

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА УПРАВЛЕНИЯ ДЕТСТВОМ В г. НОВОСИБИРСКЕ

Представлены результаты социологического исследования, проведенного в Новосибирске в 2009 г. Задачи исследования включали изучение процесса взаимодействия элементов системы управления детством, выявление основных проблем, с которыми сталкиваются субъекты управления, анализ ключевых направлений управленческого воздействия в отношении детей и подготовку предложений о путях повышения качества управления детством в регионе.

Ключевые слова: региональная социальная политика; управление детством.

Детство – естественная стадия жизни человека, когда начинается и продолжается развитие организма, формируются его важнейшие функции; это начальный этап активной социализации личности, включающий усвоение определенной системы знаний, норм и ценностей, социальных ролей, позволяющих ребенку формироваться и функционировать в качестве полноценного члена общества [1. С. 7].

Представители разных наук и сфер деятельности по-разному подходят к определению возрастных рамок детства. Законодательством Российской Федерации установлено, что ребенком признается лицо, не достигшее восемнадцати лет (совершеннолетия) [2. С. 22].

Государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в социуме, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания у них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности [3. С. 6932].

Постановка системы социальной защиты и грамотное управление детством должны обеспечить создание оптимальных условий для физического, духовно-нравственного, интеллектуального развития подрастающего поколения и его социализации как важнейшего условия полноценной жизнедеятельности. В этой связи необходимо правильно выбрать способы воздействий на детство, добиться оптимального функционирования органов социальной защиты и всех социальных институтов государства. Отчетливое понимание проблем, связанных с детством, позволит найти новые методы их решения. Они относятся к сфере управления и носят стратегический и тактический характер.

Цель исследования, проведенного в г. Новосибирске в январе 2009 г., в том и заключалась, чтобы проанализировать функционирование региональной системы управления детством, выявить положительные и отрицательные стороны процесса управления и на этой основе разработать модель оптимизации управления детством. Конкретные задачи включали: изучение процесса взаимодействия элементов системы управления детством; определение основных проблем, с которыми сталкиваются субъекты управления; анализ основных направлений управленческого воздействия в отношении детей; изучение экспертного мнения о мерах, необходимых для повышения эффективности и качества управления детством в регионе; разработку модели оптимизации управления детством в регионе.

Нами был проведен экспертный опрос специалистов, ответственных за разработку и реализацию региональной социальной политики в отношении детей. В качестве экспертов выступили специалисты мэрии

г. Новосибирска – представители отделов по социальному обслуживанию и по проблемам семьи, женщин и детей, Управления социальной поддержки населения Департамента по социальной политике, отделов общего образования и опеки и попечительства Главного управления образования, Департамента образования, культуры, спорта и молодежной политики, а также руководители городских социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, их заместители, заведующие отделениями, социальные педагоги, психологи.

Опрос проводился с помощью специально разработанной анкеты, содержащей вопросы относительно оценки приоритетности и эффективности социальной защиты детства в регионе, основных проблем в организации социальной политики в отношении детей, эффективности управленческих мероприятий, направленных на улучшение положения детей.

Из 57 экспертов 24% – специалисты Мэрии г. Новосибирска; 26% – специалисты социально-реабилитационных центров для детей, оставшихся без попечения родителей; 20% – специалисты социально-реабилитационных центров для детей и подростков с ограниченными возможностями; 30% – специалисты социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних; 2% – специалисты городского центра по профилактике социального сиротства. В качестве экспертов выступили руководители учреждений и отделов, их заместители, ведущие специалисты. При отборе экспертов учитывались их уровень образования, стаж работы в сфере управления детством и занимаемая должность.

Мнения экспертов относительно приоритетности социальной защиты ребенка в региональной социальной политике распределились следующим образом: 31% экспертов отметили, что социальной защите детства придается высокий приоритет; 44% считают, что социальная защита ребенка скорее приоритетна, чем нет; 15% ответили, что социальная защита скорее не-приоритетна, 10% экспертов затруднились ответить. При этом никто из экспертов не считает задачу социальной защиты детства в регионе неприоритетной.

На вопрос о наиболее острых проблемах в организации социальной политики в отношении детей большинство экспертов (38,5%) указало на трудности профилактики социального сиротства, детской беспризорности и безнадзорности, семейного неблагополучия; 15% отметили несовершенство законодательства в части защиты прав детей, гарантированных Конституцией Российской Федерации; 16% отметили проблему обеспечения жильем выпускников детских домов; 12% выделили проблемы кадрового обеспечения уровня обра-

зования специалистов, работающих с детьми; 9% отметили бродяжничество, совершение мелких противоправных действий несовершеннолетними; 9% указали на трудности обеспечения условий для всестороннего развития и реализации возможностей каждого ребенка через развитие системы бесплатного дополнительного образования, детского спорта, организацию досуга; 5% считают, что не внедряются новые технологии работы, плохо реализуются социальные программы; 3,5% указали на трудности межведомственного взаимодействия и координации.

Наиболее острой проблемой социальной политики в отношении детей в регионе названа профилактика социального сиротства, семейного неблагополучия, детской беспризорности и безнадзорности. В современной действительностиочно укрепилось такое явление, как социальное сиротство. Это дети, имеющие родителей, но вынужденные жить вне своего дома – в детских домах, приютах, интернатах [4. С. 45]. Социальное сиротство, беспризорность и безнадзорность являются следствием невыполнения семьей воспитательной и защитной функций; невозможно решить данные проблемы без профилактики семейного неблагополучия, активной реализации семейной политики.

При ответе на вопрос о том, какое направление социальной политики в отношении детей можно считать самым важным, мнение экспертов распределились следующим образом: 25% экспертов самым важным направлением социальной политики в отношении детей считают защиту детей из обычных благополучных семей с целью недопущения попадания их в группу риска; 20% отметили острую необходимость ранней профилактики безнадзорности, социального сиротства, правонарушений несовершеннолетних через оказание помощи проблемным и малообеспеченным семьям; 14% выделили необходимость выработки плана мероприятий по улучшению положения детей с ограниченными возможностями; 12% указали на необходимость создания условий для реализации права на доступное качественное образование; 8% отметили важность защиты здоровья детей; 9% подчеркнули важность развития семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей; 6% – важность оказания грамотной психолого-педагогической помощи; 6% отметили необходимость развития детского спорта, доступность центров дополнительного образования, развитие досугового пространства.

Изучение наиболее острых проблем организации социальной политики в отношении детей показало, что эксперты считают самыми важным ее направлением защиту детей из обычных благополучных семей с целью недопущения попадания их в группу риска и раннюю профилактику безнадзорности, социального сиротства, правонарушений несовершеннолетних через оказание помощи проблемным и малообеспеченным семьям.

В настоящее время наибольшее число управляемых мер мероприятий направлено на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – 60% всех экспертов назвали именно эту категорию детей, и на детей из семей группы риска (многодетных, малообеспеченных, неполных, асоциальных семей) – эту категорию детей указали 27% всех экспертов.

При ответе на вопрос о том, какая категория детей в наименьшей степени охвачена проводимой социальной политикой, 46,6% экспертов назвали детей из обычных социально благополучных семей, 20,4% – детей с ограниченными возможностями, 13,2% – беспризорников, 19,8% экспертов ответили, что социальной политикой охвачены дети всех категорий.

В регионе вырисовывается довольно противоречивая ситуация.

Считая самым важным направлением социальной политики защиту детей из обычных благополучных семей, эксперты, признают, что именно эта категория менее всего затронута региональной социальной политикой и управлеченческими мероприятиями.

Что касается оценки эффективности механизмов управления детством в регионе, то 28% экспертов отметили эффективность реализации семейной политики; 15% – приоритетность социальной защиты детства; 14% – важность создания детских организаций; 13,5% – необходимость развития спорта; 11% – важность воспитания гражданского самосознания; 10% – разработку нормативно-правовых документов; 8% – механизм управления детством через реализацию социально-психологических методов; 0,5% экспертов считают, что механизмы управления детством эффективны только в комплексе.

Наиболее эффективным механизмов управления детством, по мнению экспертов, является реализация семейной политики.

Исследование также включало оценку эффективности межведомственного взаимодействия. По мнению экспертов, специалисты мэрии наиболее эффективно взаимодействуют с учреждениями социальной поддержки населения (23%) и с социально-реабилитационными центрами для детей, оставшихся без попечения родителей (16%); специалисты социально-реабилитационных центров для детей активно взаимодействуют с отделами опеки и попечительства районных администраций города (эффективность данной совместной работы отметили 27% специалистов) и с подразделениями по делам несовершеннолетних отделов внутренних дел (13% экспертов). Качество работы с общественными организациями отметили 29% экспертов.

Общественные организации также начинают участвовать в региональной социальной и правовой защите детства. Включаются в работу некоммерческие благотворительные фонды, общественные организации по проблемам детей с ограниченными возможностями, женские районные движения, но гражданское общество недостаточно активно участвует в решении проблем детей. Об этом свидетельствует большая доля экспертов, затруднившихся ответить на данный вопрос. Необходимо приложить все усилия, чтобы сформировать активную позицию каждого члена общества по поводу социальных, правовых, образовательных проблем современного детства. Силами одних только государственных структур невозможно создать качественную и максимально эффективную модель управления детством.

Нами была предпринята попытка выявить эффективность взаимодействия учреждений. Почти половина специалистов мэрии – 45% – отметила трудности взаимодействия между структурными подразделениями,

различными ведомствами и управлениями; 19% – трудности совместной работы со школами; 9% – с детскими дошкольными учреждениями; 7% экспертов считают, что взаимодействие со всеми учреждениями достаточно эффективно.

Наименьшую эффективность взаимодействия специалисты социальных центров (30,2%) отмечают с образовательными учреждениями. Трудности совместной работы они объясняют тем, что детей, не способных в полной мере усваивать учебную программу, стараются быстрее определить в специализированные учреждения, «освобождаясь» от нежелательного ребенка, и не оказывая помощи семье и ребенку по месту жительства. В школах, отметили эксперты, слабо поставлена профилактическая работа, не хватает социальных педагогов, работающих с проблемными семьями, выявляющих необучающихся детей. Трудности работы с правоохранительными органами отметили 23,9% специалистов реабилитационных центров. На недостаточную эффективность взаимодействия с медицинскими учреждениями указали 17% экспертов. Взаимодействие со спортивными клубами осложнено их высокой стоимостью – этот факт отметили 10,6% экспертов. На трудности совместной работы с отделом опеки и попечительства указали 8,4% специалистов реабилитационных центров, подчеркнувших отсутствие единого понимания проблемы. Недостаточную эффективность совместной работы с отделами социальной защиты населения отметили 7% специалистов, с церковью – 3,5% экспертов.

Итак, специалисты реабилитационных центров испытывают трудности совместной работы со школами и правоохранительными органами, а у специалистов мэрии затруднено взаимодействие между структурными подразделениями, различными ведомствами и управлениями самой мэрии. Объяснить данную ситуацию можно тем, что работой с детьми занимается множество департаментов и ведомств, а существующие механизмы взаимодействия недостаточно эффективны. Нет активно работающих межведомственных комиссий, на которых бы поднимались и решались вопросы, требующие комплексного подхода и активного взаимодействия. Поэтому совместная работа специалистов учреждений, принадлежащих разным управлению, осложнена.

В ответах экспертов на вопрос о том, что необходимо сделать в регионе для решения социальных проблем детства, обнаружились как общие моменты, так и различия. Каждый эксперт имеет свое видение этих проблем. Для более качественного решения социальных проблем детства эксперты предложили ряд мероприятий:

– 21% экспертов считают необходимым обратить особое внимание на обычную социально-благополучную семью, чтобы не допустить развития в ней негативных социальных явлений;

– 21% полагают, что необходимо создать систему профилактики социального сиротства, беспризорности, безнадзорности, которая должна базироваться на реализации семейной политики и укреплении института семьи;

– 20% считают важным наладить функциональное взаимодействие между различными департаментами и

ведомствами и их управлениями, в той или иной мере занимающимися вопросами детства;

– 14% указали на значимость тщательного подбора специалистов для работы с детьми, необходимость обмена опытом и координации усилий путем проведения «круглых столов», конференций, семинаров по обмену опытом. Направлять специалистов на дополнительное обучение с целью повышения квалификации. При назначении на руководящие должности эксперты полагают необходимым отдавать предпочтение специалистам, соответствующим духу времени, креативным, мобильным, с современными взглядами;

– 11% экспертов предложили разрабатывать, утверждать и реализовывать региональные социальные программы и планы мероприятий, учитывающие современные реалии и положение детей в обществе;

– 8% отметили необходимость применения механизмов психологического, социального и правового влияния на родителей, не в полной мере выполняющих свои обязанности по содержанию, воспитанию и развитию детей;

– 7% считают необходимым уделять больше внимания здоровью детей и развивать систему поддержки детей с ограниченными возможностями;

– 7% отметили важность предоставления возможностей для всестороннего развития всех детей, независимо от социального статуса семьи, материального положения, но с учетом здоровья и физических возможностей ребенка;

– 6% экспертов считают необходимым увеличить финансирование социальной политики в отношении детей через снижение оплаты за детские дошкольные учреждения, обеспечение бесплатными учебниками для начальной школы, предоставление бесплатных обедов в средних образовательных учреждениях, повышение детских пособий, пенсий по потере кормильца и иных выплат детям;

– 3% усматривают необходимость в развитии системы бесплатного дополнительного образования и физического воспитания детей, чтобы обеспечить их доступность для всех детей независимо от достатка семьи;

– 3% отметили важность привлечения к сотрудничеству и активному взаимодействию коммерческих предприятий, общественных организаций, благотворительных фондов, спонсоров.

Как представляется, все предложения экспертов следует учесть при разработке региональной модели управления детством. При этом необходимо отметить, что большинство экспертов особо отметили необходимость профилактической работы с благополучной семьей или с семьей, имеющей незначительные социальные, психологические, воспитательные трудности, и важность организации более тесного функционального взаимодействия различных департаментов, ведомств и их управлений, занимающихся управлением детством и осуществлением защиты прав и интересов несовершеннолетних и семей с детьми.

Проведение исследования позволило определить наиболее эффективные в части реализации социальной политики данного направления. Важность профилактики кризисных явлений в семье, своевременного оказания семье с детьми социально-психологической, педагогической, медико-психо-

логической, социально-экономической помощи, проведения семейной реабилитационной работы с целью профилактики социального сиротства, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних отметили 35% экспертов; 24% указали на необходимость выработки единой концепции социальной политики в отношении детей и реализации региональных социальных программ «Дети Новосибирской области», «Дети и город», «Социальной поддержки населения», 25% экспертов считают необходимым проведение массовых мероприятий, олимпиад, праздников для детей и их семей («День матери», «День защиты детей», «День семьи»); 10% экспертов считают, что совместные мероприятия для детей с ограниченными возможностями, детей, оставшихся без попечения родителей, и здоровых детей, воспитывающихся в благополучных семьях, позволяют организовать процесс социализации всех категорий детей, воспитывают эмпатию, сострадание, желание помогать нуждающимся, расширяют круг общения детей, ограниченных в социальных связях. Важность реализации мероприятий по организации детского летнего оздоровительного отдыха отметили 6% экспертов.

В оценке эффективности деятельности различных социальных институтов и организаций по защите интересов детей мнения специалистов мэрии и социальных центров для детей во многом совпадли. Большинство экспертов полагают, что социальные службы, психологические службы и администрация города делают все возможное для защиты интересов детства, а вот семьи, отделы управления образованием, средние образовательные учреждения, училища, техникумы, милиция делают далеко не все от них зависящее. Работу церкви и общественных организаций в данном направлении эксперты затруднились оценить.

Анализ оценок выявил характерную тенденцию. Специалисты социальных учреждений для детей и ад-

министрации города работу именно этих учреждений оценили положительно, а работу учреждений, подчиняющихся иным ведомствам, – как недостаточно эффективную. Мы считаем, что ситуацию, когда работа «своих» учреждений и организаций оценивается положительно, а «других» – критично, объясняется тем, что учреждения, выполняющие работу в разных направлениях защиты интересов детей, недостаточно осведомлены о работе других учреждений и их вкладе в общее дело. Учреждения слабо взаимодействуют, и мероприятий, требующих тесной совместной работы разных учреждений и ведомств, организуется мало.

Подводя итоги проведенного исследования, отметим, что основные проблемы в управлении детством в регионе заключаются в необходимости организации ранней профилактической работы со всеми категориями детей, организации детского досуга и дополнительной занятости. Эксперты отмечают важность реализации семейной политики и недопущения семейного неблагополучия, активизации работы с детьми из благополучных семей, считая это формой профилактики социального сиротства, безнадзорности и беспризорности. Подчеркивается необходимость наладить функциональное взаимодействие между различными департаментами и ведомствами и их управлениями, в той или иной мере занимающимися вопросами управлением детством.

На наш взгляд, анализ регионального потенциала управления детством не должен ограничиваться одним исследованием. Нужно проводить мониторинг положения детей в регионе, экспертные исследования, заниматься поиском методов и моделей качественного и оперативного управления детством в регионе, изучать общественное мнение об эффективности управлеченческих мероприятий и региональной социальной политики в отношении детей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рыбинский Е.М. Управление системой социальной защиты детства: социально-правовые проблемы. М.: Академия, 2004. С. 7.
2. Семейный кодекс Российской Федерации. Официальные тексты по состоянию на 1 февраля 1999 г. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1999. С. 22.
3. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 31, 3 августа 1998 г. С. 6932.
4. Бреева Е.Б. Социальное сиротство. Опыт социологического обследования // Социологические исследования. 2004. № 4. С. 45.

Статья представлена научной редакцией «Философия, социология, политология» 13 июля 2010 г.