

Ольга БЕЗРУКОВА, Валентина САМОЙЛОВА

СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье обосновывается актуальность развития семейной политики на муниципальном уровне, раскрываются ее цели, механизмы и ключевые направления. На материалах социологического исследования рассматриваются потребности родителей, потенциал родительской взаимопомощи, особое внимание уделяется семейным вопросам в деятельности органов местного самоуправления.

The article substantiates urgency of development of the family policy at the municipal level, reveals the content of its main objectives, mechanisms and areas of implementation. Needs of parents, potential of parental mutual aid are considered on materials of the sociological research. Special attention is paid to family issues in the activity of local governments.

Ключевые слова:

семейная политика муниципалитета, ресурсы местного сообщества, солидарные родители, потребности и ожидания молодых родителей; family policy municipality, community resources, solidary parents, needs and expectations of young parents.

Одним из ключевых условий повышения эффективности семейной политики является более полный и точный учет потребностей разных типов семей, «приближение» семейной политики к конкретным людям. В последнее десятилетие наблюдается рост активности регионов не только в выполнении указаний, исходящих из федерального центра, но и в разработке собственной стратегии в концепциях семейной политики, базирующихся на научном анализе положения семей в регионе. Децентрализация семейной политики позволяет полнее учитывать местную специфику, а также соответствует общим тенденциям распределения ответственности между всеми субъектами социального взаимодействия, включая семью.

Наиболее близок к повседневной жизни людей муниципальный уровень. Качество жизни семьи во многом зависит от того, насколько комфортной и удобной для жизни является ближайшая среда. От состояния всех значимых для семьи сфер — здравоохранения, образования, занятости, досуга и др. — зависит актуальное социальное самочувствие семей. Помимо этих достаточно хорошо осознаваемых и оцениваемых в исследованиях условий благополучия семей¹, на качество повседневной жизни влияют и такие факторы, как климат добрососедства, взаимной поддержки, проявление солидарности, достижение согласия по различным вопросам жизни на локальной территории, связанные с поддержанием порядка, безопасностью, экологией окружающей среды, благоустройством и т.д. К сожалению, как показывают исследования, уровень доверия к людям за пределами своей семьи в настоящее время низкий², что отражает невысокое качество социальных связей на всех уровнях, включая соседский.

Таким образом, можно говорить о неиспользуемых, латентных возможностях улучшения жизни, связанных с коммуникацией и

БЕЗРУКОВА

Ольга Николаевна — к.соц.н., доцент; доцент кафедры социологии политических и социальных процессов факультета социологии СПбГУ onbezrukova@gmail.com

САМОЙЛОВА

Валентина Алексеевна — к.псих.н.; старший научный сотрудник; доцент кафедры теории и практики социальной работы факультета социологии СПбГУ v_samoilova@mail.ru

¹ Бородкина О., Самойлова В.А. Потребности и ресурсы развития профилактической работы с семьей и детьми (по материалам социологического исследования) // Вестник Санкт-Петербургского ун-та, сер. 12, 2011, вып. 4, с. 355–362; Мустаева Ф.А. Социальные проблемы современной семьи // Социологические исследования, 2009, № 7, с. 109–113, и др.

² Бабинцев В., Реутов Е. Региональное солидарное общество — утопия или проект? // Власть, 2011, № 5, с. 18–23.

взаимодействием между живущими рядом людьми.

В современной России семья поставлена в условия, требующие проявления качеств субъекта; декларируемый принцип автономии семьи также предполагает повышение независимости, самостоятельности, активности семьи в решении своих проблем. Роль муниципалитетов в поддержке семей, в улучшении условий их повседневной жизни сочетается с задачей активизации граждан и построения гражданского общества, т.к. наиболее активным социальным субъектом семьи могут быть в той местности, где они проживают. Местное самоуправление в современной России – институт сравнительно молодой, находящийся в процессе своего активного и достаточно трудного становления¹. Реализация семейной политики на муниципальном уровне имеет, на наш взгляд, непосредственное отношение к вопросам развития института общественного самоуправления. В данной статье предпринята попытка обсудить эти взаимосвязанные между собой темы – потребности семей и ресурсы местного уровня для улучшения жизни семей, вовлеченность граждан в развитие института местного самоуправления.

Потребности и ожидания семей с детьми

Если материальная поддержка семей, механизмы которой утверждаются на федеральном уровне (выплаты пособий, льготы, субсидии), ожидается в основном от государства, то состояние социальной инфраструктуры во многом определяется успешностью работы региональных и муниципальных властей, и помощь семьям напрямую связана с развитием социальной инфраструктуры и повышением качества услуг. Семейная политика на муниципальном уровне, на наш взгляд, в силу особой приближенности к повседневной жизни семей может стать реальной основой для работы с точками роста гражданских инициатив родительского сообщества и результативным решением социальных проблем семей с детьми на местном уровне. Данный вывод демонстрируют результаты опроса молодых родителей, кото-

рый проводился в 14 внутригородских муниципалитетах двух районов Санкт-Петербурга².

Анализ видов и форм социальной помощи семьям с детьми, в которых заинтересованы родители в районе проживания, показал, что в наибольшей степени семьи, независимо от идентификации своего материального положения, заинтересованы в материальной поддержке³. По мнению молодых родителей, в денежных выплатах (пособия, материальная помощь) нуждаются не только их собственные семьи, но и другие молодые семьи (76,7% и 72,3% соответственно). На 2-м месте по числу выбора – натуральная, информационная и консультационная помощь. При этом семьи с высоким и средним достатком в большей степени интересуют помощь в организации гибких форм профессиональной занятости (12,1% против 6,0% в целом по выборке) или в получении кредитов на организацию семейного бизнеса (10,2% против 5,3%), консультации юристов (14,0% против 9,3%). Напротив, семьи с ограниченными материальными ресурсами в большей степени интересуют поддержка продуктами и вещами (22,3% против 15,3%), развитие благотворительной помощи (19,8% против 13,7%), помощь в трудоустройстве (17,5% против 10,3%), ремонте жилья и бытовой техники (17,5% против 10%).

Заинтересованность молодых семей в разнообразной нематериальной поддержке подкрепляется и мнением родителей о том, какие формы помощи востребованы другими семьями. Молодые семьи нуждаются в различной помощи: в вещах и продуктах – 43,5%, в благотворительности – 36,1%, в помощи в ремонте жилья – 32,1%. По мнению опрошенных, другие молодые родители нуждаются в рабочих местах с гибким графиком, позволяющих сочетать семейные и профессиональные

² Исследование проведено при поддержке грантов Президента Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 160-рп 2 «Ресурсы и сети поддержки молодых родителей в условиях кризиса» и Тематического плана СПбГУ на проведение фундаментальных исследований; шифр темы 1038167.2011.

³ Выборка состояла из 250 молодых супружеских пар (в каждой были опрошены оба супруга). Участники опроса представляли две возрастные группы: 18–24 лет и 25–30. Опрашивались молодые семьи, находящиеся в зарегистрированном браке, первобрачные, имеющие одного общего ребенка до 3 лет (2012 г.)

¹ Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, 2003, № 202.

обязанности (25,9%), заинтересованы в помощи по трудоустройству (23,5%), в консультациях юристов (22,4%), кредитах для организации собственного дела (16,7%). При этом для малообеспеченных семей в большей степени характерны патерналистские ожидания – получение безвозмездной материальной и нематериальной помощи, а для семей с высоким и средним достатком – ориентация на информационную и консультационную поддержку.

Доля ответов опрошенных о поддержке родительской функции в семье в общей структуре форм социальной помощи находится на 3-м месте. Более трети родителей указали на то, что молодые семьи нуждаются в психологической помощи (36,9%) и участии в школах родительской компетентности – лекциях, тренингах, папа-школах, школах материнства (35,2%), при этом на свою личную заинтересованность в усилении родительской компетентности указали только 12,3% и 8,3% семей соответственно. По мнению каждой пятой семьи, молодые родители заинтересованы в современной литературе по семейному воспитанию, защите прав родителей (19,6%), в развитии форм взаимопомощи семей с детьми (семейных ассоциаций, клубов) (18,6%), в организации семейного досуга (18,3%), бесплатных кружках и секциях для детей и подростков (20,4%). При этом на свою личную заинтересованность в доступности литературы по семейному воспитанию указали только 5,3% семей, а развивать взаимопомощь семей с детьми (семейные ассоциации, клубы) хотели бы 4,7% родителей, лично заинтересованы в развитии семейного досуга и кружков и секций – 7,7% и 6,0% соответственно. Таким образом, молодые семьи, демонстрируя в целом высокий уровень заинтересованности в нематериальных видах поддержки, реже готовы к личному участию в семейном самообразовании, что в целом связано как со слабой личной активностью и родительской ответственностью, так и с недостаточным распространением инновационного опыта данных видов поддержки на городском и местном уровне.

Ресурсы местного сообщества

Как в целом оценивают молодые семьи ресурсы местного сообщества и качество жизни в районе проживания?

К ресурсам территории/местного сообщества, на наш взгляд, относятся хорошее качество жизни в районе проживания (безопасность района проживания, низкий уровень преступности, экология и др.); доступное и благоустроенное жилье; возможности трудоустройства; развитая инфраструктура учреждений образования, здравоохранения, досуга, в т.ч. семейного, наличие детских и спортивных площадок, мест отдыха; общественные организации просемейной направленности и др.

Ресурсы местного сообщества включают также гражданскую активность самих жителей, их готовность к самоорганизации, развитые ценности и практики солидарности жителей в решении жизненных проблем, готовность властей к реальному взаимодействию с жителями, наличие механизмов социального партнерства.

Оценивая условия жизни в целом, респонденты давали больше положительных ответов, чем отрицательных (44,6% против 21,0%). Прежде всего, это касается экологической обстановки в районе проживания (52,3% против 24,3%). Чаше молодые родители положительно оценивали наличие, удобство и разнообразие детских площадок (57,0% против 25,7%), возможность для детей получить дополнительное образование (художественные, музыкальные школы) (41,7% против 23,6%), возможность творческой деятельности в детских и подростковых клубах, кружках, секциях (44,6% против 28,7%), наличие библиотек и учреждений культуры (42,3% против 23,3%). Реже респонденты позитивно оценивали качество воспитания и развития детей в детском саду – только 34,0% (против 29,0%) дали положительные оценки, а также качество обучения в местных школах (33,7% против 28,0%). Негативные оценки преобладали над позитивными в отношении медицинских услуг (35,0% против 23,0%), медицинского обслуживания детей (38,3% против 28,4%), стоматологической помощи детям (32,4% против 31,4%), возможностей найти работу по специальности в районе проживания (41,0% против 32,3%) и найти хорошо оплачиваемую работу (50,4% против 24,7%), безопасности жизни в районе проживания (43,3% против 22,7%), состояния правовой защищенности семьи – удается ли в случае необходимости отстоять свои законные

права (43,0% против 21,4%), – качества и разнообразия услуг в системе социальной защиты населения (41,6% против 30,0%).

Анализ результатов исследования включал оценку удовлетворенности респондентов различными сторонами жизни. Молодые семьи, проживающие в Калининском районе, практически все позиции оценили выше, чем семьи, проживающие в Адмиралтейском районе: удовлетворенность условиями жизни в целом в районе на 42,1% выше, оценка экологической обстановки – на 25,3%, качество медицинского обслуживания детей – на 26,7%, наличие, удобство, разнообразие детских площадок – на 21,3%, наличие бассейнов, спортивных площадок, стадионов – на 22,6%, качество и разнообразие услуг в системе социальной защиты населения – на 16,7%, безопасность провести семейный досуг – на 11,9%, наличие библиотек, учреждений культуры – на 11,5%, качество стоматологической помощи детям – на 10%. Таким образом, в пределах одного города жители по-разному оценивают общественные ресурсы молодой семьи в зависимости от района проживания. Именно поэтому так важно налаживать реальное взаимодействие между жителями и местной властью, организовывать сбор и анализ мнений жителей для планирования и оценки работы организаций социальной сферы. В этой связи подчеркнем роль социологических исследований. Знание и учет актуальных оценок и потребностей различных типов семей, проживающих в определенной местности, родителей и детей должны быть положены в основу развития семейной политики на местном уровне. Без анализа данных обратной связи с потребителями социальных услуг не может быть уверенности в эффективности принимаемых решений и отдаче от финансовых вложений в семейную социальную политику. Отчетам о количественных достижениях должны соответствовать данные о реальных изменениях в жизни и самочувствии людей, которые только и могут считаться главными экспертами по этим вопросам.

Активность, вовлеченность, взаимопомощь родителей

Анализ информационных ресурсов муниципалитетов показал, что семейная

проблематика в структуре деятельности органов местного самоуправления представлена незначительно. Лишь на 20 из 96 доступных сайтов (общее число МО в Санкт-Петербурге – 111) есть какая-либо информация, содержащая упоминание семьи в качестве целевой аудитории. Семейная политика на муниципальном уровне как регламентированная и целенаправленная деятельность муниципалитетов в настоящее время находится в зачаточном состоянии. То, что делается для семьи в целом как целевой группы, носит преимущественно празднично-событийный и разовый характер, а повседневная жизнь семьи и потребности родителей в развитии услуг, связанных с заботой о детях, не относятся к числу приоритетов муниципальной политики.

А готовы ли сами родители к самоорганизации и участию в поддержке других семей с детьми? По данным исследования, только 12,3% родителей отметили свое активное участие в общественной жизни района и города. Иначе говоря, только каждая девятая семья, согласно самооценке, проявляет себя в тех или иных практиках гражданского участия в городе и районе проживания. Вместе с тем анализ форм и видов взаимоподдержки семей выявил значительную вовлеченность семей в межсемейные социальные связи и семейную взаимопомощь, но, по-видимому, эта активность не ассоциируется у родителей напрямую с общественно значимой деятельностью. В течение последних 2–3 лет более половины опрошенных семей (63,5%) с разной степенью частоты оказывали помощь другим родителям, не принимали участия 21,3%, а 15,2% затруднились определить свое участие в поддержке других семей.

Результаты исследования свидетельствуют, что родители, часто помогающие другим родителям детей раннего возраста, названные нами солидарными родителями, в целом проявляют более выраженную активность во всех формах поддержки семей с детьми в районе проживания. Анализ практик участия солидарных родителей по сравнению с выборкой в целом показал, что они чаще делятся информацией с другими (дают советы по уходу за ребенком, воспитанию, укреплению здоровья ребенка) – 37,5% против 21,3%, эмоционально поддерживают (вниманием, сочувствием,

заботой) – 33,1% против 25,1%, участвуют в обмене или передаче другим семьям детских вещей, мебели, игрушек – 31,0% против 23,5%. Родители данной группы чаще оказывают материальную помощь семьям с детьми в трудной жизненной ситуации (19,1% против 15,7%), помогают в присмотре за детьми (оставить ребенка на время работы, учебы) – 13,8% против 11,4%, занимаются благоустройством детских площадок, мест для семейного отдыха, цветочных клумб (12,5% против 9,5%). Они чаще по сравнению с выборкой в целом принимают участие в родительских комитетах, объединениях, семейных клубах (9,1% против 4,1%), консультируют родителей в свободное от основной работы время в качестве юриста, психолога, врача, педагога, в т.ч. в сети Интернет (7,4% против 4,1%), подписывают обращения в органы власти о положении семьи и детей (7,3% против 4,3%), участвуют в акциях, пикетах, митингах в поддержку семей с детьми (4,5% против 2,9%). Таким образом, солидарные родители в полной мере выступают субъектом семейной политики на муниципальном уровне.

Полученные результаты показали, что ресурсы развития родительского сообщества могут прирастать за счет тех родителей, кто хотел бы участвовать в родительских комитетах, объединениях, семейных клубах (с 4,1% до 6,5%), обменивать или дарить детские вещи, мебель, игрушки (с 23,5% до 41,6%), помогать свободным временем (посидеть или поиграть с ребенком) – с 11,4% до 15,3%, оказывать информационную помощь (с 37,5% до 43,1%), консультировать (с 7,4% до 11,3%), участвовать в акциях, пикетах, митингах в поддержку семей с детьми (4,5% до 7,9%). Иначе говоря, готовность к солидарной родительской взаимопомощи у части родителей есть, но она не вполне реализована: доля таких пассивно-заинтересованных родителей находится в пределах от 2% до 18% по разным видам семейной взаимопомощи.

Способны ли молодые семьи к самоорганизации через сети взаимопомощи, и должны ли муниципалитеты помогать в создании родительских сообществ? Результаты исследования свидетельствуют о том, что для организации саморегулирующихся родительских сообществ нужны лидеры, обладающие профессиональным

и социальным опытом, мотивацией поддержки¹. Родителям необходимо также иметь организационные и финансовые ресурсы (помещение, средства, свободное время). Роль муниципалитетов может заключаться в поддержке наращивания ресурсов молодых родителей, в т.ч.:

- в создании условий для возникновения спонтанной активности родителей;

- признании интересов родительских сообществ, родительских организаций и объединений;

- предоставлении помещений в государственных организациях для родительских сообществ и помощи специалистов в качестве профессиональных помощников;

- развитии новых услуг на основе анализа тех тенденций, которые существуют в обществе, и предвидения тех проблем, с которыми могут столкнуться семьи;

- оказании финансовой поддержки активности инициативных родителей, проектам общественных организаций, финансировании на основе конкурсных процедур инновационных проектов третьего сектора;

- координации и объединении усилий НКО, работающих в сфере поддержки семей с детьми и государственных учреждений;

- обобщении опыта в методических материалах для органов власти и социальных служб по выстраиванию социальных сетей, в т.ч. в поддержке молодых родителей с детьми;

- организации обучения лидеров самоорганизующихся родительских сетей.

Семейная политика муниципалитета

Подводя итоги, остановимся на основных выводах.

Семейная политика на муниципальном уровне рассматривается нами как часть социальной политики муниципалитета, направленная на поддержку семей, проживающих на территории муниципалитета, реализуемая в виде программ, проектов и мероприятий.

Целью семейной политики является усиление роли семьи как равноправного субъекта социальных отношений и содействие процессам социальной интеграции всех типов семей в местное сообщество.

¹ Безрукова О.Н. Ресурсы и сети поддержки ответственного родительства в молодых семьях. – СПб., Изд.: СПбГУ, 2011, с.22–23.

Реализация данной цели предполагает создание в муниципалитетах безопасного пространства для повседневной жизни семей с детьми и организационные усилия по объединению родителей.

Семейная политика муниципалитета, на наш взгляд, может иметь два вектора – внутренний и внешний. Внутренняя семейная политика должна быть ориентирована на все семьи с детьми, проживающие на территории муниципалитета, и включать, во-первых, систему альтернативных социальных услуг для семей с детьми, отвечающую потребностям жителей, во-вторых, семейную инфраструктуру, в-третьих, структуры гражданского участия родителей для принятия управленческих решений и согласования интересов, касающихся жизни семей с детьми в районе проживания. Внешняя семейная политика муниципалитета, по нашему мнению, включает деятельность муниципалитета по привлечению институтов гражданского общества, бизнес-сообщества, общественных организаций, профсоюзов, церковных объединений, региональной власти для реализации социальных проектов в интересах местного сообщества, а также деятельность, направленную на создание привлекательного образа муниципалитета как социального пространства, дружественного семье, родителям и детям.

Механизмы реализации семейной политики на муниципальном уровне, на наш взгляд, включают:

- изучение общественного мнения, информирование общественности, консультации, общественные слушания;
- общественный контроль, фамилистическую экспертизу решений и действий органов государственной власти, местного самоуправления, бизнеса, СМИ, связанных с проблемами семьи и детства;
- закупку социальных услуг у НКО;
- заключение договоров, соглашений о социальном партнерстве муниципалитетов с органами власти, бизнесом, общественными организациями по реализации программ и др.

Отметим основные направления семейной политики, которые, на наш взгляд, необходимо развивать на муниципальном уровне в ответ на потребности семей с детьми.

Во-первых, это расширение сетей социальной поддержки семей с детьми по

месту жительства с целью интеграции всех типов семей в местное общество, организационными формами которой являются семейные клубы и родительские объединения, имеющие различную целевую направленность (семейный досуг, образование, взаимопомощь, разработка и продвижение гражданских инициатив и др.). Такого рода неформальные структуры могут объединять разные типы семей; особенно значимы они для семей со сниженными ресурсами. Несмотря на то что многие семьи в принципе положительно относятся к возможностям объединения, потенциал их самоорганизации в настоящее время низок. Им необходима внешняя поддержка (организационная, информационная, юридическая, предоставление помещений) со стороны муниципальных советов, а также содействие со стороны учреждений социального обслуживания населения, образования, культуры, досуга и спорта и т.д. Для этих целей необходимо привлекать ресурсы всех организаций и учреждений, работающих с местным населением, а основные организаторские и координирующие функции могла бы выполнять служба социальных работников муниципалитета.

В муниципальных образованиях на основе принципа социального партнерства между муниципальной властью и гражданским обществом предполагается создание советов поддержки семьи как консультативно-совещательных органов, деятельность которых направлена на помощь семьям, испытывающим трудности в воспитании детей, активизацию их жизненного и воспитательного потенциала, профилактику трудностей. Общим результатом деятельности семейных клубов, родительских объединений, совета поддержки семьи, других форм самоорганизации граждан, поддерживаемой местной властью и специалистами, является создание на территории социальной и физической среды, благоприятной для жизни семей.

Второе направление состоит в содействии распространению передового опыта межсемейной волонтерской поддержки (организация конкурсов, предоставление информации в СМИ, проведение тематических семинаров, продвижение социальной рекламы, обучение представителей общественных объединений, религиозных организаций, муниципальных образова-

ний технологиям помощи в случае возникновения кризисных ситуаций в семьях и др.); в развитии форм межпоколенческой поддержки, программ для людей «третьего возраста», в вовлечении пожилых людей в волонтерскую деятельность с детьми.

Третье направление может состоять в содействии трудовой занятости родителей, молодежи и подростков в районе проживания; в создании/поиске рабочих мест с гибким графиком занятости, в т.ч. во внедрении практики общественных работ (оплачиваемых муниципалитетом и безвозмездных), включая уход и присмотр за детьми, сопровождение детей из школы, услуги нянь, заботу и уход за пожилыми членами семьи, инвалидами, покупку лекарств и продуктов, ремонт жилья и бытовой техники и др.

В-четвертых, это консультирование и профессиональное сопровождение родительства, в т.ч. психологическое консультирование родителей и детей, профилактика и урегулирование семейных конфликтов, медиация при бракоразводном процессе. Развитие родительской культуры предполагает объединение усилий профессионалов (психологов, социологов, врачей, социальных работников, журналистов) с представителями общественных организаций, муниципальных социальных центров, родительских сообществ и самих родителей для создания на территории муниципалитета программ/школ родительской компетентности (программ по подготовке к родительству, папа-школ, школ материнства, семейных клубов).

В-пятых, это содействие формированию фондов материальной поддержки семей с детьми путем привлечения ресурсов общественных объединений, религиозных организаций, бизнеса, муниципальных образований, финансовых и материальных пожертвований граждан, создания

пунктов приема и выдачи одежды, обуви, предметов домашнего обихода в районах шаговой доступности для жителей.

В-шестых, это развитие программ здорового образа жизни, совершенствование системы укрепления здоровья и профилактики заболеваний. Здесь должны быть не только привычные уже рекомендации по созданию инфраструктуры для занятий физкультурой и спортом, но и развитие инновационных социальных услуг в сфере здоровья – открытие горячей линии по грудному вскармливанию, консультирование родителей после рождения ребенка, развитие программ реабилитации взрослых и подростков, зависимых от алкоголя и наркотиков.

В-седьмых, это гражданское образование и просвещение жителей района, включая обучение родителей технологиям гражданского участия, проведению экспертизы общественно-значимых проектов, затрагивающих интересы семей с детьми, оценке результативности семейной политики. Направление предполагает создание общественных советов по социальному развитию территории муниципальных образований, развитие просветительской и культурной деятельности, организацию общественных лекториев и школ активных граждан.

Данные направления, разработанные с участием авторов статьи, законодательно закреплены в Концепции семейной политики Санкт-Петербурга на 2012–2022 гг. и могут быть реализованы муниципальными советами Санкт-Петербурга и других городов. Важно, чтобы реализация планов активизации поддержки семьи была подкреплена институциональными изменениями – зафиксирована в предметах ведения муниципальных образований, обеспечена финансированием и квалифицированными специалистами.