкой эффективностью межведомственного взаимодействия в регионе, а также с недостатком кадров, прошедших специализированную профессиональную подготовку.

Материалы отчетов и докладов, официально опубликованных на сайтах министерств Саратовской области, иллюстрируют слабую степень межведомственного взаимодействия по вопросу защиты интересов и прав детей, находящихся в социально опасном положении. Так, в 2013 г. было проведено лишь одно мероприятие — научно-практическая конференция «Координация межведомственных усилий с целью профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в которой принимали участие сотрудники Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, Министерство здравоохранения, Министерство социального развития, Министерство образования, ГУ МВД России по Саратовской области, УФСИН России по Саратовской области.

***Некоммерческие организации Саратовской области, оказывающие помощь детям, находящимся в трудной жизненной ситуации***

Фонд социальной поддержки «Милосердие» создан для поддержки малообеспеченных семей и мигрантов, не получивших гражданства. Общественное движение в поддержку семьи, материнства и детства «Лучик надежды» помогает малообеспеченным и многодетным семьям, одиноким женщинам с малолетними детьми, оказывает адресную помощь тяжелобольным детям и их семьям. Общественная организация «Большая семья» оказывает материальную помощь и помощь нуждающимся в лекарственных препаратах. Занимается предоставлением путевок в детские оздоровительные лагеря, а также организацией праздников, экскурсий в музеи, походов в цирк для малообеспеченных семей. Саратовское региональное отделение Всероссийского детского благотворительного фонда осуществляет социальную реабилитацию детей с инвалидностью, оказывает консультации и финансовую помощь родителям в лечении тяжелобольных детей.

Саратовская региональная общественная организация трезвости и здоровья реализует несколько программ по профилактике алкоголизма



у детей и подростков, и ведет пропаганду здорового образа жизни. Мероприятия, реализуемые этой некоммерческой организацией, работают по принципу «сверстник – сверстнику» (Трезвость – выбор сильных, 2013). Региональная общественная организация Саратовский региональный центр психологической помощи детям с девиантным поведением не имеет, к сожалению, своего сайта, где можно было бы ознакомиться с содержанием его деятельности.

Итак, говоря в целом о региональной системе помощи семьям с детьми в СОП, целесообразно рассматривать не просто структуру учреждений региона по вопросам помощи семье в СОП, но картину распределения функций и созданных внутри данной структуры служб помощи. Как указывает опыт анализа реализации семейной политики в различных регионах, система учреждений может значительно различаться, одни и те же мероприятия и службы могут создаваться на базе совершенно разных организаций.

Поскольку федеральное законодательство не содержит единых и универсальных предписаний относительно конкретной организации, которая должна осуществлять координационную функцию, то в различных регионах ее берут на себя различные ведомства, что зависит от внутрирегиональной специфики распределения властных полномочий. Не в каждом регионе существует единый, специально созданный исполнительный и координирующий семейную политику орган, эти функции могут брать на себя департаменты социальной защиты, образования, либо комиссии по делам несовершеннолетних. В Саратовской области, например, эта функция закреплена за Комитетом по делам несовершеннолетних, а в Томском регионе выполняется Департаментом по вопросам семьи и детей через систему опеки и попечительства (Рыкун, Южанинов, 2009).

Таким образом, анализируя систему помощи любого региона необходимо учитывать:

- структуру учреждений, занимающихся семьями с детьми в СОП (на трех уровнях: федеральные, региональные и муниципальные, государственные и негосударственные, координирующие и исполняющие органы);
- специальные службы, создаваемые на базе этих учреждений, сеть функций и инициатив, распределенная между акторами системы помощи;
- законодательно-нормативную базу, комплекс стандартов на услуги, программы повышения компетенций профессионалов, работающих с семьей в СОП.

### **3. Научно-методологическое сопровождение мониторинга поддержки семей и детей, оказавшихся в социально опасном положении**

В третьем разделе вместе с анализом существующей информации по инфраструктуре поддержки детей, находящихся в социально опасном положении, мы задались целью разработать модель оценки качества работы ведомств, чья деятельность связана с детьми, находящимися в СОП. Следуя устоявшимся определениям в международном сообществе, мы будем разделять понятия «мониторинг» и «оценка».

Под мониторингом мы будем понимать «систематическую деятельность, направленную на отслеживание хода и результатов программы на основании планомерного измерения значений ряда показателей (индикаторов). Система мониторинга является неотъемлемой частью программы, поэтому осуществление мониторинга выполняется самой программой» (Кузьмин, Кошелева, 2009, с. 21).

Оценка же «в большей мере ориентирована не на контроль, а на получение нового знания о программе. Оценка предполагает глубокий анализ хода и результатов программы, а также причин отклонения от плана. Оценка может выполняться как внешними специалистами, так и силами самой программы» (Кузьмин, Кошелева, 2009, с. 22). Несмотря на то, что термин «мониторинг» достаточно широко трактуется в среде экспертов по госуправлению, мы будем применять термин «оценка» как более точно отражающий суть проведенной нами работы.

Далее разработанная модель будет применена для системного анализа имеющихся индикаторов и выявления их достаточности для оценки ситуации.

#### **3.1. Программно-целевой подход: показатели процесса и результата**

При разработке показателей мы будем применять программно-целевой подход. Прежде чем взяться за разработку модели оценки качества

работы ведомств, мы проанализировали имеющиеся стратегические цели и задачи, обозначенные государством. Одним из важнейших стратегических документов в области политики детства является «Национальная стратегия в интересах детей на 2012–2017 годы» и Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г., а также Концепция семейной политики и Концепция развития до 2017 г. сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность. Необходимость обращения пристального внимания на детей в СОП сформулирована в «Национальной стратегии в интересах детей на 2012–2017 годы». В качестве ожидаемых результатов и задач по улучшению ситуации детей, находящихся в СОП, в ней обозначены следующие:

- снижение численности семей, находящихся в социально опасном положении;
- создание эффективных механизмов, способствующих сокращению случаев лишения родительских прав, выявлению семей, входящих в группу риска, их социальному сопровождению и реабилитации, сокращению числа случаев жестокого обращения с детьми в семьях (раздел II, пункт 7);
- совершенствование работы органов опеки и попечительства, повышение ответственности специалистов этих органов, усиление профилактических мер по защите прав и интересов детей, находящихся в социально опасном положении, обеспечение раннего выявления семей, находящихся в кризисной ситуации в целях защиты прав детей, проживающих в таких семьях, и сохранения для ребенка его родной семьи» (раздел IV, пункт 3);
- создание системы общественного контроля за соблюдением прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении или в конфликте с законом» (раздел IV, пункт 3).

Одной из фундаментальных целей данной работы является оценка и описание таких условий и процессов, которые бы способствовали улучшению состояния семей с детьми в социально опасном положении (СОП), выведения их из этого положения, и таким образом сокращению числа семей и детей в СОП. Отталкиваясь от ключевых стратегических задач и мер, а также от приведенной в первой части концептуализации и операционализации целевой группы благополучателей (бенефициаров) социальной политики, обратимся к разработке модели оценки качества работы ведомств.

В литературе по разработке методик оценки принято выделять показатели процесса и показатели результатов (Кузьмин, 2009). В рамках поставленных задач рабочими процессами можно считать профилактическую деятельность разных ведомств и подведомственных учреждений, направленную на сокращение рисков попадания семей с детьми в социально опасное положение. Под результатами деятельности мы понимаем динамику изменения числа детей/семей с детьми в социально опасном положении, изменения их доли в общем количестве детей/семей с детьми.

Опираясь на «Руководство по измерению результатов для практических целей», в котором речь идет о правилах оценки социальных проектов и программ, можно дополнить систему индикаторов третьим измерением – материально-техническими, инфраструктурными и пр. ресурсами, которые используются для выполнения запланированной деятельности (Twersky, 2010) и создают определенные условия для выполнения процессинговой деятельности. Результаты проекта авторы сборника также разделяют на три типа: непосредственные продукты проекта/программы и деятельность по ее реализации (outputs), результаты, характеризующие изменения в целевой группе благополучателей (outcomes), и влияние изменений в группе бенефициаров на ближайшее окружение и в целом среду жизни как опосредованное влияние (impact). Первые 4 типа показателей могут быть полезными для разработки модели, однако мы сознательно уходим от оценки влияния работы ведомств на изменение не только положения самих семей, но их окружения. Схематически, эти типы измерений представлены на схеме 1.

*Схема 1. Типы измерителей в социальном проекте*

*Ресурсы → Деятельность → Продукты проекта → Результаты → Влияние*

Руководство по планированию, мониторингу и оценке результатов развития, разработанное в рамках Программы развития ООН (Руководство по планированию... 2009) предлагает другое измерение результатов. Там выделены микрорезультаты, макрорезультаты и результаты воздействия.

*Микрорезультаты:* какие мероприятия и программы реализуются, что необходимо воспроизвести или получить в рамках проектов или программ для достижения от кратко- до среднесрочных результатов, что должны предоставить различные заинтересованные стороны?

*Макрорезультаты:* первые, положительные результаты или прямые результаты, предпосылки, кратко- и среднесрочные результаты, наиболее насущные проблемы, которые мы пытаемся решить, какие условия должны быть созданы на местах, прежде чем мы сможем достичь наших целей и оказать воздействие.

*Результаты воздействия:* цели, задачи, более долгосрочные итоги, долгосрочные результаты. Чего вообще мы пытаемся достичь? Почему мы работаем над этой проблемой? Какова наша общая цель?

Эта типология согласуется с приведенной выше, однако результаты воздействия в большей степени связываются с миссиями социальных программ.

Кроме того, полезно разграничивать количественные и качественные показатели, как это предлагает М. Фридман (Friedman, 2007). Его классификация отражена на схеме 2.

Схема 2. Категории параметров программы по М. Фридману

	<i>Качество</i>	<i>Количество</i>
<i>Усилие</i> (как сильно мы старались?)	Насколько хорошо мы выполнили работу?	Сколько мы сделали?
<i>Результат</i> (стало ли кому-то лучше?)	Каково качество изменений?	Каков масштаб изменений?

Эта классификация хороша для локальных проектов и программ, работающих на уровне организаций. Однако для наших целей эта классификация может быть полезной только в стратегическом смысле, определяя необходимые приоритеты в развитии оценки государственных программ: необходимо собирать качественные показатели и для масштабных программ федерального и регионального уровня. На данный момент для анализа доступны только количественные статистические показатели федерального, регионального и муниципального уровней. К этим трем уровням показателей мы также предлагаем добавить уровень учреждений (или организаций), так как выполнение многих показателей процессуального характера, например, применение методики диагностики семьи и детей, находящихся в СОП, ложится на плечи сотрудников организаций). Однако, этот показатель — количество семей в СОП, — оказывается стрессовым для оценки всех уровней.

Также для того, чтобы охватить по возможности полный спектр индикаторов, относящихся к семьям и детям в социально опасном положении, нужно очертить, какие ведомства, подведомственные и негосударственные организации вовлечены в систему диагностики, оказания помощи и сопровождения таких семей. В нашем случае, мы имеем дело, с одной стороны, с организациями, обеспечивающими поддержку семей с детьми в СОП, куда можно отнести «...Центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению; центры экстренной психологической помощи по телефону; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; социальные приюты для детей; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями; центры социального обслуживания населения; комплексные центры социального обслуживания населения; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; специальные учебно-воспитательные образовательные организации для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением; другие организации (учреждения) социального обслуживания семьи и детей» (Федеральный закон № 120, 2013, ст. 11; 12.1; 12.2). Показатели могут касаться деятельности организации в целом, либо действий отдельно взятых специалистов, занятых в этих структурах. С другой стороны, показатели должны касаться самих бенефициаров (благополучателей). В их отношении в системе статистических показателей разговор может идти как отдельно о родителях, так и отдельно о детях, или же о семьях в целом.

### **3.2. Действующие показатели эффективности системы помощи семьям и детям в СОП на федеральном и региональном уровнях РФ**

Рассмотрим, какие показатели по оценке работы ведомств, работающих с детьми в СОП, имеются на текущий момент. Показатели федерального уровня собираются разными ведомствами, все их можно назвать в основном показателями *отложенных результатов* (outcomes). Эти показатели представлены в данных Росстата, в основном в системе показателей мониторинга «Национальной стратегии в интересах детей» (Приказ № 662, 2012). Десять из одиннадцати показателей указывают на результативность мероприятий по профилактике безнадзорности и беспризорно-

сти детей, жестокого обращения с ними и совершения ими преступлений. Ответственные исполнители по сбору данных индикаторов – Росстат, МВД России, Генеральная прокуратура РФ, Судебный департамент при Верховном суде РФ, ФСИН России. Приведем список этих показателей.

**Система индикаторов для мониторинга эффективности мероприятий по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. (Там же).**

1. Число преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии.
2. Удельный вес предварительно расследованных преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии, в общей структуре преступности.
3. Доля выявленных несовершеннолетних, совершивших преступления, от численности населения в возрасте от 14 до 17 лет.
4. Число состоявших на конец отчетного периода на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и поставленных на учет лиц в отчетном периоде.
5. Число несовершеннолетних, доставленных в органы внутренних дел за совершение правонарушений.
6. Число осужденных в возрасте 14–17 лет по приговорам судов, вступившим в законную силу.
7. Численность осужденных несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях.
8. Число несовершеннолетних, обратившихся в учреждения социального обслуживания семьи и детей – всего (число обращений).
9. Численность детей, родители которых ограничены в родительских правах (на 10000 детей в возрасте 0–17 лет).
10. Доля детей в возрасте до 16 (18) лет, подвергавшихся за последний год нападениям (в процентах к общему числу детей в соответствующем возрасте).
11. Число зарегистрированных преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних.
12. Число несовершеннолетних, признанных потерпевшими.
13. Число выявленных нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних.
14. Число несовершеннолетних, обратившихся в учреждения социального обслуживания семьи и детей – всего, в том числе из них, подвергшихся преступным посягательствам.



14-й индикатор можно отнести к показателям *процесса*. Ответственный за сбор этой информации – Минтруд России.

План реализации первоочередных мер на 2015–2017 гг. по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. (состояние на 13 октября 2014 г.) содержит в числе прочих, два пункта, которые предполагают создание новых служб в отношении детей в СОП:

- единый общероссийский детский «телефон доверия»;
- службы медиации для реализации восстановительного правосудия, в том числе в отношении детей, совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации.

Однако индикаторы по типам учреждений, реализующих эти два вида служб, возможно будет разработать по мере становления практики этих служб.

«Концепция государственной семейной политики» добавляет еще три индикатора результата для детей, находящихся в СОП. Это индикаторы, касающиеся родителей этих детей или других взрослых из ближайшего окружения.

1. Количество уголовных дел, возбуждённых за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних, сопряженное с жестоким обращением.
2. Количество родителей (законных представителей), не исполняющих обязанностей по воспитанию и содержанию детей.
3. Число несовершеннолетних, ставших жертвами преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершенными членами их семей.

Подпрограмма «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» Министерства труда и социальной защиты РФ предполагает серию индикаторов результата.

1. Численность детей, помещенных в специализированные учреждения для несовершеннолетних, в т.ч.:
  - оставшихся без попечения родителей или законных представителей;
  - проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении;
  - заблудившихся или подкинутых;
  - самовольно оставивших семью;

- самовольно ушедших из образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения;
  - не имеющих места жительства, места пребывания и (или) средств к существованию;
  - ставших жертвами насилия;
  - оказавшихся в иной трудной жизненной ситуации.
2. Число семей, находящихся в социально опасном положении, поставленных на учет в органах социальной защиты населения и учреждениях социального обслуживания населения субъектов Российской Федерации.
  3. Число семей, где отмечалось жестокое обращение с детьми/насилие (в том числе над детьми) – поставленных на учёт в органы социальной защиты населения.

Следует отметить, что на региональном уровне показатели разработаны не только в отношении правосудия, дружественного детям, но и в отношении служб, работающих в сфере профилактики правонарушений. Эти показатели лучше сбалансированы по типам, они в большей степени сфокусированы на показателях процесса и непосредственных результатов региональных программ (см. Приложение, табл. 7).

Таким образом, на данный момент существует проблема выработки единых стандартов сбора информации по ситуации с детьми, находящимися в СОП, и ведомствами, включенными в эту работу.

Сложность составления единой карты индикаторов/показателей связана с тем, что предварительно нужно:

- мультиплицировать лучшие практики отдельных ведомств и организаций в отдельных регионах, на их основе разработать стандарты деятельности, административные регламенты;
- сформировать более тесное межведомственное сопровождение, увеличив полномочия социальных служб, ведущих «случаи» посредством своих специалистов-кураторов, диагностирующих ситуацию и принимающих решение о стратегии ее исправления, перевод ее в более благополучную;
- привести в исполнение существующие планы по разработке прозрачной системы отчётности, действующей на регулярной основе и повсеместно.

Ещё одна проблема на пути создания единой системы индикаторов, характеризующих положение семей с детьми в СОП, состоит в том, что отдельные характеристики лиц, находящихся в СОП (в частности, «пребывание в условиях, не отвечающих требованиям

к воспитанию») являются сложнооперационализируемыми, особенно в рамках количественного подхода к измерению. В данном случае более адекватными могут оказаться качественные показатели, которые могут дать более полное представление о ситуации. При этом, если мы говорим о необходимости учёта качественных показателей, необходимо понимать, что в этом случае говорить об унифицированной системе становится ещё сложнее. Вероятно, задача должна состоять не в разработке единой системы качественных показателей, но в максимально подробной отчётности по таким показателям, чтобы удачные разработки одних регионов могли быть заимствованы представителями социальных служб других регионов, если они будут признаны релевантными той или иной конкретной ситуации.

### **3.3. Рекомендации по совершенствованию системы показателей мониторинга поддержки семей и детей в социально опасном положении в современной России**

Напомним, что «Национальная стратегия в интересах детей на 2012–2017 годы» ставит перед собой в качестве первоочередной меры «уточнение и упорядочение правового содержания понятий «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «дети и семьи, находящиеся в социально опасном положении», «дети, нуждающиеся в помощи государства», «дети, оставшиеся без попечения родителей», «жестокое обращение с ребенком»» (раздел II, пункт 3). Несмотря на верно отмеченное пересечение этих понятий в законодательстве, мы в качестве итогового определения предлагаем следующую формулировку: социально опасное положение — условия или обстоятельства жизни, несущие угрозу жизни, здоровью и благополучию ребенка, влекущие его безнадзорность, беспризорность, антиобщественное поведение и правонарушения. Такие обстоятельства могут складываться как в семье, так и в учреждении, в микрорайоне, по месту учебы или других занятий ребенка. В этом понятии переплетаются между собой ряд причин и следствий: несовершеннолетний может выйти из ситуации (самостоятельно, с помощью сверстников или взрослых, а также с помощью официальных инстанций), угрожающей его благополучию, и попасть в условия, которые будут не менее, а иногда и более социально опасными. Профилактика, защита и реабилитация детей могут рассматриваться как связанные между собой уровни вмешательства и сопровождения ребенка и семьи,

подвергнутых риску оказаться в социально опасном положении или уже находящихся в такой ситуации.

Цель разработки концептуального определения категории «социально опасное положение» и системы показателей для анализа данного явления должна достигаться с учетом интересов ребенка, а не системы. Между тем, трактовка, например, малообеспеченности в качестве фактора социальной опасности при дефиците систем помощи и поддержки может увеличивать социальную опасность для семьи и ребенка, исходящую от контролирующих органов.

Традиционно считается, что «в основе формирования ситуации социально опасного положения несовершеннолетнего находится безнадзорность... ведущая к формированию антиобщественного образа жизни ребенка» (Мельников, 2009). Недаром в федеральной статистике существует более 20 показателей, связанных с правонарушениями и антиобщественным поведением несовершеннолетних. Безнадзорным признается «несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц» (Закон о профилактике, 1999, ст. 1). Однако с нашей точки зрения, положение должно признаваться социально опасным для ребенка не только в том случае, когда оно напрямую влечет антиобщественные и противоправные деяния, но и опосредованно — если условия жизни мешают нормальному детскому развитию и тем самым с высокой долей вероятности вызывают социальную дезадаптацию ребенка.

Так у ребенка, формально находящегося под присмотром в институциональном учреждении, отсутствие регулярного контакта с одним значимым взрослым ведет к нарушению привязанности, госпитализму, задержке психического развития и социальной дезадаптации. Несмотря на то, что ребенок в это время находится под присмотром, за его поведением формально осуществляется контроль, и часть его базовых потребностей удовлетворяется, такое положение следует считать социально опасным для ребенка. Скорее всего, речь в этом случае можно вести о ненадлежащем исполнении обязанностей по воспитанию, но поскольку стандартов воспитания в домах ребенка и учреждениях интернатного типа нет, фактически, нарушение правил зафиксировать нельзя. Сам факт помещения ребенка не в замещающую семью, а в учреждение, должен быть признан социально опасным деянием по отношению, прежде всего, к ребенку, а также к обществу в целом.

Таким образом, все дети, находящиеся в институциональных учреждениях, будь то дома ребенка, дома- или школы-интернаты, детские дома, коррекционные учреждения системы ФСИН, находятся в социально опасном положении.

Если «социально опасное положение» сводится лишь к криминогенности и виктимогенности по причине безнадзорности, то вне поля зрения оказываются не только дети в системе интернатных учреждений, но и малолетние и несовершеннолетние, проживающие в районах повышенной криминогенности, в зонах, неблагоприятных с экологической точки зрения, в местах, приближенных к боевым действиям, а также перенесшие травму утраты, жесткое обращение в семье, школе или ином учреждении, раннее материнство и др.

В зависимости от того, какое понятие попадает в центр определения, оценке подлежат разные группы показателей. Так, «*дети в социально опасном положении*» часто пропускают школу или дошкольное учреждение, замечены с симптомами ненадлежащего и жестокого обращения, прошли реабилитацию, замечены бродяжничающими или бесконтрольно шатающимися в позднее время суток, проводящими время в компьютерных залах и клубах, находящимися в больнице в одиночестве без посещения родственниками, доставлены или задержаны органами охраны правопорядка, поставлены на учет в КДН, у нарколога, изъяты из семьи, помещены в замещающую семью, в приют, в интернатное учреждение, развиваются там с отклонением от нормы, направлены в психиатрическую больницу для «лечения», убежали из интернатного учреждения; выпускники интерната, оказавшиеся без работы и средств к существованию; занимающиеся бродяжничеством, попрошайничеством; совершающие мелкое воровство, получившие отсрочку отбывания наказания; являющиеся жертвами сексуальных преступлений; вовлеченные в противоправную деятельность, осужденные условно. Наиболее темная сторона этой истории состоит в недоступности данных относительно развития и благополучия детей, помещенных в закрытые учреждения.

Если в центре определения «*семья в социально опасном положении*» оценке подвергаются характеристики родителей, которые (или один из них) не выполняют надлежащим образом свои обязанности, ограничены или лишены прав, находятся в местах лишения свободы, без вести пропали, поставлены на учет в органах социальной защиты или в КДН, обратились в службу помощи, прошли реабилитацию, получили услуги, сняты с учета; то в определении семей с детьми

в СОП и детей в СОП оцениваются также условия содержания ребенка, доход, жилищные условия семьи.

Если же задуматься о *внешних средовых условиях*, способных породить социально опасное положение, то речь должна идти также и об оценке экологической ситуации, наличии или отсутствии систем вмешательства, сопровождения, количестве ставок специалистов служб, функционировании или бездействии института замещающей семьи, а также о количестве и результатах проверок учреждений, связанных с воспитанием детей.

Социальная безопасность ребенка — это условия, при которых его жизни, здоровью и нормальному развитию ничто не угрожает. Между тем, в самом определении понятия «СОП» кроется социальная опасность для ребенка, — поскольку пренебрежение нуждами и жестокое обращение трудно доказать, а также по причине неразвитости систем поддержки семей, для медицинских и социальных служб может быть проще определить ребенка в учреждение, что будет безопаснее для специалистов, но влечет огромные риски для детей. Комиссиям по делам несовершеннолетних и органам правосудия зачастую также ничего другого не остается, как направить малолетнего правонарушителя в коррекционное заведение, и тем самым усугубить социально опасное положение как для ребенка, так и для общества.

Таким образом, мы предлагаем следующую систему показателей мониторинга поддержки семей и детей в социально опасном положении в современной России (см. табл. 2 в Приложении). Система показателей представляет собой матрицу по двум осям переменных. Первый столбец отражает программно-целевой метод (ориентация на процесс и результат) и жизненный цикл работы с социально опасным положением, а именно: профилактика, выявление, работа (терапия, реабилитация, поддержка, защита), оценка результатов. После этапа оценки результатов следует задуматься и о вторичной профилактике, поскольку социально опасное положение «так просто не отступится» от ребенка и семьи. Оказавшись однажды на учете в КДН, попав в детский дом или учреждение ФСИН, дети, даже пройдя курсы реабилитации и адаптации, могут не иметь больших шансов на безопасность, поскольку их окружение, способы совладания с проблемами, стиль жизни могут остаться прежними. Вот почему предлагаемый набор показателей структурирован еще и по второй оси, отражающей идеи экосистемной теории семьи (см., например, Seligman, 1983; Ярская-Смирнова, 1996). Согласно этой теории, к экосистеме семьи относятся подсистемы внутри семьи (детские, взрослые, родительские),

а также внешние, средовые условия. Здесь важно учитывать, например, есть ли у семьи и ребенка доступ к безопасным формам проведения свободного времени, а также к специализированным услугам сопровождения, социальной реабилитации и поддержки. Здесь имеет значение и информационная среда, и участие родителей в принятии решений касательно их детей в коллективных органах самоуправления (например, родительские советы), и наличие рабочих групп при органах исполнительной и законодательной власти, способных проанализировать ситуацию в комплексе, не сводя ее к проблемам отдельно взятой семьи. Иначе вся работа с отдельно взятым ребенком и семьей не будет подкреплена позитивными изменениями в их более широком окружении. Важно учитывать и роль СМИ, социальной рекламы, информированности сообщества о возможности получения помощи.

Раздел «Работа с социально опасным положением» в перспективе можно структурировать по видам услуг в соответствии с новым Законом об основах социального обслуживания (ст. 20, 21) (ФЗ-442, 2013): социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социально-правовые, а также срочные социальные услуги (обеспечение питанием, одеждой, жильем, экстренной правовой и психологической помощью и пр.), – в соответствии с потребностями детей и семей в социально опасном положении. В дальнейшем эта работа может быть развита подключением к базам данных и реестрам поставщиков и получателей услуг.

Разработанная нами система показателей основывается в основном на региональном уровне сбора данных, но предполагает активизацию межведомственного и межсекторного взаимодействия в осуществлении мониторинга. Предлагается апробация системы показателей в одном или нескольких регионах с последующим распространением доработанной модели во все регионы Российской Федерации. Несмотря на то, что большинство показателей являются статистическими, некоторые показатели можно получить только из полевых данных, например, улучшение социального обслуживания по мнению населения, наличие и характер родительских инициатив, примеры лучших практик и т.д. Использование таких показателей требует сбора данных в методологии кейс-стади, интервью и оценочных опросов. Включение их в отчетность необходимо для раскрытия картины, стоящей за формализованными показателями, а также для оценивания тех методов и процессов работы с социально опасным положением, которые имеют отложенный эффект.



## Заключение

Механизм формирования ситуации социально опасного положения сложен и до конца не определен, а потому и работа по профилактике, выявлению и вмешательству в ситуацию пока еще не имеет полного нормативного, методического и концептуального обоснования.

При построении системы индикаторов мониторинга мы посчитали необходимым разделить показатели по направленности на родителей, детей или семью в целом, и в соответствии с жизненным циклом помощи. Как уже отмечалось, социально опасное положение нецелесообразно сводить только к криминогенности и виктимогенности по причине безнадзорности. Социальная безопасность ребенка — это условия, при которых его жизни, здоровью и нормальному развитию ничего не угрожает.

Матрица показателей соединяет программно-целевой метод (ориентация на процесс и результат) и жизненный цикл работы с социально опасным положением, с одной стороны, и положениями экосистемной теории семьи, с другой. Разработанная нами система показателей основывается в основном на региональном уровне сбора данных, но предполагает активизацию межведомственного и межсекторного взаимодействия в осуществлении мониторинга. Предлагается апробация системы показателей в одном или нескольких регионах с последующим распространением доработанной модели во все регионы Российской Федерации.

В мониторинге положения семей с детьми в СОП преобладают статистические показатели федерального, регионального и муниципального уровней, дополненные несколькими качественными показателями оценки условий среды и результатов профилактики, выявления и работы с семьей и детьми в СОП.

На основе разработанной модели мониторинга положения и поддержки семей с детьми, оказавшихся в СОП, а также с учетом приведенных выше замечаний, на уровне всех регионов рекомендуется:

- выделить работу с социально опасным положением семей с детьми в отдельное приоритетное направление социальной политики, а семьи с детьми, находящиеся в СОП — в качестве отдельной категории, нуждающейся в специальной социальной поддержке;

- уточнить, и в случае необходимости, расширить местные индикаторы определения СОП семей с детьми, на основе которых унифицировать систему показателей постановки на учет и снятия с учета семей и детей, находящихся в СОП, а также сбора и передачи информации в органы системы профилактики СОП;
- соблюдать и развивать межведомственный принцип взаимодействия служб и организаций помощи семьям и детям в СОП, а также межсекторное взаимодействие государственных служб с бизнес-структурами, НКО и частными лицами;
- создать и содержать в актуальном состоянии реестр поставщиков услуг семьям и детям в СОП, где содержится полная информация о возможности ее получения (в том числе НКО);
- выработать единую систему оценивания эффективности региональной системы помощи семьям и детям в СОП, отталкиваясь не от работы отдельных учреждений, а от совокупности всех функций, касающихся поддержки семей и детей, оказавшихся в СОП, в том числе средовых условий;
- ввести и апробировать единую систему показателей, отразить все показатели на официальном интернет-сайте региональной организации, ответственной за поддержку семей и детей, оказавшихся в СОП.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

*Астоянц М. С.* Профилактика безнадзорности: по-прежнему в режиме «скорой помощи»? (на материалах Ростовской области) // Журнал исследований социальной политики. 2009. Т. 7. № 2. С. 175–196.

Банк данных «Нормативные правовые акты Правительства Саратовской области» // <http://konsultant.saratov.gov.ru/> (Обращение к ресурсу 11.08.14).

В течение 2013 года в Томской области устроены в семьи 712 детей // [http://tomsk.gov.ru/ru/press-centr/press-relizy/news\\_item/-/novost-v-techenie-2013-goda-v-tomskoy-oblasti-ustroyeny-v-semi-712-detey/](http://tomsk.gov.ru/ru/press-centr/press-relizy/news_item/-/novost-v-techenie-2013-goda-v-tomskoy-oblasti-ustroyeny-v-semi-712-detey/) (Обращение к ресурсу 10.07.14).

*Грейсон Т.* Использование логических моделей в оценке программ // Оценка программ: методология и практика / Под ред. А. И. Кузьмина, Р. О. Салливан, Н. А. Кошелевой. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. С. 84.

Департамент по вопросам семье и детей Томской области // <http://family.tomsk.gov.ru/ru/departament/> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Дети в России. Статистический сборник. М., ИИЦ «Статистика России», 2009.

Дети в трудной жизненной ситуации: актуальные проблемы. Доклад Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. М., 2011. С. 105.

Дети в трудной жизненной ситуации: новые подходы к решению проблем / Фонд поддержки детей, находящихся в ТЖС. М., 2010 // [http://www.rfdeti.ru/files/1296588517\\_gord.pdf](http://www.rfdeti.ru/files/1296588517_gord.pdf) (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Доклад о состоянии соблюдения прав и свобод ребенка в Саратовской области в 2013 г.

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Томской области «О соблюдении прав и законных интересов детей в Томской области». 2013 год // <http://todeti.tomsk.ru/resources/doklad/> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Томской области «О соблюдении прав и законных интересов детей в Томской области». 2012 год // <http://todeti.tomsk.ru/resources/doklad/> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Закон г. Москвы от 09.07.2008 № 34 «О социальном обслуживании населения города Москвы» // [www.goo.gl/UVdT42](http://www.goo.gl/UVdT42) (Обращение к ресурсу 19.10.14).

Закон г. Москвы от 09.07.2008 № 34 «О социальном обслуживании населения города Москвы» // [www.goo.gl/UVdT42](http://www.goo.gl/UVdT42) (Обращение к ресурсу 19.10.14).

Закон Томской области от 16.08.2005 № 135-ОЗ (ред. от 19.06.2012) «О социальном обслуживании населения в Томской области» // <http://teguldet.social.tomsk>.

gov.ru/oblastnye-zakonodatelnye-akty/zakony-ato/134.html (Обращение к ресурсу 18.02.15).

Информация о деятельности министерства социального развития области по профилактике наркомании, табакокурения, алкоголизма среди несовершеннолетних (по состоянию на 12.09.2013) // [http://www.social.saratov.gov.ru/bez\\_narkotikov/](http://www.social.saratov.gov.ru/bez_narkotikov/) (Обращение к ресурсу 16.08.14).

*Иосипенко С. Ю.* Принципы и педагогические условия развития воспитательного потенциала семей, находящихся в социально опасном положении // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). Рига. 2012. № 1(17). С. 42–49.

*Карнов И. С.* Семьи, находящиеся в социально опасном положении // Молодёжь и наука: Сборник материалов VIII Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, посвященной 155-летию со дня рождения К. Э. Циолковского. Красноярск: Сибирский федеральный ун-т, 2012.

*Константинова Н. Н., Котенков А. В.* Оценка эффективности мероприятий, реализуемых в рамках системы социальной защиты детей, попавших в социально-опасное положение // Проблемы современной экономики. 2009. № 2(30) // <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2565> (Обращение к ресурсу 5.09.14).

*Котенков А. В.* О благотворительности в сфере профессионального образования детей, попавших в социально-опасное положение // Проблемы современной экономики. № 4 (24). 2007 // <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=1764> (Обращение к ресурсу 5.09.14).

*Кузьмин А., Кошелева Н.* Оценка как функция управления программой // Оценка программ: методология и практика / Под ред. А. И. Кузьмина, Р. О. Салливан, Н. А. Кошелевой. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. С. 27.

*Лозовская Е. Г., Фалеева Ю. В.* Технология социальной реабилитации детей, оказавшихся в социально опасном положении, семейными воспитательными группами // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2003. Вып. № 3. С. 161–165.

*Мальцева Н. С., Морозова А. Н., Ведрова Л. А., Волкова И. А.* Раннее выявление малолетних детей, находящихся в социально-опасном положении: методическое пособие // Центр психолого-педагогической реабилитации и коррекции. Ханты-Мансийск, 2013.

*Мартынова М. С.* Индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними: социально-педагогическая технология // Высшее образование сегодня. 2007. № 5. С. 17.

*Мельников Ю. А.* Криминологическая безопасность несовершеннолетних, находящихся в ситуации социально-опасного положения: Автореф. дис. канд. юр. наук. 2007.

На коллегии министерства образования обсудили проблему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // [http://minobr.saratov.gov.ru/news/4295/?sphrase\\_id=43827](http://minobr.saratov.gov.ru/news/4295/?sphrase_id=43827) (Обращение к ресурсу 15.02.15).

Национальный стандарт Российской Федерации «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг детям. ГОСТ Р 53061—2008» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 438-ст).

Нормативно-правовые акты <http://tomsk.gov.ru/ru/dokumenty/normativno-pravovye-akty/> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Об утверждении Плана мероприятий по реализации на территории Томской области Национальной стратегии действий в интересах детей на 2013—2014 годы <http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/19842/51-%D1%80%D0%B0.pdf> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Отдел опеки и попечительства Шегарского района ТО // [http://www.shegadm.ru/zaschita\\_detejj.html](http://www.shegadm.ru/zaschita_detejj.html) (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Отчет начальника департамента по вопросам развития семьи и детей ТО: «Основные финансовые показатели отрасли «Семья и дети» за 2010—2011 гг. // <http://www.myshared.ru/slide/49555/#> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Отчет о деятельности КДН и ЗП Томской области по состоянию на 24.12.2012 // <http://family.tomsk.gov.ru/ru/semya-v-trudnoy-zhiznennoy-situatsii/komissiya-ro-delam-nesovershennoletnih> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // <http://www.rfdeti.ru/menu/11> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Подпрограмма «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» Государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан» / «Единая Россия», 2013 // [https://er.ru/projects/krepkaya-semya/userdata/files/2013/09/04/programm\\_podderjka.pdf](https://er.ru/projects/krepkaya-semya/userdata/files/2013/09/04/programm_podderjka.pdf)

Постановление Правительства Саратовской области от 5 февраля 2013 г. № 46-П «О Стратегии действий в интересах детей Саратовской области на 2013—2017 годы» // <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW358;n=78540> (Обращение к ресурсу 15.02.15).

Постановления Правительства Саратовской области от 18 апреля 2014 года «Вопросы организации мероприятий по содействию в трудоустройстве незанятых многодетных родителей и родителей, воспитывающих детей-инвалидов» // <http://www.garant.ru/hotlaw/saratov/540772/> (Обращение к ресурсу 16.02.15).

Приказ Федеральной службы государственной статистики от 28 декабря 2012 года № 662 «Об утверждении системы индикаторов для мониторинга эффективности мероприятий по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы» // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70405830/> (Обращение к ресурсу 18.02.15).

Проект Стратегии развития социальной сферы до 2022 года в части вопросов семьи и детей / Официальный сайт Администрации ТО // <http://storage.esp>.

[tomsk.gov.ru/files/21396/Проект%20развития%20социальной%20сферы.pdf](http://tomsk.gov.ru/files/21396/Проект%20развития%20социальной%20сферы.pdf) (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Проект Федерального закона № 249303–6 «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в 1-м чтении 14.05.2013). Ст. 3, п. 1.

Распоряжение «Об утверждении плана мероприятий по реализации на территории Томской области национальной стратегии действий в интересах детей на 2013–2014 годы» от 30.01.2013 № 51-па // <http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/19842/51-%d1%80%d0%b0.pdf> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Распоряжение Правительства РФ от 15 октября 2012 г. № 1916-р «О плане первоочередных мероприятий до 2014 г. по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.» // [http://base.garant.ru/70242628/#block\\_1000](http://base.garant.ru/70242628/#block_1000)

Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_167897/#p22](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167897/#p22)

Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2014 № 1430-р «Об утверждении Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_166695/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166695/) (Обращение к ресурсу 18.02.15).

Реестр НКО // [http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/18465/Reestr\\_NKO.pdf](http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/18465/Reestr_NKO.pdf) (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Результаты работы. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав // [http://www.admin.tomsk.ru/pages/admin\\_subdiv\\_asr\\_kdn\\_result](http://www.admin.tomsk.ru/pages/admin_subdiv_asr_kdn_result) (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Решение «Об отчете постоянной комиссии по вопросам семьи, материнства (отцовства) и детства о работе в 2013 году» от 22.01.2014 // <http://duma.tomsk.ru/video/other/edocs/2014/Komitets/KTSP/01/17.pdf> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Руководство по планированию, мониторингу и оценке результатов. Управление ПРООН по оценке, Нью-Йорк, 2009.

*Рыкун А. Ю., Южанинов К. М.* Профилактика социального сиротства: институциональные и дискурсивные аспекты // Журнал исследований социальной политики, том 7, № 2, 2009 // [http://ecsocman.hse.ru/data/424/147/1211/Rykun\\_Yuzhaninov\\_Profilaktika\\_soc.sirotstva.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/424/147/1211/Rykun_Yuzhaninov_Profilaktika_soc.sirotstva.pdf) (Обращение к ресурсу 10.07.14).

*Сакович Н.* Маркеры беды // Школьный психолог. 2010. № 12. С. 1–8.

Трезвость – выбор сильных // <http://otsar.ru/80-onas/310-ot-25> (Обращение к ресурсу 18.02.15).

Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_130516/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130516/) (Обращение к ресурсу 18.02.15).

Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // <http://base.garant.ru/70183566/#ixzz35kX6cjsv> (Обращение к ресурсу 2.11.14)

Указ Президента РФ от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // <http://kremlin.ru/acts/17234> (Обращение к ресурсу 2.09.14).

Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка Павел Астахов оценил работу с детьми в Томской области // <http://fondpcc.ru/info/regionne/ws/466-2014-07-25-06-16-16.html> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

*Урсегова Е. Н.* Опыт работы с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении // [http://centrs.ucoz.ru/load/internet\\_konferencija/opyt\\_raboty\\_s\\_nesovershennoletnimi\\_i\\_semjami\\_nakhodjashhimisja\\_v\\_socialno\\_opasnom\\_polozhenii/3-1-0-42](http://centrs.ucoz.ru/load/internet_konferencija/opyt_raboty_s_nesovershennoletnimi_i_semjami_nakhodjashhimisja_v_socialno_opasnom_polozhenii/3-1-0-42) (Обращение к ресурсу 5.09.14).

Учреждения социального обслуживания семьи и детей // <http://family.tomsk.gov.ru/department/podvedomstvennye-uchrezhdeniya/#social> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Федеральный закон № 120-ФЗ от 24.06.1999 (ред. от 02.04.2014, с изм. от 04.06.2014) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=149059> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». Ст. 3, п. 4.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // <http://base.garant.ru/179146/> (Обращение к ресурсу 10.07.14)

Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (с изменениями и дополнениями от 02.07.2013). // [http://base.garant.ru/193182/1/#block\\_100](http://base.garant.ru/193182/1/#block_100) (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Федеральный закон от 24.06.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», статья 5 // <http://base.garant.ru/179146/> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // <http://base.garant.ru/12116087/> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 30 декабря 2013 г.

*Хромова И. В.* Работа с семьями, находящимися в социально опасном положении // Электронный портал «Дом детского творчества им. В. Дубинина», 2012 // [http://ddtl.nios.ru/system/files/pedagogam\\_semi\\_v\\_soc.opasnom\\_polozhenii.docx](http://ddtl.nios.ru/system/files/pedagogam_semi_v_soc.opasnom_polozhenii.docx) (Обращение к ресурсу 5.09.14).



Целевые программы // <http://family.tomsk.gov.ru/ru/otraslevoe-razvitiye/tselevye-programmy/> (Обращение к ресурсу 10.07.14).

*Шмидт В.* Обреченные на турбулентность: идеи и институты защиты детей на постсоветском пространстве // Политика семьи и детства в постсоциализме: колл. моногр. / под ред. В. Шмидт, Е. Ярославской-Смирновой, Ж. Черновой. М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ, 2014. С. 13–36.

*Эфтимович Л. Е.* Доклад о системе профилактики соцсиротства в ТО, 2009 // [http://sirutstvo.ru/files/2106/Реализация\\_гос\\_сем\\_политики.pdf](http://sirutstvo.ru/files/2106/Реализация_гос_сем_политики.pdf) (Обращение к ресурсу 18.02.15).

Эффективные региональные модели и лучшие практики профилактики социального сиротства, устройства в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их сопровождения / Сборник материалов «круглого стола» 4 апреля 2013 года. М.: АНО «Совет по вопросам управления и развития», ООО «Вариант», 2013. С. 7.

*Юнгблюд Л. Г.* Развитие системы начального профессионального образования в рамках социальной защиты детей, попавших в опасное положение: Автореф. дисс. канд. экон. наук. 2011.

*Ярская-Смирнова Е., Романов П., Антонова В., Бирюкова С.* Благополучие и неблагополучие в концептуальном аппарате семейной политики и защиты детства в современной России // Политика семьи и детства в постсоциализме: колл. моногр. / под ред. В. Шмидт, Е. Ярославской-Смирновой, Ж. Черновой. М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ, 2014. С. 72–95.

*Ярская-Смирнова Е. Р.* Семья нетипичного ребенка: экосистемные основания реабилитации // Семья в России. 1996. № 3–4. С. 30–46.

*Friedman M.* Trying hard is not good enough: How to produce measurable improvements for customers and communities. TraffordPublishing, 2007. *Seligman M.* Family Systems and Beyond. Conceptual Issues // The Family with a Handicapped Child / Seligman M (ed.). New York: Grune and Stratton, 1983.





















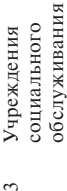
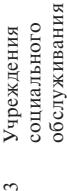
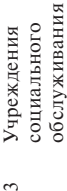
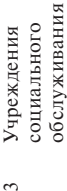
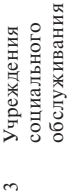
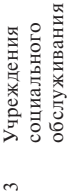
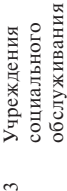
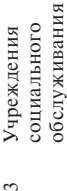
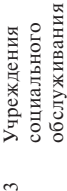
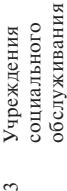
<http://www.saratov.gov.ru/government/organs/rightschild/doklady.php> (Обращение к ресурсу 16.08.14).











*Twersky F., Ratcliffe A., Nelson J., Setel P., Potter L.* Guide to Actionable Measurement. Bill & Melinda Gates Foundation, 2010 (Перевод с англ.).

# ПРИЛОЖЕНИЕ


**Таблица 1.**

*Матрица функционального соответствия учреждений помощи детям и семьям в социально опасном положении (темными полями отмечены приоритетные типы функций для каждого вида учреждений)*

<p><i>Виды учреждений/ Типы функций</i></p>	<p><i>Профилактика и выявление близдзорности семей с детьми в СОП</i></p>	<p><i>Соблюдение прав и свобод несовершеннолетних</i></p>	<p><i>Меры по реабилитации и адаптации несовершеннолетних</i></p>	<p><i>Устройство несовершеннолетних в СОП в гос. учреждениях</i></p>	<p><i>Социальные и психологические услуги семьям с детьми в СОП</i></p>	<p><i>Медицинские услуги и сопровождение несовершеннолетних</i></p>	<p><i>Обучение несовершеннолетних</i></p>	<p><i>Профессиональная оценочная и трудоустроительная несовершеннолетних</i></p>	<p><i>Организац. досуга и просветная несовершеннолетних</i></p>	<p><i>ПСОП несовершеннолетних</i></p>
<p>1 Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав</p>										
<p>2 Органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания</p>										
<p>3 Учреждения социального обслуживания</p>										


<p>4 Специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации</p>		
<p>5 Органы, осуществляющие управление в сфере образования</p>		
<p>6 Организации, осуществляющие образовательную деятельность</p>		
<p>7 Организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей</p>		
<p>8 Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа</p>		

*Продолжение таблицы на стр. 76*

<p><i>Виды учреждений/ Типы функций</i></p>	<p>9 Специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа</p>	<p>10 Органы опеки и попечительства</p>	<p>11 Органы по делам молодежи и учреждения органов по делам молодежи</p>	<p>12 Специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации</p>
<p>Профилактика и выявление бездарности семьи с детьми в СОП</p> <p>Соблюдение прав и свобод несовершеннолетних и административные меры по реабилитации несовершеннолетних в СОП в гос. учреждениях</p> <p>Социальные и психологические услуги семьям с детьми в СОП</p> <p>Медицинские услуги и сопровождение несовершеннолетних</p> <p>Обучение несовершеннолетних</p> <p>Профессиональная ориентация и трудоустройство несовершеннолетних</p> <p>Организованная досуга и просветная деятельность несовершеннолетних</p> <p>ПОС в соответствии с требованиями законодательства</p>		  	 	 

---

13 Органы управления  
здравоохранением  
и медицинские  
организации




---

14 Органы службы  
занятости




---

15 Подразделения  
по делам  
несовершеннолетних  
органов внутренних  
дел



---

16 Центры временного  
содержания для  
несовершеннолетних  
правонарушителей  
органов внутренних  
дел



---

17 Иные подразделения  
органов внутренних  
дел



---

*Продолжение таблицы на стр. 78*

<p style="text-align: center;"><i>Виды учреждений/ Типы функций</i></p> <p>Профилактика и выявление близкородности семьи с детьми в СОП</p> <p>Соблюдение прав и свобод несовершеннолетних и административных мер по реабилитации и адаптации несовершеннолетних в СОП в гос. учреждениях Устройство несовершеннолетних и психологические услуги и социальные услуги в семье с детьми в СОП</p> <p>Медицинские услуги и реабилитационные услуги несовершеннолетних</p> <p>Обучение несовершеннолетних</p> <p>Профессиональная орбнативная и трудовая несовершеннолетних</p> <p>Организацная досуга и просветная несовершеннолетних в СОП</p>	<p>18 Учреждения уголовно-исполнительной системы</p>	<p>19 Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ</p>	<p>20 Органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма</p>
--	--	---	--



Таблица 2.

Матрица показателей мониторинга поддержки семьи и детей, оказавшихся в социально опасном положении

Этапы работы	Дети в СОП	Семьи с детьми в СОП	Средовые факторы, оказывающие влияние на формирование СОП
<p>Показатели первичной профилактики и предупреждения СОП</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- динамика успеваемости;</li> <li>- пропускают школу или дошкольное учреждение;</li> <li>- замечены с симптомами неадекватного обращения;</li> <li>- замечены бродяжничающими или бесконтрольно шатающимися в позднее время суток;</li> <li>- проводящими время в компьютерных залах и клубах;</li> <li>- находящиеся в больнице в одиночестве, без посещения родственников, без посещения опекунами более недели;</li> <li>- доля детей из семей со среднему доходом ниже величины прожиточного минимума, от общей численности детского населения, %.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- жилищные условия семьи;</li> <li>- доход на одного члена семьи;</li> <li>- условия содержания ребенка в семье;</li> <li>- посещение родителями родительских собраний в дошкольных и школьных учреждениях;</li> <li>- родители, состоящие на учете в наркологических диспансерах;</li> <li>- родители, зарегистрированы в службе занятости;</li> <li>- родители в конфликте с законом;</li> <li>- родители не исполняют обязанности по обучению детей;</li> <li>- отсутствие наблюдения женщины в женской консультации по беременности и родам.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- оценка экологической ситуации;</li> <li>- уровень преступности в районе проживания;</li> <li>- доступность инфраструктурных услуг (разной формы ответственности) дополнительного образования, культуры, спорта для детей и семей;</li> <li>- наличие бесплатных групп продленного дня в школах;</li> <li>- наличие (и их количество) или отсутствие служб вмешательства, сопровождения, поддержки (включая кризисные центры и приюты), в том числе негосударственных;</li> <li>- наличие горячих линий;</li> <li>- уровень профессиональной квалификации специалистов;</li> <li>- функционирование или бездействие института замещающей семьи;</li> </ul>	

<i>Этапы работы</i>	<i>Дети в СОП</i>	<i>Семьи с детьми в СОП</i>	<i>Средовые факторы, оказывающие влияние на формирование СОП</i>
			<p>- число ставок в штатных расписаниях учреждений соц. защиты, предусмотренных для реализации технологий раннего выявления детей, нуждающихся в государственной защите, (технологии работы «со случаем»), направленной на предупреждение семейного неблагополучия, социального сиротства;</p> <p>- число общественных воспитателей (из числа депутатов, представителей органов образования, органов внутренних дел, социальной защиты, здравоохранения, по делам молодежи, трудовых коллективов и т.д.), закреплённых за более сложными подростками;</p> <p>- количество действующих служб примирения и число медиаторов в них (отдельно для взрослых и детей).</p>

<p>Показатели выявления СОП</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- замечены с симптомами жестокого обращения;</li> <li>- доставлены или задержаны органами охраны правопорядка;</li> <li>- поставлены на учет в КДН;</li> <li>- поставлены на учет у нарколога;</li> <li>- поставлены на учет в психоневрологическом диспансере;</li> <li>- поставлены на учет в медицинских организациях гос. системы здравоохранения (из них: на профилактический учет или на диспансерный учет);</li> <li>- изъяты из семьи;</li> <li>- являются жертвами сексуальных преступлений;</li> <li>- убежали из интернатного учреждения;</li> <li>- выпускники интерната, оказавшиеся без работы и средств к существованию;</li> <li>- занимаются бродяжничеством;</li> <li>- занимаются попрошайничеством;</li> <li>- совершают мелкие воровство;</li> <li>- получили отсрочку отбывания наказания;</li> <li>- вовлечены в противоправную деятельность;</li> <li>- находятся в коррекционных учреждениях ФСИН;</li> <li>- помещены в приют;</li> <li>- помещены в интернатное учреждение;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- не исполняют обязанности по воспитанию и содержанию детей;</li> <li>- ненадлежащие условия содержания ребенка в семье;</li> <li>- не принимают длительное время мер по трудоустройству по неуважительным причинам, что влечет отсутствие доходов семьи для обеспечения основных потребностей ребенка;</li> <li>- осуществляют эмоциональное или физическое насилие над детьми;</li> <li>- не принимают мер по профилактике правонарушений несовершеннолетних;</li> <li>- не выполняют рекомендаций и предписания врача по профилактике заболеваний и лечению ребенка (в том числе при наличии у ребенка заболеваний, угрожающего его жизни и дальнейшему развитию);</li> <li>- отказываются или уклоняются от медицинского лечения социально-значимых заболеваний;</li> <li>- ограничены или лишены прав;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- число проверок, организованных КДН и созданий, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних в семье;</li> <li>- число проверок, организованных КДН и прокуратурой, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних в учреждениях системы профилактики (школы, детские дома, училища, больницы, интернаты);</li> <li>- число и типы обращений по круглосуточным телефонам доверия и «горячей линии» (число специальных детских телефонов доверия);</li> <li>- число и типы обращений к уполномоченным по правам человека и ребенка;</li> <li>- число обращений, жалоб в прокуратуру на конкретные учреждения;</li> <li>- количество исков об ограничении или о лишении родительских прав, поданных комиссией в суд, всего;</li> </ul>
---------------------------------	--	---	--

<i>Этапы работы</i>	<i>Дети в СОП</i>	<i>Семьи с детьми в СОП</i>	<i>Средовые факторы, оказывающие влияние на формирование СОП</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- проживают и/или обучаются в коррекционных учреждениях системы соцзащиты;</li> <li>- помещены в закрытые учреждения;</li> <li>- проживают с родителями (иными лицами), вернувшимися из мест лишения свободы после отбывания наказания за совершение преступления против жизни, здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности);</li> <li>- проживают с родителями, лишенными родительских прав в отношении иных детей (братьев, сестер несовершеннолетнего).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- замечены в антиобщественном поведении: пьянство, употребление наркотических средств, аморальный образ жизни, бродажничество;</li> <li>- вызовы полиции на дом;</li> <li>- осуждены за жестокое обращение с несовершеннолетними;</li> <li>- находятся в местах лишения свободы;</li> <li>- без вести пропали;</li> <li>- поставлены на учет в учреждениях социальной защиты.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- количество материалов, направленных комиссией в правоохранительные органы, в случае обнаружения в действиях родителей или иных законных представителей признаков состава преступления, связанного с жестоким обращением с ребенком, всего;</li> <li>- число и типы выявленных нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних.</li> </ul>
Показатели работы с СОП	<ul style="list-style-type: none"> <li>- помещены в замещающую семью;</li> <li>- помещены в приют;</li> <li>- помещены в интернатное учреждение;</li> <li>- проживают и/или обучаются в коррекционных учреждениях системы соцзащиты;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- число кровных семей, с которыми ведется социальная работа в период нахождения ребенка в приемной семье;</li> <li>- получают материальную и социальную-бытовую помощь, услуги по социальной реабилитации и психологической помощи в учреждениях социальной защиты и др. поставщиками услуг;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- охват несовершеннолетних, вовлеченных в социальную значимую организованную деятельность, получающих услуги образования, спорта, культуры по месту жительства (в территориальной доступности);</li> </ul>

- получают услуги по социальной реабилитации в учреждениях социальной защиты;
- получают услуги по реабилитации и социальной адаптации в коррекционных учреждениях ФСИН;
- получают психологическую, психолого-педагогическую помощь в учреждениях социальной защиты и образования;
- состоят на учёте в комиссиях по делам несовершеннолетних и привлечены к занятиям физической культурой и спортом инструкторами, работающими с населением по месту жительства;
- направлены в психиатрическую больницу;
- проходят лечение у нарколога;
- посетили культурные мероприятия;
- объем предоставленного питания обучающимся детям из семей, находящихся в социальной опасном положении;

- прохождение родителями лечения в КВД, ПНД, губ-инар-кодиспансерах, СПИД-центрах;
- прохождение профессиональной переподготовки, получение навыков для последующего трудоустройства;
- получили консультацию и направление на работу;
- число родителей, которым оказана материальная поддержка
- по ходатайству КНД и служб социальной помощи;
- число родителей, которым оказаны услуги реабилитации пострадавших от насилия (или совершивших его).

- улучшение материально-технической обеспеченности учреждений, оказывающих услуги;
- рост благоустроенности парков и других мест проведения досуга семей и детей;
- количество проектов для детей и семей, реализованных при поддержке государственных и частных фондов;
- количество предложений по поддержке семей и детей, внесенных в региональные органы исполнительной и законодательной власти;
- количество новых (инновационных) методик работы с семьей и детьми в СОП;
- увеличение числа школ, в которых открыты бесплатные группы продленного дня;
- количество проведенных спортивных мероприятий для детей, находящихся в СОП (и семей);
- число оказанных психологических консультаций, в частности детям по телефону доверия и «горячих линий»;
- расширение доступности услуг вмешательства, сопровождения, поддержки (включая кризисные центры и приюты);

<i>Этапы работы</i>	<i>Дети в СОП</i>	<i>Семьи с детьми в СОП</i>	<i>Средовые факторы, оказывающие влияние на формирование СОП</i>
	<p>- число несовершеннолетних, обратившихся в учреждения социального обслуживания семьи и детей – всего, (число обращений);</p> <p>- из них доставленных в лечебное учреждение (сотрудниками органов внутренних дел, гражданами, самостоятельно обратились);</p> <p>- из них (осмотрено врачами, госпитализировано, отказано в госпитализации)</p>		<p>- количество мероприятий по информированию населения о телефонах доверия и «горячих линий» и услугах реабилитации в учреждениях социальной помощи;</p> <p>- число заседаний экспертных рабочих групп и родительских советов – количество родителейских инициатив;</p> <p>- число заседаний, проведенных районными (городскими) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;</p> <p>- наличие социальной рекламы по проблеме СОП семей и детей, в том числе информирование в СМИ;</p> <p>- количество специалистов, прошедших подготовку и повышение квалификации (дополнительное профессиональное образование по вопросам устройства детей-сирот в семейные формы воспитания);</p> <p>- создание единого реестра поставщиков услуг для семей и детей в СОП;</p>

<p>Показатели результатов работы с СОП</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- временно трудоустроены;</li> <li>- прошли курс лечения;</li> <li>- вернулись в кровные семьи кровителям, прошедшим реабилитацию в учреждениях социальной помощи и восстановленных в правах;</li> <li>- число детей, получивших своевременную помощь и снятых с обслуживания в связи с улучшением положения в семье;</li> <li>- число несовершеннолетних, которые были трудоустроены или продолжили освоение образовательной программы в иной форме обучения, либо продолжили обучение в другой общеобразовательной организации;</li> <li>- доля безнадзорных детей от общего количества населения;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Улучшены жилищные условия;</li> <li>- трудоустроены при содействии КНД и служб социальной помощи;</li> <li>- число родителей, прошедших курс лечения от алкоголизма, наркомании и др. социально-значимых заболеваний по инициативе КДН и служб социальной защиты;</li> <li>- число родителей, прошедших реабилитацию в учреждениях социальной помощи;</li> <li>- рост числа восстановленных в правах родителей, способных выполнять свои обязанности в полной мере;</li> <li>- число «случаев», закрытых в связи с устойчивой положительной динамикой (из них семьи с ранним кризисом);</li> <li>- число «случаев», закрытых в связи с лишением родителей родительских прав (из них семьи с ранним кризисом);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- создание и развитие служб подготовки и сопровождения замещающих семей;</li> <li>- число учреждений различных ведомств, на базе которых реализованы услуги реабилитации детей и взрослых, пострадавших от насилия (или совершивших его).</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- результаты проверок учреждений, связанных с воспитанием детей (закрыты, получили предписания, какого рода, повторные проверки);</li> <li>- снижение числа детей в учреждениях, рост числа детей в замещающих, приемных, семьях;</li> <li>- охват детей, прошедших реабилитацию, творческими конкурсами, спортивными соревнованиями;</li> <li>- число центров и профессионалов, специализирующихся на работе с СОП, являющихся ресурсными центрами/наставниками-тьюторами для других специалистов;</li> <li>- число разработанных и внедренных методов в работу с СОП, в т.ч. опубликованных;</li> </ul>

<i>Этапы работы</i>	<i>Дети в СОП</i>	<i>Семьи с детьми в СОП</i>	<i>Средовые факторы, оказывающие влияние на формирование СОП</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- доля несовершеннолетних, не обучающихся, систематически пропускающих занятия или не посещающих занятия, к общей численности детского населения, подлежащего обучению;</li> <li>- число состоявших на конец отчетного периода на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и поставленных на учет лиц в отчетном периоде;</li> <li>- численность осужденных несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях;</li> <li>- количество несовершеннолетних, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения;</li> <li>- численность детей, родители которых ограничены в родительских правах (на 10000 детей в возрасте 0—17 лет);</li> <li>- доля детей в возрасте до 16 (18) лет, подвергавшихся за последний год нападениям (в процентах);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- количество уголовных дел, возбужденных за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних, сопряженное с жестоким обращением;</li> <li>- количество родителей (законных представителей), не исполняющих обязанностей по воспитанию и содержанию детей.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- расширение числа поставщиков услуг для семей и детей в СОП с разной организационно-правовой формой; развитие служб поддержки и сопровождения замещающих семей (число новых служб);</li> <li>- число служб медиации для реализации восстановительно-правовудия, в том числе в отношении детей, совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации;</li> <li>- число зарегистрированных преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних;</li> <li>- удельный вес предварительно расследованных преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии, — общей структуре преступности.</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>- число несовершеннолетних, признанных потерпевшими;</li> <li>- число несовершеннолетних, ставших жертвами преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершенными членами их семей.</li> </ul>	
---	--

**Таблица 3.**

*Критерии определения семьи в социально опасном положении*

<i>Критерии определения «Семьи в СОП»</i>	
<p><i>Колесниченко Ю., Ступишина Н.</i></p> <p>Наследственно-демографический – семьи с наследственными или иными заболеваниями</p> <p>Жилищно-бытовой – низкий уровень жизни, семьи с безработными родителями</p> <p>Критерий межличностных отношений – семьи с психологическими проблемами</p>	<p><i>Лозовская Е.Г.</i></p> <p>Медицинский – семьи, где наблюдаются медико-биологические отклонения у членов семьи, ярко выраженные заболевания, препятствующие полноценному функционированию семьи</p> <p>Социально-административный – семьи, условия или уровень жизни которых рассматриваются как малопривлекательные или не пригодные для проживания и развития</p> <p>Психолого-педагогический – семьи, где нарушены внутрисемейные или внешние социальные связи, что ведет к личностной деформации семьи.</p>

Таблица 4.

Перечень дескрипторов, обозначающих семью и детей в СОП, полученный на основе анализа формулировок нормативно-правовых документов

№	Дескрипторы СОП	Документ
1.1.	Безназорность	Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 02.04.2014, с изм. от 04.06.2014) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»
1.2.	Беспризорность	
1.3.	Опасность для жизни или здоровья	
1.4.	Правонарушения и антиобщественные действия (при систематическом употреблении наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, занятия проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством, а также иные действия, нарушающие права и законные интересы других лиц)	
1.5.	Жестокое обращение с детьми	Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»
1.6.	Неисполнение обязанностей родителями или иными законными представителями (воспитание детей, их обучение и содержание)	
1.7.	Отрицательное влияние родителей или законных представителей	
2.1.	Жестокое обращение с детьми	
2.2.	Информационные риски (интернет-зависимость, риски вовлечения в противоправную деятельность, порнографию, участие во флешмобах)	
2.3.	Социальная исключенность	

3.1.	Потребность в жизненном устройстве	Национальный стандарт Российской Федерации «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг детям. ГОСТ Р 53061—2008» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 438-ст)
4.1.	Потребность в экстренной помощи	Национальный стандарт Российской Федерации «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги детям. ГОСТ Р 52888—2007» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 27.12.2007 № 566-ст).
5.1.	Внутрисемейные конфликты	Закон г. Москвы от 09.07.2008 № 34 «О социальном обслуживании населения города Москвы»
5.2.	Противоправное поведение родителей или иных законных представителей несовершеннолетних	
5.3.	Неисполнение своих обязанностей родителями или иными законными представителями (воспитание детей, их обучение и (или) содержание)	
5.4.	Жестокое обращение с детьми	
6.1.	Безнадзорность	Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 (ред. от 22.01.2014)
6.2.	Антиобщественная деятельность	«О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав»)
6.3.	Правонарушения и преступная деятельность	

Таблица 5.

Комплекс мероприятий согласно документу, которые косвенно или напрямую относятся к системе помощи семьям с детьми в социально опасном положении или к ее мониторингу (Распоряжение № 51-ра, 2013)

<i>Направления работы</i>	<i>Мероприятия</i>
Семейная политика детствосохранения	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закрепление технологий и методов раннего выявления семей с детьми, находящимися в ТЖС, социально-психологической реабилитации детей, пострадавших от жестокости и нарушения прав на принципах межведомственной коммуникации.</li> <li>2. Внедрение профессионального, методического инструментария обеспечивающего деятельность по выявлению детей в СОП.</li> <li>3. Реализация региональной программы защиты детей от насилия 2011–2013 гг.</li> <li>4. Ежегодное участие ТО в ежегодной выставке-форуме «Вместе – ради детей».</li> <li>5. Ежегодное участие ТО в конкурсе городов, добровольцев к детям в ТЖС.</li> <li>6. Внедрение в 2014 г. комплексной модели медико-социальной реабилитации родителей, страдающих алкогольной зависимостью.</li> <li>7. Ежегодное внедрение эффективных технологий профилактики социального сиротства, патроната в отношении семей с детьми, находящимися в СОП.</li> <li>8. Создание в 2014 г. автоматизированной информационной системы «Дети и семьи, нуждающиеся в государственной защите».</li> <li>9. Социальная поддержка семей с несовершеннолетними детьми, развитие системы социальных контрактов, проведение мониторинга эффективности мер.</li> <li>10. Проведение областного форума «Ребенок. Семья. Социум».</li> </ol>

<p>Совершенствование медицинской помощи детям с отклонениями в развитии, в ТЖС и формирование основ здорового образа жизни</p>	<p>1. Повышение квалификации педагогических работников, работающих с детьми находящимися в ТЖС, а также обучение родителей в сфере профилактики суицидального поведения, употребления психоактивных веществ, распространения ВИЧ-инфекции и жестокого обращения с детьми.</p>
<p>Доступность качественного обучения и воспитания, культурного развития детей</p>	<p>1. Реализация региональной программы «Военно-патриотическое воспитание и подготовка молодежи к военной службе на 2012–2014 гг.».</p> <p>2. Обеспечение условий для выявления и развития талантливых детей и детей со скрытой одаренностью, независимо от сферы одаренности, места жительства и социально-имущественного положения.</p>
<p>Равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства</p>	<p>1. Организация служб помощи детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями здоровья и их семьям «домашнее визитирование» и «раннее вмешательство».</p> <p>2. Апробация и внедрение стандарта услуги «социально-психологическое сопровождение замещающей семьи».</p> <p>3. Развитие школ приемных родителей ТО и повышение качества их деятельности.</p>
<p>Создание дружественного ребенку правосудия</p>	<p>1. Проведение координационного совета уполномоченных по правам ребенка в СФО по вопросам использования ювенальных технологий судопроизводства в отношении несовершеннолетних.</p> <p>2. Разработка и реализация подпрограммы «профилактика правонарушений и наркомании на территории то» (2014–2018 гг.) с включение мероприятий по ресоциализации несовершеннолетних отбывших наказание.</p> <p>3. Единый общероссийский телефон доверия для детей.</p>

<i>Направления работы</i>	<i>Мероприятия</i>
Проведение мониторинга эффективности программы в сфере защиты детства	
Создание интернет-портала для жителей ТО для свободного доступа по вопросам реализации семейной политики	

**Таблица 6.**  
*Различия традиционной и инновационной модели профилактики социального сиротства (ПСС) (Эфтимович, 2009).*

<i>Традиционная система ПСС</i>	<i>Инновационная модель ПСС</i>
Реагирование по факту кризиса в семье (чаще глубокого)	Профилактика и ранняя помощь семье
Узководственный подход, разрозненность действий специалистов разных профессий	Межведомственное организационное взаимодействие (с координирующим органом по защите прав ребенка), междисциплинарный подход в работе специалистов
Категориальный принцип оказания помощи (по факту принадлежности к определенной социальной категории)	Адресный принцип работы, технология работы со «случаем» (на основании четко обозначенных признаков социального неблагополучия семьи, нарушения прав ребенка)
Семья как пассивный объект воздействия (часто карательными методами); работа с ребенком ведется отдельно от семьи; преимущественно «рейдовые» и «кабинетные» формы работы	Семья как полноценный партнер в процессе реабилитации; работа ведется с ребенком и его окружением (семьей); «экологические» методы работы с семьей (вовлечение в сотрудничество, стимулирование собственных ресурсов семьи)

Таблица 7.

Система действующих показателей регионального уровня

Показатель СОП	Показатели-условия	Показатели-действия	Показатели-результаты
<p>Беспризорность и безнадзорность</p>	<p>Томская область</p> <p>Число ставок в штатных расписаниях учреждений, подведомственных Департаменту по вопросам семьи и детей Томской области, предусмотренных для реализации технологий раннего выявления детей, нуждающихся в государственной защите (технологии работы «со слухом»), направленной на предупреждение семейного неблагополучия, социального сиротства.</p> <p>Республика Татарстан</p> <p>Число общественных воспитателей (из числа депутатов, представителей органов образования, органов внутренних дел, социальной защиты, здравоохранения, по делам молодежи, трудовых коллективов и т.д.), закрепленных за наиболее сложными подростками.</p>	<p>Томская область</p> <p>Из общего числа доставленных (обратившихся) беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних осмотрено врачами:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- педиатром;</li> <li>- дерматологом;</li> <li>- психонаркологом;</li> <li>- гинекологом;</li> <li>- госпитализировано;</li> <li>- отказано в госпитализации.</li> </ul> <p>Томская область</p> <p>Численность беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, доставленных в лечебное учреждение всего, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- сотрудниками органов внутренних дел;</li> <li>- гражданами;</li> <li>- самостоятельно обратились.</li> </ul>	<p>Томская область</p> <p>Количество несовершеннолетних, состоящих на учете у психиатров-наркологов Томской области, в том числе с диагнозом:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- алкоголизм (диспансерный учёт);</li> <li>- потребители алкоголя (профилактический учёт);</li> <li>- наркомания (диспансерный учёт);</li> <li>- потребители наркотиков (профилактический учёт);</li> <li>- токсикомания (диспансерный учёт);</li> <li>- потребители наркотических веществ (профилактический учёт).</li> </ul> <p>г. Москва</p> <p>Количество детей, поступивших в стационарные отделения социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних<sup>1</sup>.</p>

<i>Показатель СОП</i>	<i>Показатели-условия</i>	<i>Показатели-действия</i>	<i>Показатели-результаты</i>
Безпризорность и безнадзорность			<p><u>Томская область</u></p> <p>Число «случаев», закрытых в связи с устойчивой положительной динамикой, из них: - семьи с ранним кризисом.</p> <p>Число «случаев», закрытых в связи с лишением родителей родительских прав.</p> <p><u>Томская область</u></p> <p>Доля безнадзорных детей от общего количества населения</p> <p><u>Томская область</u></p> <p>Доля несовершеннолетних, не обучающихся, систематически пропускающих занятия или не посещающих занятия, к общей численности детского населения, подлежащего обучению.</p> <p><u>Томская область</u></p> <p>Число детей, получивших своевременную помощь и снятых с обслуживания в связи с улучшением положения в семье.</p> <p><u>Сараговская область</u></p> <p>Уровень детской безнадзорности.</p>



<p>Условия содержания (опасность для жизни и здоровья)</p>	<p><u>Концепция государственной семейной политики</u> Доля детей, проживающих в семье, имеющей плохие жилищные условия.</p> <p><u>Пермский край</u> Доля детей из семей со средним уровнем доходам ниже величины прожиточного минимума, от общей численности детского населения, %.</p> <p><u>г. Москва</u> Количество семей и детей «группы риска», состоящих на учете в мед. организациях гос. системы здравоохранения г. Москвы.</p>	<p><u>Томская область</u> Число социально-психологических услуг, оказанных несовершеннолетним, подвергшимся жестокому обращению, связанному с пренебрежением их нуждами, наносящим вред физическому и психическому состоянию и развитию.</p> <p><u>Томская область</u> Число учреждений различных ведомств, на базе которых реализована социальная услуга «Реабилитация детей, пострадавших от насилия».</p> <p><u>Томская область</u> Число проверок, организованных Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних в учреждениях системы профилактики (школы, детские дома, училища и т.п.).</p>	<p><u>Росстат</u> Численность детей, родители которых ограничены в родительских правах.</p> <p><u>Росстат</u> Доля детей в возрасте до 16 (18) лет, подвергавшихся за последний год нападениям (в процентных к общему числу детей в соответствующем возрасте).</p> <p><u>Росстат</u> Число выявленных нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних.</p> <p><u>Росстат</u> Количество родителей (законных представителей), не исполняющих обязанностей по воспитанию и содержанию детей.</p> <p><u>Росстат</u> Число несовершеннолетних, ставших жертвами преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершенными членами их семей.</p>
--	---	--	---

<i>Показатель СОП</i>	<i>Показатели-условия</i>	<i>Показатели-действия</i>	<i>Показатели-результаты</i>
Условия содержания для лиц с психическими заболеваниями (взяты из рецензии на проект постановления Правительства РФ от 11.02.2014 № 101 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 11.02.2014 № 101»)	<p>Томская область</p> <p>Число несовершеннолетних (в том числе находящихся на стационарном обслуживании в учреждениях), получивших социально-психологические услуги в связи с жестоким обращением, связанных с пренебрежением их нужд, наносящим вред физическому и психическому состоянию и развитию.</p> <p>Томская область</p> <p>Количество человек, получивших услугу «Реабилитация детей, пострадавших от насилия» из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- детей, пострадавших от насилия;</li> <li>- взрослых, которые совершили насилие над ребенком или дети которых пострадали от насилия.</li> </ul> <p>Томская область</p> <p>Число специалистов, работающих с семьями и детьми, обучающихся велению курсов «Защита от насилия», «Групповая работа с родителями (лицами</p>	<p>Томская область</p> <p>Число семей, поставленных на учёт в органы социальной защиты населения, где отмечалось жестокое обращение с детьми/насилие (в том числе над детьми).</p> <p>Томская область</p> <p>Число родителей, не исполняющих обязанностей по воспитанию, обучению или содержанию несовершеннолетних детей и своим поведением оказывающих на них отрицательное воздействие, прошедших через учёт ПДН ГОРВД области.</p> <p>г. Москва</p> <p>Количество детей и семей, снятых с учета в связи с улучшением ситуации в семье.</p>	<p>Подпрограмма «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» Государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан»</p> <p>Число семей, поставленных на учёт в органы социальной защиты населения, где отмечалось жестокое обращение с детьми/насилие (в том числе над детьми).</p> <p>Томская область</p> <p>Число родителей, не исполняющих обязанностей по воспитанию, обучению или содержанию несовершеннолетних детей и своим поведением оказывающих на них отрицательное воздействие, прошедших через учёт ПДН ГОРВД области.</p> <p>г. Москва</p> <p>Количество детей и семей, снятых с учета в связи с улучшением ситуации в семье.</p>

		<p>их замещающими), применяющими физические наказания или склонными к домашнему насилию «управление гневом», «Групповая работа с детьми с агрессивным поведением».</p>	
<p>Правонарушения</p>	<p><u>Москва, Великий Новгород, Пермский край, Махачкала, Волгоградская обл., Тюмень, Чувашия, Урал, Новосибирск, Казань, Самарская обл...</u> <u>Количество действующих служб примирения</u></p> <p>Количество медиаторов в службах примирения, из них: - взрослых; - подростков.</p>	<p><u>Томская область</u></p> <p>Число заселений, проведённых районными (городскими) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.</p> <p><u>Томская область</u></p> <p>Число человек, состоящих на учёте в комиссиях по делам несовершеннолетних, из них: привлечены к занятиям физической культурой и спортом инструкторами, работающими с населением по месту жительства.</p>	<p><u>Ростат</u></p> <p>Число преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии.</p> <p><u>Ростат</u></p> <p>Число состоявших на конец отчетного периода на учете в подразделенных по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и поставленных на учет лиц в отчетном периоде.</p> <p><u>Ростат</u></p> <p>Число осужденных в возрасте 14—17 лет по приговорам судов, вступившим в законную силу.</p> <p><u>Томская область</u></p> <p>Количество несовершеннолетних, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения</p>

<i>Показатель СОП</i>	<i>Показатели-условия</i>	<i>Показатели-действия</i>	<i>Показатели-результаты</i>
Правонарушения			<p>Томская область</p> <p>Число несовершеннолетних нарушителей, состоящих на учёте в органах внутренних дел, из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- не учатся и не работают;</li> <li>- воспитываются в неполных семьях.</li> </ul>

<sup>1</sup> В Москве на 2013 г. проблемами безпризорности и безнадзорности несовершеннолетних занимается 11 социально-реабилитационных центров (СРЦ), 26 центров помощи семье и детям, 72 отделения помощи семье и детям.

## Информация об авторах

*Маркина В. М.* – магистр социологии, аспирант Департамента социологии, стажер-исследователь Международной научно-учебной лаборатории социокультурных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва.

*Присяжнюк Д. И.* – кандидат социологических наук, старший преподаватель Департамента социологии Факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва.

*Садыков Р. А.* – кандидат социологических наук, старший преподаватель Департамента социологии Факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва.

*Рожкова О. А.* – магистр социологии, специалист отдела некоммерческих исследований Фонда «Общественное мнение», Москва.

*Подстрешная Е. С.* – магистрант Департамента социологии Факультета социальных наук, стажер-исследователь Института управления социальными процессами Центра анализа доходов и уровня жизни Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва.

*Савинская О. Б.* – кандидат социологических наук, доцент Департамента социологии Факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва.

*Ярская-Смирнова Е. Р.* – доктор социологических наук, PhD, профессор Департамента социологии Факультета социальных наук, главный научный сотрудник Института управления социальными процессами Центра анализа доходов и уровня жизни Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», главный редактор Журнала исследований социальной политики, Москва.

*Научное издание*

**Социально опасное положение семьи и детей:  
анализ понятия и методология оценки**

под редакцией Е.Р. Ярской-Смирновой, В.М. Маркиной

Корректор и литературный редактор И. В. Воробьев

Верстка и дизайн обложки В. В. Яковлева

ООО «Вариант»  
109093, Москва, ул. Б. Серпуховская, д. 44, оф. 19  
е-mail: a1605@mail.ru

Формат 60 x 90/16. Печать офсетная.  
Усл. п.л. 5. Тираж 200 экз.

Отпечатано в ООО «Место печати»  
119049, г. Москва, ул. Мытная, д. 23, корп. 3