Е.С.Тиунова

Реализация государственной семейной политики в регионах: опыт отдела по работе с семьей и детьми в Первоуральске

Возрастание внимания к семье в к начале 1990-х гг. нашло отражение в создании структур, занимающихся проблемами семьи, женщин, детей. В Первоуральске Свердловской области такой структурой был комитет по вопросам семьи, материнства и детства, созданный в начале 1993 г. Названное учреждение не раз подвергалось реорганизации и в настоящее время преобразовано в отдел по работе с семьей и детьми, являющийся структурным подразделением территориального отраслевого управления социальной защиты населения города (УСЗН). Деятельность отдела в соответствии с Указом Президента РФ № 712 от 14.05.96 г. «Об основных направлениях государственной семейной политики» осуществляется в нескольких направлениях:

I. Оказание социальной поддержки семьям, улучшение материальных условий жизнедеятельности семьи и детей

Отдел занимается назначением и начислением пособий гражданам, имеющим детей, производит формирование документов по выплате социально-незащищенным категориям получателей детских пособий товарным и денежным эквивалентом.

В соответствии с планом оздоровительной кампании отдел организует отдых и санаторно-курортное лечение детей из многодетных и малообеспеченных семей и детей-инвалидов. Специалисты отдела осуществляют работу по выявлению детей из семей группы риска, проводят обследования их социально-бытовых условий. За период 1999 г. в загородных лагерях, домах отдыха и санаториях отдохнуло 62 ребенка. В период зимних каникул 10 детей из малообеспеченных семей совершили путешествие по маршруту «Владимир – Москва». Путевки предоставило Министерство социальной защиты Свердловской области. Четверо ребятишек отдохнули в пансионате «Мирный», путевки были приобретены в счет погашения задолженности по детским пособиям.

Также ведется работа по выявлению субъектов, нуждающихся в различных видах, формах и способах социальной помощи, не только через органы социальной защиты, но и через другие государственные и общественные организации города. В частности, специалисты отдела являются членами комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, что позволяет оперативно решать вопросы об оказании социальной поддержки, возникающие в ходе заседания (в пределах компетенции отдела).

В рамках указанного направления на отдел возложена реализация постановления главы администрации Свердловской области № 148 от 30.07.92 г «О мерах по социальной поддержке многодетных семей». В соответствии с ним в Первоуральске принято постановление, дающее право на льготы многодетным семьям: 30 процентная скидка на оплату коммунальных услуг; 50 процентная скидка на плату за детский сад; освобождение от земельного налога; бесплатное питание в школах (малообеспеченным семьям); бесплатный проезд школьников общеобразовательных школ на пригородном и внутригородском транспорте; бесплатная выдача лекарств детям до 6 лет по рецептам врачей. В настоящее время таких семей в городе насчитывается около 900.

Материальная поддержка семьям оказывается и в форме выдачи поощрительных призов и подарков детям из многодетных, малообеспеченных семей во время городских конкурсов, организованных управлением социальной защиты. За период с января по декабрь 1999 г. было выдано 130 подарков на общую сумму 10,5 тыс. р. (на мероприятиях, посвященных Дню знаний, Всемирному дню защиты детей, на детских новогодних праздниках, на конкурсе «Семья–99»). Отдел занимается организацией поездок детей из многодетных, малообеспеченных семей в театры и на культурные мероприятия. В марте 1999 г. 28 детей из малообеспеченных семей посетили Театр юного зрителя, в июне 1999 г. 44 ребенка побывали на благотворительном марафоне «Мы – детям». Эти поездки стали возможны благодаря поддержке предприятий города, которые предоставили автобус.

Оказание материальной помощи малообеспеченным семьям, а также поиск и привлечение средств на эти цели находятся в компетенции отдела. Специалисты отдела проводят социально-бытовые

обследования семей и готовят обоснования для оказания материальной помощи (как правило, продуктовыми наборами или одеждой). Это направление деятельности в настоящее время невозможно без привлечения спонсоров. Так, в 1999 г. 3 крупных предпринимателя получили письма с просьбой оказать материальную помощь конкретным семьям, которые находятся за чертой бедности.

Одна из важнейших задач семейной политики – помощь семье в развитии своего потенциала, в частности социально-экономического. Для решения этой задачи необходимо расширить возможности самообеспечения семьи собственными силами. С этой целью в середине 1994 г. администрация города выделила отделу земельный участок под посадку картофеля для малообеспеченных семей, имеющих детей. Работники отдела взяли на себя функции по организации землеустроительных работ, оказанию механизированной помощи в обработке участка. В мае 1998 г. земельный участок был зарегистрирован как огородническое товарищество, причем основную организаторскую работу осуществил отдел. Также отдел ходатайствовал о выделении земли под сад для многодетных семей, а в конце того же 1994 г. эта просьба была удовлетворена.

II. Пропаганда семейных ценностей, здорового образа жизни, формирование общественного мнения, направленного на повышение статуса и роли семьи в обществе

Отдел принимает непосредственное участие в разработке и реализации таких городских программ, как «Подросток», «Профилактика и предупреждение наркомании, медико-психологическая реабилитация наркоманов, токсикоманов и их родственников» и др.

Отдел традиционно организует праздничные городские мероприятия, посвященные празднованию Международного женского дня – 8 марта. Как правило, вечера-встречи женщин-лидеров города с Уральской ассоциацией женщин, в программу которых входит как деловое общение, так и праздничное поздравление женщин. Городская пресс-конференция также бывает приурочена к этой дате. Целью итогового аналитического мероприятия является информирование общественности о положении семьи, женщин и детей в городе. На пресс-конференцию приглашаются представители различных социальных учреждений города. Но в последние годы практикуется

такая новая форма работы, как общественные слушания, включающие в себя анализ положения семьи, женщин, детей в городе, вынесение конкретных предложений, их обсуждение и принятие резолюции для представления ее главе администрации муниципального образования.

Отдел занимается организацией и проведением семейных праздников, прежде всего ежегодных конкурсов семей. По итогам городских конкурсов Министерством социальной защиты населения Свердловской области проводится заключительный этап, в котором принимают участие победители городских конкурсов, прошедшие отборочный тур.

Кроме этого, отдел оказывает техническую, информационную, материальную и организационную помощь участникам различных областных конкурсов, например, таких как «Женщина года». Участниц, не занявших призовые места в областном конкурсе, поощряет УСЗН. В конце марта 1999 г. в Екатеринбурге прошло празднование юбилея областной общественной организации «Многодетная семья», в котором приняла участие первоуральская многодетная семья.

Новой формой социальной работы с многодетной семьей в Первоуральске стало проведение семейного фестиваля. Фестиваль семей состоялся в период с октября 1997 г. по май 1998 г. Такой фестиваль, по мнению руководителей многих социальных учреждений города, представляет одну из эффективных форм социальной работы с семьей. Он проходил в несколько этапов.

I этап (предварительный) включал в себя:

1) выявление целей, задач фестиваля и предварительную их постановку. Первоначально была определена цель – укрепление института семьи, ее единства и нравственной позиции. Поставлены следующие задачи: знакомство с интересными, дружными, крепкими семьями; распространение интересных и полезных форм организации семейного досуга; пропаганда здорового образа жизни, формирование общественного мнения о непреходящих ценностях семьи;

2) сбор необходимой информации о семьях. Велась работа со СМИ, профкомами предприятий, загсом, спорткомитетом и другими государственными и общественными организациями. В итоге было выявлено 33 семьи, сохранившие долголетний супружеский брак (25 лет и более), и 42 семьи, сохранившие трудовые династии;

3) анализ полученной информации о семьях и определение исходных характеристик и категорий семей (номинаций), привлекаемых для участия в фестивале. Были определены следующие номинации семей: многолетний супружеский брак («серебряные» и «золотые» пары); семьи – хранители народных традиций; семьи, сохранившие трудовые династии (до 3-го поколения); творческие семьи; спортивные семьи; многодетные семьи; семьи с активной жизненной позицией, объединенные общими интересами.

II этап (организационный) предусматривал:

1) уточнение целей и задач фестиваля, их окончательную формулировку (остались в первоначальном варианте);

2) пропаганду укрепления института семьи и брака среди населения, государственных и общественных организаций через СМИ, информационные письма и т.д.;

3) выбор методики проведения фестиваля:

- составление программы фестиваля, определение исполнителей, участников, сроков и места проведения;
- экономический расчет затрат на его проведение;
- согласование с органами исполнительной власти муниципального образования;
- организация исполнения программы мероприятий фестиваля (проведение пресс-конференции с целью оказания информационной поддержки организации фестиваля, публикация в газетах информации о программных мероприятиях фестиваля).

III этап (основной) заключался в проведении различных конкурсов, соревнований и других мероприятий, предусмотренных программой фестиваля:

- конкурса «Родословная моей семьи»;
- цикла радиопередач: «Семейное право», «Законы не спасут общество от безнравственности», «Правовой аспект семейной политики», «Брак – дело серьезное», «Прекращение брака», «Брачный договор», «Денежный эквивалент нравственного долга»;
- семинара «Семейная политика и нравственные ценности» для специалистов, занимающихся социальными проблемами семьи, связанными с наркоманией, заболеваниями, передаваемыми половым путем, а также с семейным образованием и семейной политикой;

- родительского собрания «Родительское сердце в воспитании детей» (для родителей учащихся профессионального лицея «Спектр»);
- тематических заседаний дискуссионного просветительского клуба для старшеклассников: «Проблемы детей и родителей», «Брак – дело серьезное», «Каким я буду родителем?», «Семейное законодательство», «Что такое любовь?»;
- круглого стола «Спортивная семья»;
- новогоднего праздника для опекаемых детей в Центре творчества учащихся;
- городского конкурса школьных сочинений на тему «Моя родословная»;
- семейных соревнований «Веселые старты»;
- спортивных соревнований «Моя семья»;
- общественных слушаний по положению женщин на тему: «Женщины и развитие: права, реальность, перспективы» (в слушаниях приняли участие руководители органов исполнительной власти муниципального образования, представители органов общественных организаций, директора школ, руководители некоторых предприятий);
- праздника Весны для опекунов и опекаемых;
- конкурса «Семья–98»;
- педагогических советов по проблемам семьи и семейного воспитания, классных часов, школьных праздников на тему «Моя родословная» (во всех школах города).

Основной этап завершился праздником «Торжество истинной семьи», на который были приглашены 77 семей.

IV этап (обобщающий) включал в себя:

1) анализ проведенной работы с семьей. На предварительном этапе была проведена работа со 145 семьями, в том числе:

- с семьями, сохранившими многолетний супружеский брак (33 семьи, из них 3 семьи живут совместно более 25 лет, 30 семей – более 45 лет);
- с семьями, сохранившими трудовые династии (42 семьи);
- с многодетными семьями (18 семей);
- с творческими семьями (17 семей);
- со спортивными семьями (23 семьи);

- с семьями, сохранившими народные традиции (9 семей: 5 семей – участники конкурса «Родословная моей семьи» и 4 семьи – постоянные посетители «Народного дома»);
- с семьями, объединенными общими интересами, активной жизненной позицией (активные участники различных мероприятий – 3 семьи).

2) экономический анализ затрат на организацию и проведение фестиваля семьи, а также оценка объема оказанной социально-экономической поддержки семьям, участвовавшим в фестивале.

На организацию и проведение фестиваля семьи было израсходовано 20,9 тыс. р. Наиболее затратными оказались следующие мероприятия: конкурс «Родословная моей семьи», спортивные соревнования «Моя семья», семейные соревнования «Веселые старты», общественные слушания по положению женщин, конкурс «Семья – 98», праздник «Торжество истинной семьи» (63 % выделенной суммы было израсходовано на проведение этого праздника, вручено 97 подарков). Предприятия города выделили более 2 тыс. р. на подарки и цветы.

Подарки готовились индивидуально, с учетом номинации семьи. Так, спортивным семьям на празднике «Торжество истинной семьи» вручались ракетки для бадминтона, мячи. Пожилым супружеским парам дарили наборы посуды. Составители родословных получили книги. В других мероприятиях фестиваля подарки и призы также выдавались с учетом категории семьи. Например, многодетным семьям, имеющим несовершеннолетних детей, на конкурсе «Семья – 98» дарили бытовую технику (7 семей получили подарки на общую сумму 2 тыс. р.). Для опекаемых детей был проведен новогодний праздник.

Фестиваль представляет собой одну из форм организации семейного досуга. Мероприятия затрагивали различные области интересов: спорт, народное творчество и т.п. Для дружных, активных семей появилась возможность провести свободное время всей семьей в таких мероприятиях, как «Веселые старты», конкурс «Семья – 98».

Одной из основных задач фестиваля была пропаганда здорового образа жизни, формирование общественного мнения о непроходящих ценностях семьи. На заключительном празднике фестиваля

«Торжество истинной семьи» со сцены каждой супружеской паре или семье были сказаны теплые слова.

Ход мероприятий фестиваля освещался средствами массовой информации, что способствовало привлечению населения города к участию в нем. Так, после рассказа в средствах массовой информации об итоговой встрече участников конкурса «Родословная моей семьи» желание собрать свои родословные изъявили 20 школьников. После окончания фестиваля интерес к семейной тематике в средствах массовой информации заметно возрос.

Для повышения роли семьи в обществе необходимо активизировать социальную работу с молодым поколением. Одной из форм работы с молодыми семьями может стать семейный клуб. Его создание планируется на базе городского досугового центра.

При работе по подбору семей была отмечена высокая активность пожилых супружеских пар и низкая – супружеских пар, имеющих несовершеннолетних детей. Пожилым супружеским парам необходимо уделять больше внимания, а также усиливать работу по организации досуга с семьями, имеющими несовершеннолетних детей. Создание семейного клуба, приглашение пожилых супружеских пар на различные мероприятия (например, на конкурсы семей) помогут решить эти задачи.

Одной из серьезных проблем при проведении фестиваля стала необходимость привлечения значительных финансовых средств в короткий промежуток времени. Сократить расходы можно путем уменьшения масштаба мероприятий, а сам фестиваль сделать локальным, т. е. проводить мероприятия поэтапно, согласно номинациям. Это позволит постепенно расходовать средства и сделать более успешным привлечение спонсорской помощи. Финал фестиваля (заключительный праздник) должен стать закрытым мероприятием с органиченным числом приглашенных лиц.

Важным видом деятельности отдела являются подготовка и проведение радиопередач, посвященных семейной тематике. В последние годы были проведены такие радиобеседы, как «Демо-

графия семьи», «Из истории планирования семьи», «По итогам конкурса семей».

С 1998 г. в России отмечается День матери. В рамках празднования этой даты также организуются городские мероприятия. Так, в 1999 г. отделом была подготовлена и проведена следующая работа:

- оказана методическая помощь в проведении классных часов в школах города на тему «Материнство – тоже работа»;
- участие в организации и проведении Центром творчества учащихся дня открытых дверей совместно с центром социальной помощи семье и детям «Росинка». Женщин-матерей поздравили представители администрации Первоуральска, были вручены благодарственные письма матерям с активной социальной и жизненной позицией, организована выставка детского творчества учащихся, выступили с концертной программой детские коллективы, проведены консультации правоведов по социальным вопросам;
- в профессиональном лицее «Спектр» провели праздничное чествование женщин-матерей. Этот праздник помогали готовить и проводить студенты РГППУ, обучающиеся по специальности «Социальная работа»;
- в первоуральском родильном доме торжественно поздравили рожениц с Днем матери. Им были сказаны теплые слова и вручены подарки, даны консультации по социальному праву;
- УСЗН совместно с предприятиями ОАО «Рудник» и ОАО «Динур» организовали праздничные вечера «С любовью к женщине». Программа вечера включала в себя концерт, раздачу подарков, которые были предоставлены Уральской межрегиональной благотворительной ассоциацией «Армия милосердия». На концерте присутствовало более 600 женщин;
- специалистами УСЗН и работниками детской городской библиотеки был составлен тематический план для старшеклассников «Заповеди любви» на период с декабря 1999 г. по май 2000 г.

III. Юридическая помощь и правовое просвещение семьи, женщин и детей

Особое внимание в работе по этому направлению уделяется проведению информационных радиопередач о международных и внутригосударственных законодательных актах по защите прав ре-

бенка, семьи, по семейному и социальному праву. Например, в 1999 г. отделом проведена радиопередача «Характеристика российского законодательства по защите прав детства», посвященная 40-летию принятия Декларации прав ребенка и 10-летию принятия Конвенции о правах ребенка. За последние годы были сделаны также следующие выступления: «Брак – дело серьезное», «Прекращение брака», «Брачный договор», «Денежный эквивалент нравственного долга», «Трудовые льготы женщин», «Закон на стороне женщин», «Правовой аспект семейной политики».

Среди информационно-правовых публикаций в периодической печати можно назвать следующие: «Назначение и выплата детских пособий», «Об изменениях в Законе о государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и другие (по различным социальным льготам и выплатам). В 1999 г. работниками отдела был осуществлен подбор материалов о Декларации прав ребенка и Конвенции о правах ребенка в местную газету.

Отделом осуществляется контроль за соблюдением государственных и локальных нормативно-правовых актов по защите семей. В случае обращения граждан в связи с нарушением льгот отделом проводится служебное разбирательство.

Специалисты отдела консультируют граждан, имеющих детей, по вопросам социального и частного права. Также работниками отдела в пределах компетенции осуществляется представительство в судебных и государственных органах.

Ежегодно отделом проводятся в общеобразовательных и начально-профессиональных учреждениях дни правовой культуры и декада прав человека (ноябрь–декабрь). Обычно это целый ряд мероприятий. Например, в 1998 г. была организована и проведена информационно-консультационная встреча уполномоченного представителя ЮНИСЕФ ООН по правам ребенка с педагогами школ, специалистами управления образования и родителями учащихся школ, был организован цикл тематических бесед для школьников 9–11-х классов: «Защита прав призывников», «Право человека на экономическую безопасность и здоровую окружающую среду» и др. Эти беседы провели представители Екатеринбургского движения против насилия, экологического движения «Хранители радуги».

Ежегодно в учреждениях начального профессионального образования в рамках декады прав человека организуются правовые викторины. В 1999 г. отдел также провел ряд мероприятий. Был осуществлен подбор материала для проведения классных часов, посвященных Конвенции о правах ребенка, в школах и профессиональном лицее «Спектр». Работники отдела провели ролевые игры по правам человека в некоторых городских школах, приняли участие в организации выставки литературы для детей по защите их прав на базе детской центральной библиотеки.

IV. Создание информационно-аналитической базы данных о положении семьи, женщин, детей и об уровне их социальной защиты

Самым трудоемким видом деятельности по реализации этого направления является подготовка ежегодной информационно-аналитической справки «О положении семьи, женщин и детей в Первоуральске». Она состоит из следующих основных разделов: демографические показатели, характеризующие положение семьи как социального института; благосостояние семей; здоровье детей и репродуктивное здоровье женщин; учреждения государственного воспитания и социального обслуживания; детская дезорганизация и подростковая преступность. В справке дается сравнительный анализ данных за предыдущие годы, рассматриваются основные тенденции брачно-семейных отношений, детности и др. Некоторые показатели приводятся в сравнении с областными.

Отделом осуществляется мониторинг по положению женщин и детей, который включает в себя следующие показатели: смертность и рождаемость, браки и разводы, детскую инвалидность, детскую преступность, здоровье женщин (роды, аборты, в том числе у несовершеннолетних), женскую безработицу. Полученные данные оформляются в виде графиков.

Специалисты участвуют в составлении социального паспорта города Первоуральска (в пределах своей компетенции).

Для выявления наиболее проблемных областей функционирования семьи специалистами отдела была разработана анкета для семей, позволяющая определить их структурно-функциональный статус. Анкетирование было проведено отделом в период с ноября 1999 г. по январь 2000 г. В нем приняло участие 300 семей.

Из опрашиваемых респондентов 51,5 % семей можно отнести к семьям группы риска только по структурным характеристикам, таким как детность, родственные отношения между родителями и детьми, наличие родителей, совместное проживание людей разных поколений, первичный брак, полигамный брак.

По функциональным характеристикам лишь 6 % семей не имеют факторов риска. Высокий культурный статус (распределение власти в семье, формы досуга, отношение родителей к употреблению спиртных и табачных изделий, распределение домашних обязанностей) был выявлен у 18 %, средний – у 69,7 и низкий – у 12,3 % семей. В оценке успешности функционирования семьи важное место занимает показатель ситуационно-ролевого статуса. Ситуационно-ролевой статус определяет способность семьи адаптироваться к новым условиям, решать жизненные проблемы. У 51,6 % семей он низкий, у 36,4 – средний, 12 % характеризуются низким ситуационно-ролевым статусом. Экономический статус оценивался по уровню среднедушевого дохода, предметного окружения, по жилищным условиям. Низкий экономический статус отмечен у 72,9 %, средний – у 18,1, высокий – у 9 % семей. Психологический статус определялся по наличию в семейных отношениях физического насилия, частоте ссор и т.д. Низкий психологический статус был выявлен у 13,5 %, средний – у 53,9 и высокий – у 32,6 %. Факторы риска по индивидуальным особенностям членов семьи присущи почти всей массе респондентов.

Таким образом, семей, которых можно отнести к группе благополучных, среди опрошенных не было, т. е. не было семьи, у которой отсутствовали бы факторы риска по структурным и индивидуальным характеристикам при высоких функциональных показателях. Основная масса семей (75,8 %) относится к группе риска, у них есть факторы риска по индивидуальным характеристикам членов семьи или структурным характеристикам.

К неблагополучным можно отнести 21,2 % семей (присутствуют низкие показатели по некоторым функциональным характеристикам, таким как психологический климат, экономическое положение, способность решать жизненные проблемы, культура взаимоотношений в семье и т.д.).

Асоциальными можно назвать 3 % семей: у них все функциональные показатели низкие, т. е. присутствует неблагоприятное положение по всем четырем критериям: экономическому, культурному, психологическому, ситуационно-ролевому статусу.

V. Оказание помощи семье в воспитании детей

В рамках этого направления в январе 1996 г. при Управлении социальной защиты населения был создан детский приют «Росинка» с целью оказания поддержки семьям, попавшим в трудную жизненную ситуацию (временного помещения детей в приют). С июня 1997 г. приют был преобразован в Первоуральский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних, с конца 1998 г. при нем стали функционировать отделение для детей с ограниченными возможностями и отделение полустационарного дневного пребывания для детей из группы социального риска.

Отдел участвует в разработке и реализации программ совместных мероприятий, способствующих воспитанию подрастающего поколения. Так, например, в конце 1999 г. была подготовлена городская целевая программа «Семья», включающая в себя следующие разделы:

- укрепление правовой защиты семьи и детства;
- развитие государственной системы социальной помощи семье и детям;
- создание условий для выполнения семьей ее функций;
- просветительская деятельность, формирование общественного мнения.

В рамках этой программы отдел разрабатывает модель кабинета семьи и апробирует ее в общеобразовательных школах. Цель создания такого кабинета – консультирование населения о предоставляемых социальных услугах в городе, распространение брошюр, листовок, памяток и другой литературы, а также чтение лекций родителям о воспитании детей.

На основании вышеизложенного становится ясно, что для реализации государственной семейной политики большое значение имеют анализ и обобщение опыта работы подобных учреждений.