

**Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам общественных слушаний на тему:
«Комплексное сопровождение семьи как механизм профилактики
социального сиротства: правовое регулирование и успешные практики»**

город Москва

2 апреля 2019 года

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по поддержке семьи, материнства и детства при содействии Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, проведены общественные слушания на тему: «Комплексное сопровождение семьи как механизм профилактики социального сиротства: правовое регулирование и успешные практики» (далее – общественные слушания, мероприятие).

В общественных слушаниях приняли участие члены Общественной палаты, представители государственных органов исполнительной власти, общественных палат субъектов Российской Федерации, Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы, государственного бюджетного учреждения города Москвы Городской научно-практический центр по защите прав детей «Детство», Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко, Межрегиональной благотворительной общественной организации – Российский Комитет «Детские деревни – SOS», некоммерческих организаций, общественных объединений, профессиональных сообществ, научных организаций, а также делегация Рижского самоуправления Латвии.

На мероприятии был представлен опыт работы органов исполнительной власти и организаций по социальному сопровождению

Алтайского края, Тамбовской, Тульской, Тверской и Саратовской областей, Общественной палаты Челябинской области.

В ходе мероприятия были рассмотрены актуальные вопросы, связанные с нормативным правовым обеспечением и опытом организации социального сопровождения семей с детьми в субъектах Российской Федерации и за рубежом, в частности:

1. Научно-методическое содействие организации в регионах социального сопровождения семей с детьми Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

2. Правоприменительная практика и нормативное правовое обеспечение в рамках социального сопровождения семей с детьми в субъектах Российской Федерации.

3. Международный опыт профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства.

4. Проектный опыт участия социально ориентированных некоммерческих организаций в работе по сокращению семейного неблагополучия и профилактики социального сиротства.

5. Необходимость совершенствования федерального законодательства в части организации социального сопровождения и профилактики социального сиротства.

6. Развитие межведомственного и межсекторного партнерства в области профилактики социального сиротства.

Участники общественных слушаний отметили актуальность развития социального сопровождения семей с детьми как одного из главных механизмов профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства, целью которого является преодоление жизненных трудностей семьи, воспитывающей ребенка, повышение уровня благополучия и качества жизни ребенка при сохранении кровной семьи, снижение численности граждан, лишенных или ограниченных в родительских правах, и детей, находящихся без попечения родителей.

Согласно сообщениям участников мероприятия, социальное сопровождение перешло из разряда новаций в массовую практику после принятия Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее - 442-ФЗ), в котором определяется, что при необходимости гражданам, в том числе родителям, опекунам, попечителям, иным законным представителям несовершеннолетних детей, оказывается содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам, социальное сопровождение (пункт 1 статьи 22 442-ФЗ).

В статье 28 442-ФЗ также установлено, что межведомственное взаимодействие при организации социального сопровождения осуществляется на основе регламента, определяющего содержание и порядок действий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Регламентом определяется механизм реализации мероприятий по социальному сопровождению, в том числе порядок привлечения организаций к его осуществлению.

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд России) № 889н от 18 ноября 2014 года утверждены рекомендации по организации межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении социальных услуг, а также при содействии в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальном сопровождении).

Методическое сопровождение по организации социального сопровождения в субъектах Российской Федерации также обеспечивают и социально ориентированные некоммерческие организации. Участники мероприятия отметили в том числе положительный опыт Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (далее – Фонд), который

в 2014 – 2015 годах при поддержке Минтруда России и Министерства образования и науки Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) реализовал пилотный проект по внедрению социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, который позволил рассмотреть социальное сопровождение как комплексный механизм оказания помощи конкретной семье специалистами различных ведомств. Участникам пилотного проекта (Астраханская, Калужская, Новгородская, Тверская, Псковская области, город Москва) была предложена «Модельная программа социального сопровождения семей с детьми», которую соответствующие субъекты Российской Федерации апробировали и доработали, исходя из сложившейся на территории системы управления, структуры организации социального обслуживания, своих практик и технологий межведомственного взаимодействия, имеющихся материальных, кадровых и иных ресурсов. Особый акцент сделан на новых принципах работы учреждений социального обслуживания для детей и семей – крайне важно, чтобы дети и семьи с детьми могли получать помощь по месту проживания, и помощь должна быть комплексной. В зависимости от ситуации в семье, сопровождение тоже может быть разным: мониторинговое, базовое, кризисное и экстренное.

Практика социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, на основе модельной программы получила развитие в 2016-2018 годах. При поддержке Фонда в 21 субъекте Российской Федерации (Республика Северная Осетия-Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Чеченская Республика, Чувашская Республика; Забайкальский, Ставропольский, Пермский, Приморский края; Архангельская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Курганская, Ленинградская, Новосибирская, Ростовская, Саратовская, Тюменская, Челябинская области; Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) был реализован комплекс мер по развитию эффективных практик социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи.

Основной целью данного комплекса мер являлось повышение качества социальной помощи семьям с детьми, нуждающимся в социальной помощи. В число обязательных категорий таких семей входили: замещающие семьи; семьи, воспитывающие детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями здоровья в возрасте до трех лет; многодетные семьи; матери с новорожденными детьми, имеющие намерение отказаться от ребенка; семьи с одним родителем, воспитывающие несовершеннолетних детей; семьи, в которых несовершеннолетний ребенок находится в конфликте с законом.

В ходе выполнения комплекса мер модельные программы были адаптированы с учетом законодательства субъектов Российской Федерации, действующей на уровне региона системы социальной помощи и утверждены в установленном порядке.

По сообщениям участников мероприятия, в субъектах Российской Федерации, выполняющих комплексы мер, осуществлялись следующие мероприятия:

- создание (модернизация) и внедрение информационных ресурсов, позволяющих аккумулировать данные о семьях, находящихся на социальном сопровождении, в целях обеспечения эффективного межведомственного взаимодействия, координации работы по социальному сопровождению, оценки эффективности такого вида помощи;

- повышение профессиональных компетенций специалистов, осуществляющих работу по организации социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, в том числе с обязательным проведением их стажировки на базе профессиональных стажировочных площадок Фонда по социальному сопровождению семей с детьми;

- обобщение и распространение инновационного опыта социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, создание ресурсных центров, проведение семинаров, конференций, включая их проведение на межрегиональном уровне;

– поддержка добровольческих инициатив, направленных на оказание помощи детям и семьям с детьми, нуждающимся в социальной помощи;

– подготовка, издание и распространение информационных и методических материалов, обеспечивающих внедрение социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, как особого вида помощи таким семьям.

По информации Фонда, в рамках реализации 21 комплекса мер по социальному сопровождению семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, социальное сопровождение внедрено в деятельность 721 учреждения социального обслуживания населения. В данной работе участвовали 6 709 специалистов.

Согласно представленной Фондом информации о результативности практик социального сопровождения семей с детьми для преодоления трудной жизненной ситуации и профилактики социального сиротства, сформированной на основе данных, поступивших от органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, следует отметить следующее.

За год реализации комплексов мер 223 630 семей с детьми получили помощь в форме социального сопровождения в том числе: 37 588 замещающих семей; 36 008 семей, воспитывающих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья; 53 162 многодетные семьи; 56 940 семей с одним родителем, воспитывающих несовершеннолетних детей; 9 345 семей, воспитывающих детей, вступивших в конфликт с законом; 697 семей с несовершеннолетними родителями (родителем); 1 180 матерей с новорожденными детьми, имеющих намерение отказаться от ребенка; 17 209 семей других типов (семьи, где выявлены случаи жестокого обращения с детьми; беженцы; пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций, экологических катастроф; другие).

По результатам реализации комплексов мер в субъектах Российской Федерации по социальному сопровождению, 94 973 семьи с детьми смогли преодолеть трудную жизненную ситуацию благодаря социальному сопровождению¹.

В Ставропольском крае на начало реализации комплекса мер в 33 муниципальных районах и городских округах на социальном сопровождении находилось 2 670 семей, на конец года – 6 596 семей, воспитывающих 12 377 детей. По результатам анкетирования 70% семей удовлетворены качеством и своевременностью оказанной помощи; 46% семей преодолели трудную жизненную ситуацию.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на социальное сопровождение были приняты 1 717 семей, сняты с сопровождения в связи с улучшением ситуации 798 семей (47%). 99% семей, снятых с социального сопровождения, удовлетворены качеством предоставленных услуг.

В округе в рамках работы с семьями с детьми и подростками, имеющими серьезные проблемы поведенческого характера или находящимися на грани изъятия из семьи и помещения их в учреждения социального обслуживания, применялась технология «Интенсивная семейная терапия». Мобильная бригада в составе куратора семьи, специалиста по социальной работе, психолога, при необходимости – специалистов организаций здравоохранения, образования, органов опеки и попечительства, полиции выезжала в семьи. Результат – снижение уровня изъятий ребенка из семьи на 57%, сокращение ограничения в родительских правах на 55%, укрепление связей семьи с ее окружением.

В период реализации комплекса мер в Тюменской области увеличилось количество семей, охваченных социальным сопровождением, на 21%; доля семей с детьми, преодолевших трудную жизненную ситуацию, с учетом помощи по социальному сопровождению, составила 23%.

¹ <http://social.gov39.ru/saytv-departamentov/opeka39/informaciva-dlva-semii/23-doklad-ob-itogah-devatelnosti-2017.pdf>

В Тверской области социальное сопровождение внедрено во всех муниципальных образованиях региона и осуществляется во всех учреждениях социальной защиты населения. В 2018 году количество семей, находящихся на социальном сопровождении, по сравнению с 2017 годом увеличилось на 8,3%, в сравнении с 2016 годом – на 32%. В 2016 году на социальном сопровождении находилось 1743 семьи, в них воспитывалось 3664 детей; в 2017 году – 2121 семья (4 546 детей); в 2018 году на социальном сопровождении находилось 2 297 семей (5 092 ребенка). Эффективность социального сопровождения подтверждает положительная динамика количества семей, снятых с социального сопровождения в связи с улучшением ситуации в семье. В процентном соотношении от общего количества находящихся на социальном сопровождении, в 2016 году таких семей было 37%, в 2017- 41%, в 2018- 47%.

Для расширения применения социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, в 2018 году при поддержке Фонда началась реализация 13 инновационных социальных проектов, предусматривающих социальное сопровождение в государственных и муниципальных учреждениях на территории 12 субъектов Российской Федерации (Республика Алтай, Алтайский край, Камчатский край, Краснодарский край, Мурманская, Нижегородская, Оренбургская Орловская, Пензенская, Смоленская, Тамбовская, Тульская области). Поддержку в рамках социального сопровождения получили более 630 семей, нуждающихся в помощи, воспитывающих более 1700 детей. К реализации мероприятий проектов привлечено около 260 специалистов, из них более 100 специалистов повысили профессиональные компетенции по вопросам применения практики социального сопровождения. В 2019 году реализация проектов Фондом продолжается.

Предоставление социального сопровождения семьям с детьми обеспечивает целостность и устойчивость системы предотвращения семейного неблагополучия. Социальное сопровождение применимо и для

профилактики воспроизводства социального сиротства в отношении взрослых воспитанников, которые завершают пребывание в патронатных или иных семьях, выходят из замещающих семей. Часто случается, что дети-сироты не всегда становятся успешными родителями, и их дети тоже становятся сиротами. В данном случае механизм социального сопровождения может быть использован для развития технологии сопровождения выпускников детских домов. Внедрение социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, на региональном, муниципальном уровнях усиливает профилактический компонент работы с семьями, способствует преодолению ими предкризисных и кризисных ситуаций, появлению новых социальных сирот.

Реализация комплексов мер по социальному сопровождению семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи наряду с иными мерами социальной помощи в субъектах Российской Федерации, привела к улучшению ситуации в сфере профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства. Согласно представленным участниками общественных слушаний данным в период с 2014 по 2017 годы:

- число детей, оставшихся без попечения родителей, выявляемых в течение года, сократилось в 1,3 раза к 2018 году;
- численность детей, родители которых лишены родительских прав, сократилась на 12%, что свидетельствует о том, что лишение родителей родительских прав становится крайней мерой;
- наблюдается стабильное сокращение численности детей, от которых матери отказались при рождении.

В то же время наблюдаются неблагоприятные тенденции:

- численность детей, родители которых ограничены в родительских правах, выросла с 8633 до 9616 человек, причём максимальная численность 10736 была зафиксирована в 2016 году;
- сохраняется практика отобрания детей у родителей в связи с материальными и жилищными факторами семейного неблагополучия,

практически отсутствует системная правовая и социальная поддержка семьи в процессе изъятия ребёнка из семьи;

- поддержка социально уязвимых групп семей зачастую осуществляется на основании обращений таких семей, все реже проводятся работы по выявлению и профилактике обстоятельств семейного неблагополучия;

- отмечен рост преступлений, совершенных против половой неприкосновенности и половой свободы личности несовершеннолетних;

- увеличилось число несовершеннолетних, пострадавших от преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершенными членами их семей, фактически проживающими совместно с ними (родителями или иными законными представителями).

Растет влияние социально-экономических факторов семейного неблагополучия, которые увеличивают риски социального сиротства:

- сокращаются реальные доходы населения, среди бедных домохозяйств растет доля семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи;

- 78% всех бедных домохозяйств составляют семьи с детьми, при этом дефицит доходов домашних хозяйств с детьми в возрасте до 18 лет составляет 90,4% к общему объему дефицита доходов малоимущих домашних хозяйств, а 72,3% приходится на семьи с двумя и более детьми;

- примерно у 60% семей отсутствует возможность улучшить жилищные условия в рамках действующих программ с государственной поддержкой (софинансирование ипотечных кредитов, социальный найм жилья), что влечёт риски изъятия детей из семей в связи с неудовлетворительными жилищными условиями;

- дополнительные риски определяет рост инвалидизации детского населения в связи с поведенческими факторами будущих родителей: алкоголизм, наркомания и иные химические виды зависимостей, ранние и беспорядочные половые связи;

– государственная финансовая поддержка семьи в трудной жизненной ситуации обеспечивается в основном при рождении ребенка и в первые полтора года жизни, в то время как наибольшие расходы у такой семьи возникают в более поздние периоды воспитания детей.

Многофакторность социальных рисков и их концентрация в семьях с особыми потребностями (семьи с одним родителем, семьи с инвалидностью родителя и (или) ребенка, приемные семьи, многодетные семьи, женщины в ситуации кризисной беременности и пр.) определяет необходимость дальнейшего развития профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства как многоуровневой системы, основой которой является всеобъемлющая социальная поддержка семьи на всех этапах жизненного цикла, в которой социальное сопровождение является ключевым механизмом предотвращения кризисной ситуации семьи, воспитывающей ребенка, и вывода из нее в случае возникновения.

Руководящими указаниями по альтернативному уходу за детьми (Резолюция A/RES/64/142 Генеральной Ассамблеи ООН, 2009, далее – Руководящие указания) для предотвращения потребности в альтернативном уходе (Ст. 32) устанавливается, что государствам следует проводить политику, обеспечивающую поддержку семьи в выполнении ее обязанностей по отношению к ребенку и поощрение права ребенка поддерживать отношения с обоими родителями. Эта политика должна учитывать коренные причины оставления детей, отказа от детей и разлучения ребенка с семьей, обеспечивая, среди прочего, право на регистрацию рождения, доступ к надлежащему жилью и основным медицинским услугам, образованию и социальному обеспечению. Государствам следует разрабатывать и осуществлять последовательные и взаимоусиливающие стратегии развития семьи, призванные поощрять и укреплять способность родителей обеспечивать уход за своими детьми.

Основанная на рекомендациях Руководящих указаний международная практика эффективных действий по профилактике социального сиротства

предполагает создание многоуровневой системы социальной работы с семьями, в которой следует выделить:

1. Первичный уровень профилактики – обеспечение доступа к основным видам услуг, включая доступ к надлежащему жилью, основным медицинским услугам, образованию, социальному обеспечению, а также вспомогательным услугам (услуги по дневному уходу за детьми, школы продленного дня, финансовая помощь, курсы для детей и родителей, групповые встречи с другими семьями, лечение от наркотической и алкогольной зависимостей и т.д.).

2. Вторичный уровень профилактики – работа с семьями в ситуации угрозы изъятия (отказа) от ребенка.

3. Третичный уровень – меры, направленные на возможное возвращение ребенка в семью, из системы альтернативного ухода.

При этом основными принципами, обеспечивающими успех, являются:

- фокусирование работы на улучшении благополучия конкретного ребёнка, достижение четкого результата;
- введение единственного ответственного куратора случая с полномочиями привлекать необходимые службы и отслеживать результат;
- обеспечение открытости и доверия к социальным службам со стороны семьи, специалистов и общества;
- переориентация от заявительного подхода к выявительному, развитию низкобарьерных форм поддержки.

Участники общественных слушаний отметили, что создание многоуровневой системы профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства представляется перспективной задачей государственной семейной политики, в которой социальное сопровождение должно играть интегративную роль для обеспечения взаимодействия различных структур, реализующих меры поддержки семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи. При решении данной задачи может быть использована Единая государственная информационная система

социального обеспечения (ЕГИССО - информационная система, позволяющая получать гражданам и органам власти актуальную информацию о мерах социальной поддержки, оказываемых из бюджетов всех уровней), если в нее помимо социальных услуг будут включены другие виды и формы поддержки, которые получают семьи и дети. Такой подход позволит иметь более полную информацию о предоставленной семье помощи и расширить меры поддержки, исходя их требований пункта 14 Руководящих указаний, предписывающего, что финансовая и материальная нужда или условия, прямо или исключительно спровоцированные такой нуждой, никогда не могут быть единственным основанием для изъятия ребенка из-под родительской опеки, помещения ребенка в условия альтернативного ухода или препятствием для его реинтеграции, но должны рассматриваться в качестве сигнала о необходимости предоставления необходимой помощи семье.

В настоящее время, согласно сообщениям участников мероприятия, в рамках действующих региональных моделей социальное сопровождение как механизм профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства осуществляется на основе разрабатываемых органами власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов.

Участники общественных слушаний отметили основные проблемные аспекты, требующие новых решений:

1. В соответствии с 442-ФЗ социальное сопровождение является содействием в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам. Осуществление мероприятий по социальному сопровождению не отнесено к оказанию социальных услуг, а также не включено в базовый перечень государственных услуг. В связи с чем организация финансирования деятельности учреждений социального обслуживания в рамках государственного задания регулируется в каждом субъекте Российской Федерации по-разному. Например, в Алтайском крае,

Новгородской, Тверской области социальное сопровождение включено в региональный перечень государственных услуг и работ как государственная услуга. При этом устанавливается ежегодный показатель, сколько семей получают такую комплексную помощь. В Тамбовской, Астраханской области социальное сопровождение определяется как технология работы организаций социального обслуживания в рамках их собственной структуры. При этом организация социального сопровождения, межведомственного взаимодействия, контроля за реализацией мероприятий по социальному сопровождению осуществляется специалистами учреждений социального обслуживания населения. Для обеспечения единства подходов к организации социального сопровождения в субъектах Российской Федерации предлагается дополнить статью 3 442-ФЗ понятием «социальное сопровождение», рассмотреть вопрос о включении социального сопровождения в Базовый перечень государственных услуг, а также уточнить методические рекомендации, утвержденные Приказом Минтруда России № 889н от 18 ноября 2014 года «Об утверждении рекомендаций по организации межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении социальных услуг, а также при содействии в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальном сопровождении)».

2. Отсутствие согласованности реализации норм федеральных законов от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее 120-ФЗ) и 442-ФЗ. В настоящее время осуществляется одновременная реализация положений данных федеральных законов, направленных на регулирование предоставления социальных услуг. Однако их совместное применение при организации социального обслуживания может привести к созданию ряда проблем.

Например, в части 2 статьи 12 120-ФЗ, в котором отмечается, что учреждения социального обслуживания, к которым относятся территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологической помощи и иные учреждения социального обслуживания, в соответствии с уставами указанных учреждений или положениями о них: предоставляют социальные услуги несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении или иной трудной жизненной ситуации, на основании просьб несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей либо по инициативе должностных лиц органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

По мнению участников круглого стола, из приведенной нормы не совсем ясно следует, затрагивает ли приведенное положение только учреждения социального обслуживания или касается всех поставщиков социальных услуг установленных в 442-ФЗ.

Кроме того, в 120-ФЗ не установлено официальное толкование понятия «трудная жизненная ситуация».

Возникают сложности и при применении схожих механизмов, предусмотренных 442-ФЗ.

Так, согласно статье 17 Федерального закона 442-ФЗ, социальные услуги предоставляются гражданину на основании договора о предоставлении социальных услуг, заключаемого между поставщиком социальных услуг и гражданином или его законным представителем.

В рассматриваемой норме не предусмотрен механизм заключения такого договора в ситуациях безнадзорности несовершеннолетних, не ясно, кто со стороны ребенка подписывает договор о предоставлении социальных услуг в случае, когда законные представители несовершеннолетнего своих прав не лишены, но от обязанностей уклоняются. Вместе с тем с целью

недопущения подобных ситуаций в статье 12 120-ФЗ предусмотрена возможность предоставления социальных услуг по инициативе должностных лиц органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Для системного решения обозначенных проблем участники общественных слушаний предложили осуществить доработку рассматриваемых федеральных законов с учетом смежности регулируемых правоотношений.

3. Переориентация в профилактических мероприятиях от заявительного подхода к выявительному требует развития методов и практик диагностики семейного неблагополучия. Одна из главных трудностей в практике социального сопровождения состоит в том, что не всегда семьи желают сами идти на контакт и сотрудничество с координаторами, а без согласия семьи организовать такую помощь невозможно. От качества диагностики семейного неблагополучия, способности социальных служб диагностировать ситуацию на докризисной стадии, своевременно информировать семью, предложить помощь и наладить сотрудничество, использовать механизмы медиации семейных конфликтов зависит эффективность профилактических мероприятий в целом. Представленные на общественных слушаниях успешные практики диагностики социального благополучия семьи и ребенка Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко, городского округа Ступино Московской области – «матрица определения обобщенного показателя социального благополучия семьи», подтверждают перспективность применения диагностического подхода для снижения уровня социального неблагополучия семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи. Необходимые правовые нормы для проведения диагностики семейного неблагополучия уже предусмотрены в статье 29 442-ФЗ:

1) Профилактика обстоятельств, обуславливающих нуждаемость гражданина в социальном обслуживании, осуществляется путем:

а) обследования условий жизнедеятельности гражданина, определения причин, влияющих на ухудшение этих условий;

б) анализа данных государственной статистической отчетности, проведения при необходимости выборочных социологических опросов.

2) Мероприятия по профилактике обстоятельств, обуславливающих нуждаемость гражданина в социальном обслуживании, осуществляются в том числе в рамках региональных программ социального обслуживания, утвержденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В то же время социологические исследования факторов семейного неблагополучия, способствующих появлению новых сирот, практически не проводятся. Так, согласно представленным Межрегиональной благотворительной общественной организацией – Российский Комитет «Детские деревни – SOS» данным, анализ факторов, влияющих на ухудшение условий жизнедеятельности семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, и формирующих высокие риски социального сиротства, системно на территории Российской Федерации не проводится.

4. В реализуемых региональных моделях социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, и профилактики социального сиротства возможности по передаче полномочий для проведения данной работы социально ориентированным некоммерческим организациям не предусмотрены. Примеры такого взаимодействия встречаются в ряде субъектов Российской Федерации как отдельная, но не системная практика, что подтверждает необходимость подготовки дополнительных предложений по развитию общественно-государственного партнерства в данной сфере.

Отдельное внимание в рамках организации социального сопровождения семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, участники мероприятия уделили работе с возвратами детей из приемных

семей, которая является существенной частью профилактики сиротства в целом.

Так, согласно сообщениям участников мероприятия, число возвратов детей из приемных семей в Российской Федерации в 2018 году достигло показателя 5 тысяч человек.

Осознавая масштаб и важность проблемы, государство принимает соответствующие меры.

Так, участники мероприятия обратили внимание на разработанный Министерством просвещения Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав детей» (<http://regulation.gov.ru/p/75701>). В части 6 статьи 2 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» в редакции названного законопроекта предлагается установить определение услуг по сопровождению замещающей семьи, при этом согласно вышеуказанному положению, осуществление такой услуги возможно не только за счёт соответствующих бюджетных, но и за счет иных средств.

По мнению участников общественных слушаний, данное положение может стать важнейшим шагом к становлению работы служб сопровождения замещающих семей в Российской Федерации. Согласно сообщениям экспертов, на сегодняшний день существует множество положительных практик в субъектах Российской Федерации и в секторе некоммерческих организаций, и в государственных учреждениях по оказанию услуги сопровождения. Однако, несмотря на сложившийся позитивный опыт, указанная услуга может быть оказана далеко не каждой нуждающейся семье, в том числе по причине отсутствия таких организаций в соответствующих регионах. Возможно, именно предлагаемое положение станет основой для развития служб поддержки замещающих семей, поспособствует снижению числа вторичных возвратов детей посредством оказания консультативной,

психологической, педагогической, медицинской, юридической, социальной и иной помощи.

В рамках вышеотмеченных норм не менее важным представляется использование сложившегося в ряде субъектов Российской Федерации позитивного опыта в данной области, например, в городе Москве во исполнение приказа Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы от 7 октября 2016 года №1123 «О мерах по повышению эффективности защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в семьях опекунов (попечителей) и приемных родителей» создан консилиум на базе государственного бюджетного учреждения города Москвы Городской научно-практический центр по защите прав детей «Детство» Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы (далее – Центр Детство).

В состав консилиума вошли специалисты Центра «Детство», государственного бюджетного учреждения «Городской ресурсный центр семейного устройства», государственного бюджетного учреждения «Московская служба психологической помощи населению» и представители общественных организаций – благотворительного фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам» и Общественного совета опекунов, попечителей и приемных родителей города Москвы.

Основной задачей работы названного консилиума является координация работы по предупреждению возвратов детей из замещающих семей.

Участники мероприятия выделили и ряд дополнительных мер для достижения максимальной эффективности рассматриваемого правового инструментария, направленного на снижение числа вторичных возвратов, в частности:

– расширение сети центров сопровождения замещающих семей. При этом, по мнению экспертов, целесообразно рассмотреть также вопрос переориентации ряда организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, а также детей, нуждающихся в помощи и защите государства, численность детей в которых минимальна;

– закрепление возможности предоставления услуг по сопровождению семей с детьми в различных формах, например: внедрение системы дистанционного сопровождения с использованием средств связи информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в которую будут включены услуги консультации в чатах и по видеосвязи;

– создание в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» баз данных, содержащих максимальный объем необходимой информации для усыновителей (опекунов, попечителей) (методические материалы, семинары, навигатор по услугам для приемных родителей, «карта возможностей особого ребенка» и др.);

– формирование института индивидуального социального сопровождения лиц, взявших ребенка на воспитание, который особенно необходим опекунам (попечителям) преклонного возраста. Так, согласно сообщениям участников мероприятия, участились случаи передачи детей в детские дома опекунами в возрасте ввиду возникающих затруднений в ходе исполнения своих обязанностей.

На основании вышеизложенного, учитывая важность и актуальность общественных отношений в области социального сопровождения семей с детьми и профилактики социального сиротства, Общественная палата Российской Федерации считает необходимым рекомендовать:

Федеральному Собранию Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Закрепления в Федеральном законе от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» понятия «социальное сопровождение» как государственной услуги для обеспечения единых подходов к организации социального сопровождения в субъектах Российской Федерации и возможностей

реализации данных услуг социально ориентированными некоммерческими организациями.

2. Внесения изменений в Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в части уточнения понятийного аппарата и расширения субъектов, которые выступают поставщиками социальных услуг.

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации
Рассмотреть возможность:

1. Уточнения Приказа Минтруда России № 889н от 18 ноября 2014 года «Об утверждении рекомендаций по организации межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении социальных услуг, а также при содействии в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальном сопровождении)» в части определения социального сопровождения как государственной услуги для обеспечения единых подходов к организации социального сопровождения в субъектах Российской Федерации и возможностей реализации данных услуг социально ориентированными некоммерческими организациями.

2. Организации анализа правоприменительной практики положений статьи 29 федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в части диагностики, раннего выявления и профилактики обстоятельств семейного неблагополучия, обуславливающих риски социального сиротства и нуждаемость в социальном обслуживании, обследования условий жизнедеятельности семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, определения причин, влияющих на ухудшение этих условий, а также

реализации данных мероприятий в рамках региональных программ социального обслуживания, утвержденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Организации социологических исследований факторов семейного неблагополучия, обуславливающих риски социального сиротства и нуждаемость в социальном обслуживании, а также их взаимное влияние на ухудшение условий жизнедеятельности семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи.

4. Расширения сети центров сопровождения замещающих семей, в том числе путем переориентации ряда организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

5. Закрепления возможности предоставления услуг по сопровождению семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи в различных формах, в том числе путем использования средств связи информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

6. Создания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» баз данных, содержащих максимальный объем необходимой информации (методические материалы, семинары, навигатор по услугам для приемных родителей, «карта возможностей особого ребенка» и др.) для усыновителей (опекунов, попечителей).

7. Закрепления института индивидуального социального сопровождения лиц, взявших ребенка на воспитание.

8. Включение в соответствующие приказы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (от 24 ноября 2014 года № 935н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания», от 24 ноября 2014 года № 938н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в полустационарной форме социального обслуживания», от 24 ноября 2014 года № 939н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в форме социального обслуживания на дому») процедур

действий, адаптирующих «маршрут» движения получателей услуг из числа безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, связанных с совместным применением требований федеральных законов от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)

Рассмотреть возможность:

1. Реализации комплекса мер по диагностике, раннему выявлению и профилактике обстоятельств семейного неблагополучия, обуславливающих риски социального сиротства и нуждаемость в социальном обслуживании, обследованию условий жизнедеятельности семей с детьми, нуждающихся в социальной помощи, определению причин, влияющих на ухудшение этих условий.

2. Включения данных мероприятий в программы социального обслуживания, утвержденные органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Расширения сети центров сопровождения замещающих семей, в том числе путем переориентации ряда организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

4. Закрепления возможности предоставления услуг по сопровождению семей с детьми в различных формах, в том числе путем использования средств связи информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

5. Создания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» баз данных, содержащих максимальный объем необходимой

информации (методические материалы, семинары, навигатор по услугам для приемных родителей, «карта возможностей особого ребенка» и др.) для усыновителей (опекунов, попечителей).

6. Закрепления института индивидуального социального сопровождения лиц, взявших ребенка на воспитание.

Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Содействия тиражированию эффективных практик социального сопровождения семей с детьми как механизма профилактики детского и семейного неблагополучия.

2. Изучения возможности использования социального сопровождения как дополнительного инструмента, обеспечивающего выход семей на уровень самообеспечения, в практике социальной помощи семьям на основе социального контракта.