

**Исследование возможностей вовлечения
родителей и работающих с ними
специалистов в процесс разработки
социальной политики Санкт-Петербурга**

Автор: Джоанна Роджерс

Куратор: Кеннет Санд

Санкт-Петербург
2006

Оглавление

Оглавление.....	2
Введение	3
Цели и вопросы.....	7
Методы и материалы.....	8
Обзор литературы/релевантных теорий	14
Итоги	24
А Результаты работы фокус-группы	24
В Итоги анализа документов	69
С Результаты Дельфийского исследования.....	85
Анализ и дискуссия.....	96
Заключение	109
Библиография	111

Введение

В центре внимания настоящего исследования находится разработка социальной политики Санкт-Петербурга относительно социально уязвимых детей младшего возраста. В течение последних двадцати лет во многих странах мира наблюдается тенденция к большему вовлечению общественности и потребителей услуг в процесс разработки социальной политики (см., например, Beresford, 2001; Akkerman et al, 2004; Abram et al, 2004). Цель — определить, «соответствует» ли социальная политика и услуги потребностям пользователей. Эффективность таких изменений, связанных с участием, неоднозначна (Beresford, 2001: стр. 505; Abram et al 2004). Однако сама идея привлечения объектов к разработке социальной политики как средства, обеспечивающего всеобщее «признание, понимание и распространение» (Beresford, 2001), которая в то же время не основывается на популистских взглядах и разработка которой не носит спонтанного характера (Beresford, 2001: стр. 509), остается мощным элементом международной социальной политики. Исследование строится на теории силы (Sundh, 2005, цитируется по Gaventa, 1976), комплексе идей о делегировании полномочий и участии (например, Freire, 1972; Dullea and Mullender, 1999). Также работа основана на макроуровневых социо-конструктивистских понятиях «интернализации» (Burr, 2003: стр. 72), сути дискурса в связи с соотношением сил¹ и микроуровневого понятия личной силы или способности к действию (Burr, 2003: главы 6 и 7).

В данной работе мы намерены определить степень вовлеченности/потенциальной вовлеченности людей в процесс разработки и изменения социальной политики. При этом мы учитываем, что такие лица являются ее целевыми клиентами, именно на них и на их повседневную жизнь оказывает влияние социальная политика. По-видимому, законодательство — основной документ, содержащий основы социальной политики Санкт-Петербурга. Мы предполагаем, что в процессе его разработки участвует ограниченный круг законодателей и экспертов.

¹ «Сила, предполагаемая в одном дискурсе, очевидна только благодаря сопротивлению, свойственному другому дискурсу».

В 2000 году в Санкт-Петербурге был создан Общественный Совет, задача которого — выработка комментариев к «черновым редакциям важнейших для Санкт-Петербурга законодательных документов» (Blank et al, 2005: стр. 15). Каждый исполнительный комитет города в ходе работы «учитывает мнения общественных организаций и горожан» (там же), «практикуются общественные слушания для учета мнения разных слоев населения» (там же). Автор настоящего исследования возглавляет детскую НГО, которая работает в области развития социальных служб Санкт-Петербурга. На начальном этапе нам казалось, что процесс создания социальной политики города по большей части не отражает точки зрения, приоритеты или мнения непосредственных практиков социальной политики или ее потребителей/ пользователей. Поэтому наша задача — изучить, имеют ли место такие консультации или участие в процессе создания политики. Если нет, тогда мы должны изучить степень, до которой таковые консультации или участие можно развить.

Сейчас российская социальная политика, очевидно, движется к почти рыночному подходу при оказании социальных услуг. Создатели социальной политики и экономисты много говорят и активно применяют многочисленные меры для создания и реализации социальных стандартов, упоминая о том, что бюджетирование в социальной сфере должно основываться на результатах. Поэтому в настоящем исследовании мы ставим цель включить потребителя социальной помощи в структуру политики в целом. Из всех потребителей социальных услуг дети, несомненно, наиболее беспомощны в процессе оказания влияния на создателей социальной политики. В отличие от пенсионеров или взрослых с ограниченными возможностями (другие основные пользователи социальных услуг в России), дети не обладают правом голоса и не могут принимать участие в маршах протеста. Дети младшего возраста не могут даже претендовать на то, чтобы их мнение было услышано. Родители представляют интересы детей в общественных местах, хотя точка зрения родителей на потребности, желания и права детей неизбежно демонстрирует тенденцию отличаться от взглядов самих детей. Мнение профессионалов отличается как от

позиции родителей, так и от точки зрения детей. Предположить, что к детям и молодежи будут прислушиваться при создании социальной политики, было бы слишком смело. Поэтому представляется необходимым исследовать возможность привлечения их родителей, опекунов и специалистов, работающих с детьми, к такому процессу. При этом необходимо учитывать текущий переход социальной политики к принципам рынка, управляемый риторикой и идеологией рыночной реформы.

На начальном этапе у нас сформировались определенные представления о препятствиях для привлечения социально уязвимых людей к разработке социальной политики. Суть таких впечатлений состоит в том, что законодатели не всегда полагаются на информацию, поступающую от подчиненных, основываясь, скорее, на нисходящих процессах управления, нежели на процессах, инициированных «снизу». Можно утверждать, что НГО, включенные в процесс создания социальной политики, представляют целый ряд групп, однако их участие, в основном, формальное. Приглашения в адрес НГО участвовать в создании законодательных документов, например, нередко направляются всего за несколько дней до запланированного публичного оглашения законопроекта. Поэтому такие приглашения нельзя считать элементом открытого и доступного процесса, цель которого — дать понять, какие факторы повлияли на конкретный раздел политики или законодательства. Простые люди, объекты социальной политики, на деле имеют даже меньше возможностей для участия в ее разработке, чем организации.

Совместное законотворчество широко изучается за пределами России, однако в рамках данной работы не выявлено какого-либо значимого российского органа, занимающегося такой проблематикой. Настоящее исследование опирается на статьи на английском языке, опубликованных в международных журналах по социальной политике (например, Akkerman et al, 2004; Beresford, 2001; Abram et al, 2004). Также был рассмотрен российский документ, где конкретно описывается процесс стратегического планирования в Санкт-Петербурге (Blank et al, 2005).

Реакция пенсионеров на реформу системы льгот, вступившую в силу в январе 2005 года (когда готовилось данное исследование), ясно продемонстрировала пропасть между целями городской социальной политики и нуждами ее объектов-пенсионеров. Смотри ХХХ статью о маршах протеста пенсионеров. Мы надеемся на то, что данное исследование прольет свет на социальную политику города и положение детей и семей как ее объектов. Оно поспособствует, хотя и в незначительной степени, обмену мнениями между теми, кто в настоящее время не считает себя участником процесса создания социальной политики, и теми, кто уполномочен заниматься ее созданием.

Цели и вопросы

Цель данного исследования — изучить дискурс, то есть то, как «перекликаются» официальные формулировки социальной политики в связи с детьми младшего возраста Санкт-Петербурга и впечатления родителей от ее практической реализации. Будут учитываться точка зрения родителей, специалистов, работающих с такими детьми, и городских законодателей. То есть, мы должны выяснить, совпадают ли цели городской социальной политики и впечатление от ее реализации на практике целевыми бенефициарами. В исследовании также делается попытка выявить потребность в привлечении целевых групп к разработке социальной политики. При обнаружении такой потребности мы должны также выяснить: возможно ли это в Петербурге.

В данной работе мы попытаемся ответить на следующие вопросы:

Важно ли для родителей или специалистов, работающих с социально уязвимыми детьми, эффективно участвовать в процессе создания политики и определения стандартов для Санкт-Петербурга?

и

Какие препятствия и стимулы существуют для включения родителей социально уязвимых детей или специалистов в процесс создания социальной политики и определения стандартов Санкт-Петербурга?

Методы и материалы

В данном исследовании, индуктивном по характеру, применяется качественный метод. Теории о силе и участии, возможно, повлияли на первоначальный план и список вопросов и целей. Однако собранные материалы побудили нас к тому, чтобы найти способ, с помощью которого можно было бы понять и описать процесс создания социальной политики в Санкт-Петербурге (на этапе ее письменной фиксации), а также найти возможности для ее улучшения.

При исследовании вышеуказанных вопросов использовались три метода:

Фокус-группы

Мнения родителей и специалистов анализировались по итогам трех групповых дискуссий, в ходе которых рассматривалась проблема детей с особыми потребностями и детей, находящихся в ситуации социального риска. Обсуждались наиболее интересующие участников проблемы. Три фокус-группы состоялись в период с апреля по июль 2005. В них участвовали родители детей младше 5 лет, находящихся в ситуации социального риска. Кроме того, привлекались специалисты, работающие с такими детьми и семьями, а также родители детей со множественными нарушениями младше 5 лет. Планировалась, что четвертая группа объединит специалистов, работающих с детьми с особыми потребностями и их родителями. Однако деятельность данной группы была отложена на неопределенное время, так как приглашенные специалисты выразили желание превратить встречу в более формальный круглый стол. Оказалось трудным выбрать время, так как все желающие участники были очень ограничены во времени. Таким образом, мы столкнулись с одним из известных потенциальных препятствий для использования такого подхода к исследованию: *«Может потребоваться время на то, чтобы убедить людей собраться вместе»* (Dullea and Mullender, 1999: стр. 86). Однако данная помеха не является непреодолимой. В итоге по итогам работы двух фокус-групп, в состав которых входили родители, были получены основные сведения для анализа. Материалы фокус-групп специалистов пригодились для триангуляции данных, полученных от фокус-групп

родителей. В Приложении 1 Вы найдете подробности о том, как подбирались группы и кто их вел, а также «Руководство по ведению фокус-группы (вопросы и структура)», использованное ведущими.

Фокус-группы были выбраны как метод сбора основных сведений, необходимых для ответа на вышеуказанные вопросы, а именно: взгляды и точки зрения родителей и специалистов. Именно фокус-группы позволяют собрать широкий диапазон мнений, позволяют участникам поделиться опытом за относительно небольшой промежуток времени (Morgan, 1997). Подробные интервью подчас лучше иллюстрируют ведение случая, в их рамках легче привести примеры из «реальной жизни», нежели это можно ожидать от фокус-групп, однако мы выбрали именно фокус-группы как метод выявления предмета разногласий или согласия в рамках конкретных проблем. В то же время исследователи пытались смоделировать использование фокус-групп как инструмента для консультаций по социальной политике и способа привлечения родителей и специалистов к процессу составления вопросов, которые будут заданы в рамках Дельфийской панели. Анализируя данные в итоговом разделе отчета, мы рассматриваем мнения и примеры, приведенные родителями и специалистами, мы делаем вывод о степени, в которой механизмы, подобные фокус-группам, законодотворцы считают надежным источником сведений о точке зрения.

Все участники фокус-группы заполнили анкеты, содержащие основные данные, обосновывая, в некотором смысле, свое участие (число детей, степень социального риска, степень социальной исключенности и т.п.).

Анализ основных положений политики, закреплённых документально

Мы искали ключевые тексты, содержащие принципы федеральной и городской политики Санкт-Петербурга, относящиеся к детям, опекунам и специалистам, привлеченным к исследованию. Анализируя такие тексты, мы установили обнародованные формулировки политики и законодательства по проблемам, выделенным в фокус-группах специалистами и родителями. Поиск в основном

проводился в Интернете, а также в ходе консультаций с местными петербургскими практикующими специалистами из сферы детской социальной политики (социальные работники и менеджеры проектов НГО и местных государственных органов власти). Официальный интернет-сайт Администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru) стал главным источником документов, содержащих принципы социальной политики. В частности, там размещено «Ежегодное обращение губернатора В. И. Матвиенко за 2005 год». Среди других рассмотренных документов следует упомянуть:

- Семейный кодекс Российской Федерации, издательство «Омега-Л», 2004 год
- Федеральный закон № 124 «Об основных гарантиях прав детей в Российской Федерации», принятый Государственной Думой 3 июля 1998 года, утвержденный Федеральным Собранием 9 июля 1998 года и подписанный президентом Б.Н.Ельциным 24 июля 1998 года. Рабочий документ петербургского филиала «Эвричайлд», загруженный из Интернета (без ссылок и дат)
- Федеральный закон № 120 «Об основах системы профилактики беспризорности и правонарушений несовершеннолетних», принятый Государственной Думой 21 мая 1999 года, утвержден Федеральным Собранием 9 июня 1999 года, подписан президентом Б.Н. Ельциным 24 июня 1999 года. Рабочий документ петербургского филиала «Эвричайлд», загруженный из Интернета (без ссылок и дат)
- Вышедшая в 2005 году «Система государственного планирования Санкт-Петербурга» под ред. В.В. Бланка, «РДК-Принт», 2005 год. В данном труде описывается система государственного планирования в Санкт-Петербурге, характеризуются основные аспекты плана стратегического развития города.

Дельфийское исследование

Мы провели начальный анализ данных, полученных в ходе работы фокус-групп. В итоге были разработаны пять вопросов, заданных группе из 15 государственных чиновников районного и городского уровня, законодателей и представителей НГО.

Эти лица участвуют в создании, инициировании, изменении, утверждении политики и оказывают влияние на социальную политику города в отношении детей. Участников попросили дать комментарии в письменной форме. Шесть респондентов ответили полностью, двое отказались, а 7 не ответило вообще. Такой метод был выбран потому, что позволяет получить более подробные комментарии и лучше понять суть ответа, нежели традиционная анкета. Такой метод, в отличие от интервью, в большей степени позволяет обдумать сложную, многогранную проблему. Такой метод кажется более приемлемым для опроса законодателей и высокопоставленных чиновников, у которых нет времени на интервью или участие в групповой работе. При этом им есть что сказать по существу вопроса. При использовании данного метода такие лица могут формулировать ответы в удобное для них время. То есть формат Дельфийского исследования позволяет проанализировать скорее письменный, нежели устный дискурс. Учитывая, что социальная политика в основном зафиксирована письменно, данный формат создает дополнительные возможности, за счет чего достигается большая степень аргументированности, которая понадобится в процессе триангуляции трех источников данных. Подобные результаты, возможно, достижимы и в ходе полуструктурированных интервью, однако письменный формат Дельфийского исследования в большей степени подлежит управлению относительно полноты данных. Словом, формат создает большие возможности для обдумывания и тщательного анализа со стороны участников. Данные Дельфийского исследования были проанализированы и сопоставлены с информацией, полученной от фокус-группы, и существующими формулировками социальной политики для того, чтобы изучить основной вопрос настоящего исследования и сделать выводы.

Анализ дискурса и триангуляция

Анализ дискурса различных участников, наравне с тремя указанными выше методами, стал ключевым элементом подхода к обработке данных и извлечению выводов. Для повышения степени аргументированности и надежности данные

сравниваются посредством триангуляции единиц, при помощи которых снимаются сведения, согласно описанию Ньюмана (Newman, 2003: стр. 138). Сведения, высказанные устно в фокус-группах родителей, подкрепляются данными из, заполненных участниками анкет. Позиция и дискурс фокус группы родителей либо подтверждается, либо ставится под сомнение участниками группы специалистов. Материалы фокус группы сопоставлялись с мнением законодателей в письменной форме. Наконец, все письменные и устные материалы сопоставлялись с документами, содержащими принципы социальной политики, и законами, изданными городскими и федеральными органами власти. Учитывалось и то, что интерпретировать данные будет один человек (автор данного отчета). Учитывалась и заинтересованность автора, которая возглавляет НГО, работающую именно в сфере социальной политики, ставшей предметом настоящего исследования. Такая заинтересованность и, как следствие, предвзятость, должны в некоторой степени компенсироваться триангуляцией единиц (измерения), что повысит достоверность и надежность данных и анализа.

При применении такой методологии может возникнуть вопрос о том, насколько репрезентативным является мнение родителей и специалистов, принимавших участие в фокус группах, на фоне более широкого круга родителей и специалистов. Некоторые привлеченные исследователи критически относятся к фокус группам, полагая, что они зародились в области исследования потребительского рынка (Morgan, 1997; Dullea and Mullender, 1999: стр. 94). Поэтому, по их мнению, точка зрения участников фокус-группы базируется не на существующей позиции определенной социальной группы или групп сообщества, а сам метод, таким образом, представляет собой чисто символический подход к участию. Как бы то ни было, для данного исследования группы составлялись из участников двух совместных проектов по развитию социальных служб (совместные проекты НГО и районной администрации). В основе первого проекта — «специфическое соседство», другого — проживающие в районе дети со множественными нарушениями, Данное исследование не претендует на какую-либо степень соучастия. Мы признаем, что слабым местом плана исследования

стал взаимообмен: расшифровки участникам не предоставлялись (Fook, Munford and Sanders, 1999: стр. 173). Однако с окончательной версией отчета они ознакомятся. Выбор или контроль, например, сводку данных фокус групп и 5 вопросов, заданных участникам Дельфийской панели, участники фокус-группы не проверяли. Однако, у данного метода очень много преимуществ при использовании для постановки вопросов, которые, невзирая на степень репрезентативности, родители и специалисты активно задавали тем, кому по должности положено в определенном объеме такими вопросами заниматься.

Обзор литературы/релевантных теорий

Общественность может участвовать в создании социальной политики по-разному. Это могут быть исследовательские инициативы (под ред. Tøssebro and Kittelsaa, 2004), «общественное планирование» (Abram and Cowell, 2004), непосредственная деятельность местных властей, например, крупные консультационные встречи с общественностью (Akkerman et al, 2004). Такие формы широко распространились за последнее десятилетие в передовых либерал-демократических странах по мере того, как люди в них стали больше интересоваться управлением с помощью сообщества (Abram and Cowell, 2004). Поэтому появился широкий корпус научных трудов на английском языке по данному вопросу, связанный, в том числе, с участием ребенка/родителя (см., например, Hill et al, 2004; Cavet and Sloper, 2004; Beveridge, 2005) в создании услуг или определении стандартов на основании широкого диапазона позиций. К такому кругу литературы можно отнести работы по следующим темам:

политические теории

системы планирования деятельности местных властей

участие исключенных групп (люди с ограниченными возможностями и этнические меньшинства)

проблемы гражданского общества и демократии.

Предпринятый обзор литературы по вопросу создания социальной политики в России, напротив, дал очень мало сведений об участии в таком процессе. При поиске с использованием ключевых слов «участие, социальная политика, процесс создания политики» был обнаружен целый ряд документов. В них затрагиваются вопросы здравоохранения, социальной сферы постсоветского периода, вопросы законодательства и политики. Описываются предлагаемые процедуры (реакция на ту или иную ситуацию) (см., например, Young, 1997; Gerber and Mendelson, 2005; Levintova and Novotny, 2004; Klimantova, 2002; Smirnov and Isaev, 2000; Pla Julian, 2001; Kozhevnikov, 2003). Однако ни одна работа не касается проблемы участия. Для данного исследования также были рассмотрены документы по социальной политике Российской Федерации (Министерства здравоохранения и

социальной защиты за 2005 год; Министерства образования за 2005 год). Среди них исследования и доклады, в которых не выражена озабоченность по поводу обеспечения участия. Необходимость участия формулируется только декларативно или символически (например, «детские парламенты» описываются в документе Министерства образования за 2005 год). Документы по социальной политике города соотносятся с изучением «демографического кризиса» без систематически развитой стратегии участия. Результаты обзора документов по социальной политике Санкт-Петербурге подробно представлены ниже.

Участие

Если исследование является одним из основных элементов в процессе создания политики на основании практики, тогда разработка эффективной социальной политики для детей с особыми потребностями и группы риска, особенно детей младшего возраста, должна стать одной из наиболее серьезных проблем для законодателей всего мира. Причина в том, что их участия в научных исследованиях особенно трудно добиться. Эмпирическое исследование бытовых условий и уровня жизни людей с особыми потребностями с целью изменения политики, очевидно, сейчас все более и более практикуется по всему миру (Tossebro and Kittelsaa 2004 стр. 20). Однако есть ряд препятствий, например, когда исследовательская методология отстает от развития теоретического понимания социальной модели инвалидности в Западной Европе (Eriksen and Noess, 2004 стр. 87). Возникла пропасть между целями государственной политики стран Западной Европы относительно ввода в законодательство социальной или экологической модели инвалидности, с одной стороны, и услугами и исследовательскими методами, которые применяются для создания таких политик, с другой стороны,: *«Мы также столкнулись с несоответствием между заявленными целями социальной политики, определениями в основных положениях конкретных стратегий и типами оценки, использованными в рамках этих стратегий...»* (Strumpel, 2004 стр. 150). Россия — это «государство всеобщего благосостояния» и как таковое оно занимается проблемой определения инвалидности (Soder, 2004 стр. 214). Заявленные цели политики и

законодательства, рассмотренные для этого исследования, не значительно отличаются от опыта Западной Европы в этом смысле. Если очень трудно обеспечить целевое участие взрослых с ограниченными возможностями в обществе (Ebersold, 2004), тогда тем более трудно сделать это, когда речь идет о детях с особыми потребностями. Обычно их участие подразумевает участие их родителей. Однако, нам известно, что мнения родителей по поводу потребностей детей не всегда совпадает с точкой зрения детей.

Участие — плохо это или хорошо?

Возможно, точка зрения, от которой мы отталкивались, была чересчур упрощенной. Мы исходили из утверждения о том, что создание социальной политики с участием всех заинтересованных лиц — это хорошо, так как за счет такого участия достигается «соответствие» государственной политики потребностям целевой аудитории. В нашем случае к целевой аудитории относятся дети с особыми потребностями и дети группы риска младше 5 лет, а также их родители. Разумеется, авторы политик будут принимать более информированные решения только после консультаций. Это могут быть либо консультации в прямом смысле, либо эмпирические или качественные исследовательские инициативы, проводимые среди целевой аудитории такой политики. Проще говоря, априори существовала идея о том, что именно консультация позволяет тем, у кого менее всего прав и доступа к процессу принятия решений, влияющему на их жизнь, участвовать в нем. Такая изначальная концепция сохранялась и пересматривалась при проведении данного исследования. В частности, мы выявили, что статья «Взаимодействие: Демократизация сверху?» (Akkerman, Hajer and Grin, 2004) противоречит некоторым таким предположениям. В статье приводится пример Голландии. Исследователь отталкивается от данных анализа, выполненного Робертом Патнэмом, который пришел к выводу о том, что количество случаев участия граждан в США сокращается (1995, 2001).

Авторы задаются вопросом о том, являются ли консультации, применяемые государственными органами, на самом деле распространенным явлением. Или они представляют собой лишь способ кооптировать критиков и тех, кто досаждал правительству в данной сфере политики. Сюда следует отнести аргументы Джона Драйзека (2000) о важности оппозиционной роли гражданского общества в демократических странах, его высказывания против «активного и включающего государства» (стр. 86). В статье приводятся примеры из опыта Голландии, Германии, США, Великобритании и Мексики. В итоге делается вывод о том, что государство, активно требующее участия общественности, не обязательно угрожает живой активности гражданского общества. В статье содержится очень содержательное резюме работы Патнэма (стр. 91) и попытка типологии государств. Государства подразделяются на взаимодействующие, включающие и исключаящие страны. При этом учитывается принцип выраженности участия, предлагаемого государством (стр. 90). Также делается попытка охарактеризовать гражданское общество на основании понятий гомо- и гетерогенности, принципа включенности, исключенности и влияния на демократию (стр. 91-92).

Западные государства по ряду причин все более и более иницируют и поощряют участие граждан в создании политики, особенно в последнее десятилетие (Akkerman, Hajer and Grin 2004). Рассмотрев нынешнее положение в России, полученные отзывы прессы и применив типологию на основе «доминирующего дискурса», можно утверждать, что российские органы власти склонны применять скорее исключаящий, нежели включающий подход к созданию социальной политики. Однако, возможно, существуют тенденции к взаимодействию голландского типа. Если Россия — государство, применяющее исключаящий подход, то, согласно некоторым теоретикам политик (например, Dryzek, 2000), в ней должно сложиться сильное гражданское общество, которое может продвигать конкретные действия, меняя, в итоге, государственную политику. Практика создания политики в России, однако, указывает на то, что в целом гражданское общество в России слабое и плохо приспособленное к изменению социальной

политики. Тем не менее, следует упомянуть о существовании некоторых привилегированных «эксклюзивных» организаций (цит. по: Akkerman, Hajer and Grin's typology, 2004). Например, московская НГО форум «Гражданское общество детям России» (Pamfilova, 2005) и возглавляемая родителями петербургская НГО «Городская ассоциация организаций родителей детей с особыми потребностями» (Кожевникова, индивидуальные беседы, 2005). Такие организации действительно имеют доступ к процессу создания национальной и региональной политики государства. Исследование, проведенное до составления данного отчета, не выявило каких-либо работ, которые могли бы прояснить ситуацию по вопросу влияния НГО и их участия в процессе создания политики в России.

В другом, содержащем много полезной информации, исследовании сравнивается опыт привлечения общественности к стратегическому планированию, осуществляемому местными органами власти Великобритании и Норвегии (Abram and Cowell, 2004). Выявлена меньшая степень участия, чем можно было ожидать, хотя установлено, что другие процессы с участием граждан, развивающиеся на муниципальном уровне, идут параллельно муниципальному планированию и деятельности на уровне оказания услуг (стр. 217). Также установлено, что процесс участия общественности становится «более направленным на совершенствование процесса оказания услуг, нежели на демократизацию» (стр. 218). В обзоре российской реформы здравоохранения в лондонском медицинском журнале «Ланцет» (Danishevski and McKee, 2005) также подчеркнута важность участия специалистов в разработке политики и законодательства, если они хоть как-то заинтересованы в результатах ее реализации. Поднимается вопрос опасности лоббирования интересов группами, которые по закону имеют определенные привилегии. В статье объясняется новый процесс межрегиональной координации в сфере здравоохранения и других сферах. Такой процесс ведет к важным переменам на национальном и региональных уровнях. Этот новый процесс в своем обращении за 2004 год российский премьер-министр Михаил Фрадков характеризует как «передачу

полномочий по разработке политики, ее реализации и контролю ... на региональном и локальном, а не только на федеральном уровне».

Участие, безусловно, рассматривается как «хорошее» явление практикующими социальными работниками и исследователями, заинтересованными скорее в привлечении клиентов к распространению услуг, нежели к созданию социальной политики, проявляя тенденцию к тому, чтобы отойти от «оценки услуг с управленческой точки зрения» (Dullea and Mullender, 1999). Восходящая к традиции совместного исследования и возникшая в анализе Freire наша цель заключается в том, чтобы *«передать знание и возможность действовать в распоряжение тех людей, которых до сих пор заставляли молчать»* (там же: стр. 83). Такой взгляд на участие является *«очень значимой попыткой опереться на наши сильные стороны и работать с людьми, которые контролируют собственную жизнь за счет понимания и противодействия притеснениям и несправедливости»* (там же: стр. 82). Такой способ сбора и анализа информации, создания новых знаний подчас невозможно отличить от социального действия и действия сообщества, так как им подчеркивается важность принятия мер и необходимость того, чтобы в первую очередь именно те люди, у которых есть проблемы, понимали их суть и принимали меры. Типично, что такой род совместной деятельности ведет к формированию оппозиции, необходимой для демократических стран, как мы упоминали выше. Dullea и Mullender в статье «Оценка и передача полномочий» характеризуют совместное исследование и участие потребителей услуг политическими терминами. Они считают такое участие способом, который позволит угнетаемому освободиться из-под контроля автократической вертикали власти.

Социальный конструктивизм

Данное исследование затрагивает как микро-, так и макроуровневые элементы социального конструктивизма, определенного во введении Вивьеном Бурром как способа взгляда на мир и отношения личности к более крупным структурам общества (2003). Важно подходить к анализу материалов фокус-группы

родителей и специалистов с позиции анализа дискурса, предложенной Фуко. Это позволит определить степень, в которой родители осознают свою возможность влияние на властьпридержащих. Понять то, родители воспринимают собственный потенциал, необходимый для того, чтобы добиться перемен, и их видение собственной жизни и жизни детей на фоне более масштабных социальных и политических проблем. Не обращаясь к подробной психологии дискурса и методам его анализа, Бурр в третьей главе характеризует полуструктуралистские подходы к анализу. При этом он доказывает, что использованная лексика и особенно «интерпретационный репертуар» являются очень важными понятиями для анализа типов лексики, которую используют специалисты и родители, рассуждая об опыте воспитания детей, бедности, инвалидности и сообществе. При этом такие родители являются непосредственной и первостепенной целью социальной политики. Среди примеров можно упомянуть монетизацию льгот, программы воспитания детей в государственных сиротских учреждениях и программы социального обеспечения. Аналогичным образом анализ дискурса и «интерпретационного репертуара» должен пригодиться как при составлении вопросов для Дельфийского исследования, так и при анализе его результатов. Мы исходим из того, что сможем исследовать точки соприкосновения между личностью и обществом, рассмотреть степень, в которой позиции/выражения опыта родителей и специалистов формируются при помощи макроуровневых социо-конструктивистских понятий «интернализации» (стр. 72) и сути дискурса в свете соотношения сил. «Сила, подразумеваемая в одном дискурсе, очевидна только из-за сопротивления, свойственного другому дискурсу». Также такие мнения могут формироваться за счет понятия (более высокого уровня) личной силы, о котором рассуждает Бурр в главах 6 и 7.

Дети группы риска

Рассматривая факторы риска, влияющие на детей младше пяти лет, в данной работе мы опирались на труд Вернера и Смита «Преодолевая разногласия» (1992). Данная работа имеет огромные достоинства, уже хотя бы за счет полноты данных. Однако, возможно, более сильным ее достоинством является то, что

периодически в ней косвенно доказываются связи между событиями раннего детства и их результатами во взрослой жизни. Например: «Суть неблагоприятного опыта за годы формирования личности непосредственно связана (хотя и умеренно) с проблемами взрослого человека, характерными как для мужчин, так и для женщин» (стр. 167). Наиболее общим стресс-фактором детства с долгосрочными последствиями для родных братьев и сестер, родившихся в одном и том же году, изученным Вернером и Смитом, стал, возможно, такой поразительный для кого-то фактор, как рождение брата или сестры до второго дня рождения конкретного ребенка (стр. 168). Среди других стресс-факторов, возможно, менее удивительных, выделяются экономические лишения и разлучение с родителями в среднем детском возрасте. Защитные факторы, выявленные в исследовании, для детей группы риска, растущих в бедности или семьях со множеством проблем, возможно, менее существенны: «характеристики темперамента, вызывающие позитивные социальные реакции родителей, сверстников и педагогов», «возможности второго шанса» (стр. 187). Теоретически, при разработке политики и услуг эти полученные данные могут применяться для снижения риска и активизации защитных факторов. На практике, возможно, более правильным будет использовать некоторые из полученных данных, чтобы создать основу для анализа (в ходе этого исследования) опыта и предоставленной родителями и специалистами информации о детях группы риска.

Аналогичным образом, мысль Вернера и Смита о «локусе контроля», которая в некоторой степени, аналогична идее Антоновского о «логичности» и описанной Бурром идее личной силы (способности к действию), предлагает другие способы для анализа материалов фокус-группы в данном исследовании. В какой степени родители и специалисты устанавливают внешнюю и внутреннюю контрольные позиции в их дискурсе? В какой степени это мешает, обоснованно или необоснованно, участию в процессе принятия решений или разработки политики от имени детей? Мы намеренно не рассматривали возможность детей участвовать в процессе из-за чрезмерного радикализма такого явления для современных

российских законодателей. Тем не менее, частично был изучен огромный корпус литературы об участии ребенка (например, Beveridge, 2005; Cavet and Sloper, 2004). Результаты стали отправной точкой для анализа доводов в пользу возможности непосредственного участия уязвимых групп. В труде «Продвижение программы участия» (Hill et al, 2004) рассматривается участие ребенка в контексте политики, практики, исследований и теории. Работа может стать основой для анализа материалов фокус-группы о детях группы риска, например, анализа понятия социальной исключенности (стр. 79-80). В статье подчеркивается, что «осознаваемые детьми потребности» не всегда согласуются с позицией взрослых (стр. 80), независимо от того, родители это или другие лица. Статья содержит определенную долю скептицизма по поводу красноречия, при этом цитируется Левитас (Levitas' (1995). Последний критикует понятие социальной исключенности и трех дискурсов, выявленных ею (SID, MUD and RID² – стр. 80), при этом активно пропагандируется участие ребенка как средство восстановления соотношения ребенок-взрослый. В работе автор интуитивно догадывается о позиции законодателей, детей и молодежи в Великобритании. Такие предположения могут стать основой для анализа материалов как на уровне фокус-группы, так и на уровне Дельфийской панели.

Дети с особыми потребностями

Старую и новую парадигмы инвалидности обобщают Loeb и Eide (2004), создавая хорошую потенциальную базу для работы с материалами фокус-группы и составления вопросов для Дельфийской панели. Социальная модель инвалидности существует декларативно в некоторых разделах российского законодательства: сделать государственные учреждения доступными для инвалидов-колясочников, транспорт — доступным для лиц с ограниченными возможностями. Но при этом основная часть политики, законодательства и услуг,

² SID, social integrationist discourse — социальный интеграционный дискурс
MUD, moral underclass discourse — моральный дискурс бедных слоев общества
RID, redistribution discourse — дискурс перераспределения

с помощью которых осуществляется вмешательство, в целом прочно основаны на старой парадигме, или биомедицинской модели. Анализ дискурса родителей, специалистов и законодателей, ссылающихся на социальную модель инвалидности, может способствовать пониманию препятствий и стимулов для участия в разработке политики. Он поможет родителям и заинтересованным специалистам лучше представить жизнь детей с особыми потребностями в России. На теории участия ссылаются авторы работы Hill et al (2004), которая становится важной отправной точкой для анализа материалов фокус-группы, обсуждавшей проблемы детей с особыми потребностями. В хорошем обзоре литературы по участию детей с особыми потребностями (Cavet and Sloper, 2004) так же рассматриваются некоторые аспекты, которые могут лечь в основу вопросов к законодателям. Могут они пригодиться и при анализе ответов относительно следующих моментов: услуги по пропаганде, инклюзивные подходы к предоставлению информации, обучению персонала, образованию и т.д. Другим продуктивным инструментом для анализа дискурса, особенно фокус-групп родителей и специалистов, обсуждавших проблемы детей с особыми потребностями, стала типология взаимодействия родитель/специалист, предложенная Бриттой Хогберг (Хогберг, 2005). В процессе исследования потребуется учесть, например, ключевую для Хогберг идею родитель-как-действующее лицо/специалист-как-основной помощник при рассмотрении дискурса родителей и профессионалов.

Итоги

Данное исследование основано на данных, собранных в результате работы фокус-групп родителей. Впечатления родителей, их способ выражать мысли и используемая лексика в разговоре о действии на них социальной политики города создают яркую картину того, что значит растить маленького ребенка в Санкт-Петербурге сегодня. Отправной точкой для анализа других данных (документов, в которых изложена политика, материалов фокус-группы с участием специалистов и Дельфийской панели) стало соотношение политики и «реальной жизни» со слов групп родителей. Поэтому раздел результатов структурирован таким образом, чтобы представить данные, впервые упомянутые в части А в фокус-группах родителей, и некоторые ссылки на другие источники сведений в случае необходимости. Обзор документов и результаты Дельфийского исследования приводятся отдельно в частях В и С соответственно, даются основные перекрестные ссылки между тремя типами данных, предназначенных для разделов дискуссии и анализа.

А Результаты работы фокус-группы

Фокус-группы родителей

Были проведены две фокус-группы, беседа записывалась в цифровом формате. Затем записи транскрибировались, расшифровки использовались для создания матрицы данных важных цитат, которые будут использоваться в процессе анализа. Цитаты из матрицы данных приводятся ниже. Они пронумерованы, указывается номер группы и страницы расшифровок. Например, «ФГ 2, стр. 4» означает, что цитата принадлежит участнику фокус-группы 2 (родители детей группы риска) и находится на 4 странице расшифровок. Участники фокус-группы заполнили анкеты, указали основную информацию демографического характера и подтвердили тем самым собственный статус как родители детей с ограниченными возможностями или детей группы социального риска младше 5 лет. Родители изложили свое мнение о приоритетах социальной политики: 13 человек заполнили анкеты полностью.

Фокус-группа 2 (ФГ 2)

4 родителей и 1 бабушка детей группы риска приняли участие в беседе. Социальные работники и сотрудники проекта выбрали их среди участников проекта по поддержке местных семей. Одному родителю пришлось раньше уйти. Дискуссия длилась 92 минуты. В роли ведущего выступал главный менеджер проекта, который и наблюдал за работой ФГ 1. Он знал, какие вопросы и методы исследования должны использоваться руководителем фокус-группы.

Фокус-группа 3 (ФГ 3)

Девять родителей детей с особыми потребностями (8 женщин и 1 мужчина) младше 5 лет участвовали в дискуссии, длившейся 67 минут. Присутствовали и дети некоторых из них, так как не у всех родителей была возможность с кем-то оставить детей на время беседы. Несколько специалистов центра поддержки лиц с особыми потребностями, в котором проводилось мероприятие, также присутствовали и периодически участвовали в беседе. Их присутствие, по-видимому, не стало помехой. Дискуссия проходила крайне оживленно, порой даже весьма эмоционально. Наиболее активными были пятеро, хотя каждый высказался по тому или иному пункту, периодически демонстрируя согласие/несогласие с ремарками других участников. Все девять родителей письменно ответили на три главных вопроса, указав информацию о детях и их особых потребностях, выразив мнения о приоритетах социальной политики, которая оказывает влияние на их детей.

Фокус-группы специалистов

Фокус-группа 1 (ФГ 1)

В мероприятии участвовали 10 специалистов и социальных работников, представляя целый ряд структур системы социального обслуживания и здравоохранения муниципального уровня. Также работали два человека из НГО и местной школы. Дискуссия длилась 84 минуты. Среди родителей многие были знакомы между собой. Это, безусловно, повлияло на динамику проведения группы. Один член группы вообще ни о чем не высказывался, однако на него/нее

ссылались по разным поводам те или иные члены группы. Три младших участника группы в начале говорили мало, однако воодушевились в ходе разговора и подключились к дискуссии в ее заключительной части. Присутствовала также представитель НГО из другого района, которая не была знакома с большинством участников. Ее комментарии инициировали самые оживленные этапы беседы, в конце встречи многие просили предоставить координаты ее организации. Группа не пользовалась примерами так, как это было запланировано, занимаясь в основном проблемами старших детей, нежели детей до пяти лет, несмотря на попытки ведущего вернуться к обсуждению проблем маленьких детей. Было заполнено десять анкет. Участники указали сведения о занимаемых должностях и обязанностях в службах социальной поддержки, сформулировали свое мнение о приоритетах социальной политики. Возраст большинства участниц попал в диапазон от 27 до 56 лет, шестеро были в возрасте 47 лет и старше.

Данные фокус-группы родителей

Ведущие фокус-группы придерживались общего руководства (приводится в Приложении 1). Они пытались понять суть индивидуальных впечатлений и мнения участников о государственных органах и НГО социального сектора. Ведущие обеих групп позволяли дискуссии развиваться относительно свободно, периодически останавливая беседу для того, чтобы обобщить сказанное и уточнить мнение родителей по конкретному вопросу, степень их согласия/несогласия.

Собранные данные в группах можно разделить на четыре области для анализа:

1. ОПЫТ УЧАСТНИКОВ В СВЯЗИ С УСТАНОВЛЕННЫМИ ЗАКОНОМ УСЛУГАМИ, НА КОТОРЫЕ РЕБЕНОК ИМЕЕТ ПРАВО, ЗАКРЕПЛЕННОЕ В ПОЛИТИКЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ (можно провести триангуляцию с обзором документов и данными Дельфийской панели). Сюда относятся детские сады, детские медицинские центры, информация о социальных льготах и услугах.

2. ВОСПРИЯТИЕ УЧАСТНИКАМИ ДРУГИХ ФАКТОРОВ, КОТОРЫЕ ВЛИЯЮТ НА СПОСОБНОСТЬ РОДИТЕЛЕЙ ЗАБОТИТЬСЯ О ДЕТЯХ И НЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО ПРЕДУСМОТРЕНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ (на них могут быть, а может и не быть ссылок в обзоре документов или в Дельфийской панели). Среди тем, затронутых участниками, были в основном мероприятия по уходу за детьми, возможности для трудоустройства, детские площадки и доступность/транспорт.

3. ОПЫТ РОДИТЕЛЕЙ И ВОСПРИЯТИЕ ПОЛИТИКИ НА ПРАКТИКЕ

(можно сопоставить с формулировками политики/законодательства и материалом Дельфийской панели, но в моей интерпретации). Участники четко выразили свое восприятие услуг, предоставляемых государством и НГО, свои представления о том, на что должна быть обращена, прежде всего, социальная политика для того, чтобы реагировать на конкретные нужды. Они также выразили свое отношение к государственным чиновникам и специалистам служб.

4. ДРУГИЕ АСПЕКТЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ВОЗМОЖНОСТЬ РОДИТЕЛЕЙ ВОСПИТЫВАТЬ ДЕТЕЙ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.

Сюда относятся некоторые эмоциональные/реальные аспекты их жизни, связанные с воспитанием детей (особенно детей с множественными нарушениями). Например, способы противодействия стратегиям, выражение веры в личную способность к действию, размышления о том, что сами участники могут сделать для изменения ситуации.

Результаты обзора документов представлены ниже в пункте В. Там, где необходимо, на них даются ссылки и в разделе о результатах фокус-группы. Используемые цитаты из обзора документов начинаются ссылкой на автора (например, Матвиенко, Косткина). Затем указывается номер страницы, на которой содержится цитата в печатной версии оригинала документа.

Результаты работы фокус-групп представлены ниже, так как, рассматривая высказывания родителей, мы основывались на четырех основных темах, попутно ссылаясь на данные работы фокус-группы специалистов и обзор документов в случае необходимости. Там, где это возможно, слова самих участников цитируются в переводе. Тем самым мы пытаемся быть четными по отношению к ним и не говорить вместо них или от их лица.

A1 Впечатления и мнение родителей о предусмотренных законом услугах

A1.1. Недостаток информации об услугах, льготах и пособиях

Были выявлены некоторые отличия между впечатлениями родителей детей с особыми потребностями и родителями детей группы социального риска. Однако в целом родители обеих групп довольно долго обсуждали неразбериху, недостаток доступной информации о городской социальной политике и услугах, системе пособий и причитающихся выплат. Тема сразу стала главной проблемой, с которой столкнулись родители фокус-группы 3 (далее — ФГ 3), а также одним из ключевых вопросов в ходе дискуссий ФГ 2:

ФГ 3, стр. 1:

[Основная проблема — это]...с информацией о том, на что я имею право. Другими словами, трудно сейчас, очень трудно узнать у чиновников, у кого бы то ни было, о том, на что я или мой ребенок имеем право по закону...».

Родители детей с особыми потребностями единодушно заявляют: чиновники требуют от них понимания системы пособий. Чиновники предполагают, что родители самостоятельно отслеживают новости и изменения по телевидению или через газеты. Если родители пропустили определенную часть информации в газете или телепередаче, то остаются в неведении об изменениях в системе причитающихся выплат:

ФГ 3, стр. 1:

—...Чиновники часто говорят: Вы смотрите телевизор, читаете газеты!

А я отвечаю:

—У меня нет на это времени.

Человеку нужно знать, направили ли ему какое-нибудь уведомление, получил ли он консультацию...».

ФГ 3, стр. 1:

... Полное отсутствие информации,... если ты не прочитал отрывочную информацию в газетах...

Родители детей группы социального риска подчеркивали не столько нехватку информации и неразбериху системы выплат и льгот, сколько неясность процедуры востребования положенных по закону выплат:

ФГ 2, стр. 11:

—... Я слышала, что многим отказано в выдаче карты [льготная карта «Мать и дитя»] Если ваши доходы равны минимальному прожиточному минимуму, вы не можете ее получить. Я с этим не сталкивалась, меня сразу же зарегистрировали на получение карты. Или если вы опоздали с регистрацией, тогда также не можете получить карту. ...Мне лично в первый год жизни ребенка она очень помогла.

Дискуссия о льготах и социальном обслуживании в этой группе закончилась в основном разговором о «пластиковой карте». Эта карта дает право матерям младенцев покупать детское питание, одежду и оборудование в определенных магазинах, пока ребенку не исполнится два года. В целом, участники такую форму поддержки сочли «хорошей помощью», настоящей помощью, хотя одна участница не смогла востребовать ее и даже не знала, что имеет на нее право. Дело в том, что врач информировал ее о том, что карта предназначена только для детей, находящихся на искусственном вскармливании:

ФГ 2, стр. 18:

— ... Я кормила грудью... Я могла бы получить карту, но никто мне ее не дал...

ФГ 2, стр. 17:

—... Да, конечно, пластиковая карта очень помогает.

ФГ 2, стр. 11:

—... Лично мне в первый год жизни ребенка она (карта) очень помогла. Это социальная услуга? Это из бюджетных средств.

Родители детей с особыми потребностями вообще не упомянули эту форму поддержки. Последняя фраза фокус-группы 2 также подтверждает путаницу участников в вопросе о том, что является социальной услугой, а что нет:

ФГ 2, стр. 13:

— ... Я давно ни получала никакой помощи...

Ведущий фокус-группы:

— Никаких пособий, денег, ничего?

— Какие пособия? Детское пособие всего 70 рублей...Опять, с Нового года мы не получали его...

Ведущий фокус-группы:

— Вы обращались в какие-нибудь центры, фонды?

— Я получила одежду недавно...Из фонда по защите детей...Приходится собирать массу подтверждений (справок)

Эта участница приравнивает социальные услуги к помощи, в основном подразумевая под ними материальную помощь любого рода.

Фокус-группа специалистов подтвердила плохую информированность родителей, но профессионалы винят именно родителей в том, что они никуда не обращаются за ее получением:

ФГ 1, стр. 1:

— ...Родители и дети плохо информированы.

Это совпадает и с мнением специалистов о родителях с ограниченными возможностями. Чиновники также винят родителей в том, что они недостаточно читают газеты и смотрят телепередачи для того, чтобы самостоятельно получить информацию о своих правах.

Один участник из группы специалистов подчеркивает, что невостребованность определенных пособий и услуг может привести к тем, что их перестанут предоставлять:

ФГ 1, стр. 2 и 3:

— ... Оказывается, существуют бесплатные группы: спортивные кружки и прочие заведения, которые дети могут посещать бесплатно...

Ведущий фокус-группы:

— Почему они туда не ходят?

— ...потому что не знают об их существовании ...информация — это самая серьезная из существующих проблем...у людей сложилось предубеждение о том, что нет ничего бесплатного...потому что они не информированы.

Она подчеркивает, что те, кто отвечает за разработку услуг и создание социальной политики, не должны воспринимать явно недостаточный уровень востребованности услуг как показатель отсутствия нужды в таких услугах:

ФГ 2, стр. 3:

— ...и администрация, в свою очередь, не получая спроса, полагает, что потребности действительно нет, делая вывод о том, что бесплатные группы следует закрыть.

Дискуссия в фокус-группе родителей детей с ограниченными возможностями об информировании и путанице в предусмотренных законом услугах, в основном развивалась вокруг недавней реформы системы льгот, соответствующий закон вступил в силу в январе 2005 года. Суть реформы сводится к тому, что льготы, которые люди получали ранее в натуральном виде в форме льгот за коммунальные услуги, бесплатного проезда на общественном транспорте, бесплатных путевок в санатории и т.п., были оценены в 550 рублей и «монетизированы». Каждый человек, имеющий право на пособие, может выбрать получение пособия в денежном эквиваленте как «социальный пакет» или их получение в натуральном виде. Среди членов фокус-группы обсуждение свелось к этой теме. Стало ясно, что родители продолжают не понимать, на что имеют, а на что не имеют право:

ФГ 3, стр. 10:

—...Я пошла туда, ...чтобы отказаться от социального пакета, 450 рублей. Они сделали так: 400 рублей включают частично лечение в санатории, частично что-то еще...лекарства.... Мы не получали никаких лекарств и ждем по 2-3 часа в тех аптеках, где ничего нет....они выделяют 50 рублей на проезд в пригороде, а пишут в то же время, что выделяют на «поезда дальнего следования». Это значит, что они оплатят поезд дальнего следования при проезде в санаторий по путевке. Никто ничего не знает, в целом. Ничего не понятно.

ФГ 3, стр. 11:

—...к октябрю вы должны [принять решение]... о том, что вы как следует не знаете, что входит, что не входит. Это нигде не написано. ...Написано: санаторий,... то есть, лекарства, пригородные поезда... Человек не знает, от чего он отказывается. Это насмешка.

Данная дискуссия, возможно, носила частный характер по отношению к реформе (монетизации льгот) в целом и не обязательно являлась показательной. Характеризуя ситуацию в системе социального обеспечения, участники этой фокус-группы настойчиво и последовательно поднимали вопрос о недостатке информации. Причем о недостатке информации, предназначенной именно для них как известных целевых бенефициарах. Отсюда можно сделать вывод о первостепенном значении данной проблемы.

А1.2. Медицинское обслуживание детей

В обеих фокус-группах родителей поднималась проблема низкокачественного бесплатного медицинского обслуживания, за которое вымогают деньги:

ФГ 2, стр. 1:

— Вы вынуждены платить за обычные медицинские услуги практически повсеместно. Не за обслуживание лучшего качества, а за обычные услуги.

ФГ 3, стр. 2:

—... В наших поликлиниках нет необходимого детского оборудования, не говоря уж о детях-колясочниках...наша поликлиника недавно была отремонтирована. Огромный лестничный марш...

Однако не все участники согласились с тем, что качество медицинского обслуживания очень низкое. Некоторые были удовлетворены отдельными услугами:

ФГ 2, стр. 30:

— Медицинское обслуживание детей (должно быть приоритетом). Говорят, если женщина рождает бесплатно, значит ребенок травмируется...Но это бывает крайне редко... Я рожала бесплатно и хочу сказать огромное спасибо нашей системе медицинского обслуживания за своего ребенка

Или с помощью конкретного личного врача:

ФГ 3 стр. 22:

—...Не могу сказать, что наша поликлиника очень плохая. Я могу прийти [к невропатологу] когда угодно, она примет в любом случае, как в порядке очереди, так и вне очереди... она не вышвыривает меня из кабинета ...местный педиатр тоже.... Наш местный педиатр – чудесная женщина ... Я не могу сказать, что все так ужасно!

Одна участница заметила, что качество медобслуживания варьируется в зависимости от конкретных врачей или поликлиник (ФГ3, стр. 22). В целом, однако, услуги системы здравоохранения обычно создают негативное впечатление, особенно среди родителей детей с особыми потребностями. А иногда они выражают свое мнение такими словами, что создается достаточно яркая картина:

ФГ 3, стр. 18:

— Мы ничем не пользуемся и этим счастливы. Посещение поликлиники похоже на акт суицида.

ФГ 3 стр. 12:

—...У меня были страшные проблемы с поликлиникой. Они ужасно ко мне относились.

Родители используют такую лексику, как «ругаться» (спорить, кричать друг на друга – ФГ 3, стр. 22-23) и «скандал» (ФГ 3 стр 12), описывая свои взаимоотношения с сотрудниками поликлиник. Это не единственное учреждение, обслуживающее их, впечатления от которого участники (представляющие группу получателей социальной помощи) характеризуют выражениями типа «открытый конфликт». Особенно резкие высказывания принадлежат родителям детей с особыми потребностями из ФГ 3.

Родители детей с особыми потребностями подчеркивают не только ужасающее состояние, но и нелепость, с которой они сталкиваются в системе здравоохранения. Они рассказывают о чувстве неудовлетворенности и иногда гнева, но не без юмора. Один родитель в частности обратил внимание на проблему с ортопедической обувью и нелепость процедуры ее заказа.

ФГ 3, стр. 7:

— [Сначала нужно собрать целый ряд документов, подтверждающих регистрацию ребенка в Санкт-Петербурге. Затем вы будете ожидать бумагу из отдела социального обеспечения с указанием номера в очереди. Не понятно, для чего нужна очередь, так как потом вы должны пройти медицинскую комиссию]. Мне пришлось записываться в январе на июнь. Затем нужно пойти на завод по производству обуви и стоять в очереди на улице, которую занимают с 6 или 7 часов утра. Одна очередь для всех: пожилых, взрослых с особыми потребностями, молодежи и маленьких детей. Отстояв очередь, вы получите право на снятие мерки с ноги ребенка. Затем обувь можно будет получить только через 2-3 месяца. Сколько раз за это время может измениться размер ноги ребенка! В общем, группа согласилась с ее мнением. Ее случай был не уникален:

ФГ 3, стр. 13:

—...Хотя говорят, что обувь делается на заказ, я не понимаю, в чем смысл, если вы получаете обувь только через 3 месяца после заказа... К тому же, вы получаете обувь на размер больше. В чем же состоит индивидуальный заказ?

ФГ 3 стр. 15:

—...Бесплатную обувь делают на 2-3 месяца дольше, чем платную. Как только заплатишь — получишь на следующий день. ...Как это может быть? В чем разница? Государство платит или я?

Обсуждали также проблему оплаты медицинских услуг, которые по закону должны оплачиваться из средств социального страхования:

ФГ 2, стр. 33:

—...В поликлинике для взрослых можно сдать анализ на сахар крови бесплатно, однако то же самое для ребенка невозможно.

ФГ 3, стр. 11:

—...Что входит [в список лекарств/услуг, уже оплаченных в рамках системы здравоохранения], а что не входит, неизвестно. Нигде не написано.

Аналогично ситуации с социальными пособиями, этот вопрос сопровождается путаницей и противоречиями. Любопытно, что существование путаницы, о которой говорят родители, подтвердила в интервью вице-губернатор Косткина, (опубликовано на официальном сайте города):

Косткина 1, стр. 2:

— Довольно давно люди говорят об отсутствии сегодня бесплатной медицины в городе. И они правы! За все в больницах взимаются деньги. Никто наверняка сказать не может, за какую помощь надо, а за какую не надо платить... В апреле мы планируем четко разобраться с этой проблемой. Те несправедливые действия, с которыми сталкиваются ветераны и обычные граждане, должны, наконец, прекратиться!

Из числа возможных проблем медицинского обслуживания детей специалисты упомянули только ситуацию с детьми, находящимися на попечении:

ФГ 1 стр. 4:

— *Детские поликлиники удивительные: это яркая звезда, которая светит на территории [муниципального образования], если мы говорим о детях, находящихся на попечении.*

Иными словами, беспокойство родителей в связи с медобслуживанием детей специалисты не подтверждают. Скорее было очевидно полное нежелания обсуждать такие проблемы. Может быть, присутствие сотрудника поликлиники в группе повлияло на ход дискуссии. Или группа не считала, что вправе комментировать услуги здравоохранения.

А1.3. Образовательные услуги для детей – детские сады

Родители обеих групп считают детские сады важной образовательной услугой, доступной для детей младше пяти лет. Участники специально не обсуждали качество работы детских садов, которые посещают их дети. Однако когда об этом заходила речь, они отзывались положительно, демонстрируя свою удовлетворенность данными учреждениями:

ФГ 2, стр. 4:

— *... Есть бесплатные логопедические детские сады, взносов нет...В каждой группе всего по 15 детей, тогда как в обычном детском саду по 24...Единственная проблема — через год нужно переводиться.*

ФГ 3, стр. 17:

—*...Для меня детский сад — спаситель... Я отвожу туда ребенка и свободна. Там его учат. Для нас это очень хороший помощник.*

Любопытно то, что родители детей группы риска, по-видимому, согласны с тем, что логопедические сады, предназначенные для детей с нарушениями речи, более предпочтительны для их детей, нежели обычные, так как там лучшее соотношение персонала и детей, «нет взносов». Они обсуждали необходимость получения массы документов в поликлинике. То есть проблемой, скорее, в этом отношении, для них являются бюрократические формальности, нежели медицинская диагностика речевых проблем ребенка:

ФГ 2, стр. 2:

— *Оказалось, это поликлиника [может направить ребенка в логопедический сад] ...Нам сказали пойти в поликлинику, взять направление от логопеда и вернуться к ним...*

— *А это возможно?*

— *У логопеда все возможно для любого ребенка, так как все дети плохо говорят.*

Поскольку для родителей детей с особыми потребностями не проблема отдать ребенка в детский или даже логопедический сад, то вопрос борьбы за место в детском саду в дискуссии не затрагивался.

В целом, дискуссии обеих групп в меньшей степени касались качества образования, и в большей степени нехватки мест и трудности их получения. В частности, родители детей группы социального риска обсуждали систему неофициальных платежей, требуемых с родителей за место в детском саду:

ФГ 2, стр. 2:

— *...Мы не можем устроить внуков в детский сад. Говорят, мест нет. Нам сказали:*

— *Заплатите, и мы найдем места.*

ФГ 2, стр. 2:

— *В одном детском саду нам сказали:*

— *У нас есть платная группа.*

— *Как группа развития?*

— *Да. Вы должны заплатить за место, а в дальнейшем по 2000 ежемесячно.*

— *Моя дочь одна растит ребенка. Конечно, с моей помощью... . И, если нет нескольких тысяч рублей, ребенок сидит со мной и тремя другими малышами. Так я присматриваю за ними и обхожусь как-то своими силами.*

Эта система неофициальных платежей, которую описывают родители детей группы риска, не всегда является открытой оплатой за услуги:

ФГ 2, стр. 3:

— Они не говорят открыто. Конечно, нет. Они говорят, нет мест. Они не берут ребенка. Да, не берут. Они ждут, пока вы скажете:

— Я могу оказать помощь детскому саду.

ФГ 2, стр. 3:

— Родители покупают мебель [для детского сада]...регулярная оплата составит около тысячи в месяц. Даже сейчас они берут по 500 рублей с каждого родителя. Купили диван для детей в группу... . А еще есть праздники и фестивали...

Родители детей с особыми потребностями не упоминают систему платежей вообще. Они, скорее, описывают свою тревогу и разочарование, когда приходится умолять. Дело в том, что детские сады могут принять очень ограниченное число детей с особыми потребностями:

ФГ 3, стр. 6:

— ... У меня была истерика, меня довели меня до слез. [Мать рассказывает, как ее двоих детей не приняли в один детский сад, затем приняли, а затем отказали в последний момент].

ФГ 3, стр. 15:

— ...на район работает только один [детский сад].

ФГ 3, стр. 15/16:

— ...Мы пришли к невропатологу в детском саду... .Она сказала, что будет вынуждена отказать женщине [из другого района], так как мы живем ближе.

Группа специалистов обсуждала роль образовательных учреждений, особенно школ, как помощника детям и семьям:

ФГ 1, стр. 2:

— Если раньше школы заботились как об образовании, так и о воспитании наших детей, то с некоторых пор они стараются поскорее избавиться от детей [то есть, после занятий]. В результате появилась должность социального педагога, но проблему это не решило.

Не была упомянута ни проблема нехватки мест в детских садах, ни система неофициальных платежей. Возможно, потому, что их беседа в основном была направлена на старших детей. А также на роль учителей и административных сотрудников школы как неофициальных социальных работников:

ФГ 1, стр. 13:

— ...В школе мы перегружены такой [социальной] работой... . Сегодня я встречаю ребенка на входе и веду ее в школу – она провела три ночи [на улице]. Кормлю ее, неофициально!...А какая польза от наших центров [социальной поддержки] и от меня как социального работника? Я оказываю ей разовую помощь, а ей, может быть, в этой ситуации не такая помощь нужна.

Возможно, на обсуждение образовательных услуг специалистами повлияло присутствие директора средней школы среди участников группы. Иначе говоря, нужно заметить снова, что некоторые темы, доминировавшие в группе родителей, такие, как нехватка мест в детских садах и система неофициальных платежей, явно отсутствовали в беседах групп специалистов.

A2 Впечатления родителей от других факторов, влияющих на их способность заботиться о детях

A2.1. Организация присмотра за ребенком, возможности трудоустройства матерей, детские игровые площадки

Эти три темы постоянно поднимались обеими группами родителей. Разница заключалась в аспекте, на котором более сосредотачивала внимание конкретная группа. Родителей детей с особыми потребностями больше волновала дискриминация детей на детских площадках. А родители детей группы риска больше беспокоились из-за низкого качества детских площадок (грязь, собаки и т.п.). Родители детей группы риска, кроме того, упоминали о нехватке возможностей официального трудоустройства в отличие от родителей детей с особыми потребностями, больше заинтересованных в работе на дому.

Родители детей группы риска подняли вопрос о социальных гарантиях работающим матерям. Например, обсуждалась возможность взять однодневный больничный для ухода за больным ребенком. Они продемонстрировали незнание прав работников:

ФГ 2, стр. 21:

— *Какие вопросы вам хотелось бы адресовать властям?*

— *Работающие матери, например хотят, чтобы работодатели были более лояльными...Сейчас ситуация лучше, чем 10 лет назад, когда не было никаких социальных гарантий и все работали без официального трудоустройства.... Моя дочь до сих пор так работает.*

ФГ 2, стр. 32:

— *...Существует множество частных компаний, они в любой момент могут вышвырнуть человека без трудовой книжки. А для государственного предприятия ... должна быть определенная квалификация...*

ФГ 2, стр. 33:

— *Но ведь любая фирма должна придерживаться трудового кодекса...*

— *Ха! Должна.... Может быть, (необходимы) консультации для женщин ..., если они не знают своих прав и обязанностей...*

Родители детей с ограниченными возможностями больше занимались вопросом нехватки возможностей надомной работы, которую они могли бы совмещать с обязанностями по воспитанию и уходу за детьми:

ФГ 3, стр. 3:

— *Я бы с удовольствием подрабатывала...*

— *Негде?*

— *Негде. Только надомная работа.*

Одна мать рассказала о своей попытке найти надомную работу через местную биржу труда. Она ушла оттуда с чувством, что у нее просто выманили 200 рублей, обещая предоставить работу:

ФГ 3, стр. 3:

— *...Я пошла туда, желая найти (работу). В объявлении было написано: «Надомная работа». Сборка ручек. Они взяли с меня 200 рублей, не предоставив ничего, рассмеявшись прямо в лицо...*

Другая мать рассказала о том, как ей удалось найти работу:

ФГ 3, стр. 3:

— *Я нашла работу сама. Я работаю бухгалтером на дому, но даже при этом мне приходится по работе разъезжать по городу. Отвожу отчеты в налоговую инспекцию, в социальный фонд.*

Однако транспортные проблемы и система социального обеспечения детей затрудняют для нее возможность совместить работу и уход за ребенком:

ФГ 3, стр. 3:

— *Дело в том, что повсюду мы ездим вместе. Когда она была маленькой, я сажала ее на складной стул на колесах и брала с собой в автобус или трамвай.*

Единственный выход, по ее мнению, научиться водить автомобиль. Однако женщина расстраивается из-за того, что не может позволить себе приобретение машины:

ФГ стр. 3:

— *...Я учусь вождению. Уже заканчиваю. И снова...одно время действовал закон о предоставлении автомашины (инвалидам). Сейчас его отменили*

В целом, трудоустройство оказалось более важной проблемой для родителей детей группы риска, чем для родителей детей с особыми потребностями. В ФГ 2 мнения разошлись о том, достаточно или недостаточно рабочих мест в городе, какая квалификация нужна, чтобы туда устроиться:

ФГ 2, стр. 31:

—...Вы говорите, что всегда можно найти работу. Не всегда. Сейчас действуют возрастные ограничения. Обычно предел — 45 лет. Даже в возрасте 45 лет работу уже не найти.

ФГ 2, стр. 32:

— Сейчас в городе полно работы, [например], кассир в «Пятерочке» [сеть супермаркетов]...

— Понимаю, но моя дочь ходила туда, они берут только с опытом аналогичной работы.

Группа специалистов затронула тему трудоустройства молодежи. Подросткам трудно найти работу, которая бы соответствовала возрасту. Это связано с ограничениями, накладываемыми законодательством на труд несовершеннолетних:

ФГ 1, стр. 8:

—...У нас был мальчик, кажется, его родители пили. В конце концов, отец умер, в 14 летнем возрасте парню пришлось работать грузчиком. Сейчас ему 17 лет. Ребенок «потух». Это тяжелая работа, безусловно. Такое давление на ребенка его возраста.

Они говорят, что на молодежной бирже труда небольшой выбор вакансий, если исключить, например, «рабский труд» в Макдоналдсе (ФГ 1, стр. 8).

Обе группы родителей обсуждали важность заботы о детях и недостатки формальной системы социального обеспечения детей. Недостатки связаны как с возможностями трудоустройства, так и с возможностями развития ребенка с целью научить его решать практические задачи ежедневного существования:

ФГ 2, стр. 8:

— ...Когда я впервые родила, я сидела словно в пустоте два года. Ты не можешь никуда выйти по делам. Даже просто выйти без ребенка. Не каждый может позволить себе платить по 50 рублей в час няне.

Один родитель сообщает, что в поликлинике не всегда хорошо относятся к тому, что дети сопровождают больных взрослых, поэтому в этой ситуации также необходим присмотр постороннего за ребенком:

ФГ 2, стр. 86

— ...[не каждый], сидящий с ребенком, [может оплачивать услуги няни]. Я сама заболела. Пришла в поликлинику с ребенком. Мне сказали:

— С ребенком нельзя, выйдите.

— Я спросила:

— Но почему? Он очень подвижный. Он может здесь что-нибудь сломать...А если его ударит током?

Я ходила на электрофорез, где нужно лежать 25 минут. Я ходила туда две недели, это был просто кошмар.

Наиболее распространенная форма присмотра за детьми, по словам родителей детей группы риска, это неформальный кратковременный присмотр:

ФГ 2, стр. 8:

— ...Ну, у нас взаимобмен. Если мне надо уйти, я оставляю ребенка. Если ей надо уйти, она оставляет мне своего малыша.

— Вам повезло...

ФГ 2, стр. 9:

— ...Я не знаю, как бы обошлась без друзей. Все благодаря им ... Обе подруги сидят с моим (ребенком), забирают его и сидят ним.

ФГ 2, стр. 9:

— Порой вам необходимо уйти. Мне повезло, моя подруга живет на втором этаже. Я укладываю ребенка, приходит подруга. Знаете, что я делаю? Я иду за продуктами. Я хожу в магазин только ночью. Я не могу сделать этого днем. Это очень утомительно, вместо того, чтобы спать, я иду в магазин после полуночи. Когда думаешь об этом, кажется, такая мелочь, но все же это очень неприятно.

Вот что говорит бабушка, присматривающая за 4 детьми младше 4 лет, об организации долгосрочного присмотра за детьми:

ФГ 2 стр. 2:

—...Моя дочь одна растит ребенка. Конечно, с моей помощью... Если у вас нет нескольких тысяч рублей [за место в детском саду], тогда я сижу с этим ребенком и еще с тремя младшими детьми. Так я присматриваю за четырьмя малышами, как-то обхожусь сама.

Примечательно, что родители детей с особыми потребностями обсуждали организацию присмотра за детьми меньше, чем другая группа родителей. Затронув тему, они перешли в основном к проблеме «бэбиситтера». Такая практика, введенная НГО, подверглась суровой критике как неприменимая в жизни и нежелательная для развития ребенка:

ФГ 3, стр. 3:

— ...[в ГАОРДИ...можно воспользоваться услугами бэбиситтера]...Но если ты действительно попросишь, придется ждать год. Конечно, если ты за год знаешь, что тебе придется уйти в конкретный день, то ты пригласишь бэбиситтера. Конечно, нет. Это насмешка.

ФГ 3, стр. 17:

—...[Идея бэбиситтера вам нравится?]

— Нет...если в детском саду [мой ребенок] [развивается]...то бэбиситтер просто сидит с ним дома [нет]...Хотя кому-то он действительно может помочь.

Группа специалистов также подтверждает существование неофициальных систем присмотра, но некоторые относятся к ним негативно, как к явлению, свидетельствующему о слабости нового поколения:

ФГ 1, стр. 8:

— ...это новое поколение... Мы как-то умудрялись растить детей. А сейчас я вижу, как мои [бывшие] студенты воспитывают детей: оставляют их на бабушек. Может бабушка, не может, есть ли у нее собственные проблемы, их

не касается. А ведь бабушки сейчас тоже что-то продают или как-то иначе подрабатывают.

Эта участница не обсуждала вопрос поддержки бабушек или возможность родителям работать, пока ребенок находится с бабушкой. Она свела свое высказывание, скорее, к необходимости создания служб для детей, которые представляет в основном в форме служб пребывания, созданных в центре:

ФГ 1 стр. 8:

—...Вот почему такой центр необходим в таком большом районе. Для того чтобы каждый ребенок знал, куда пойти, знал, что может там переночевать. Если его избили, или случилось что-то еще,... чтобы он знал, куда пойти. Чтобы он не шел в метро, под забор, в публичный дом или подвал, где они колются ... и бог знает что еще.

И вновь, проблема организации присмотра за детьми как важный элемент системы ухода и развития малыша прямо не упоминается в фокус-группе специалистов.

Вопрос об игровых площадках, поднятый обеими группами, возможно, более активно обсуждали родители детей группы риска, нежели родители детей с особыми потребностями. Родители детей группы риска в ФГ 2 подчеркнули низкое качество детских площадок. Они жаловались на парковку машин поблизости и на выгул собак:

ФГ 2, стр. 21:

—...Детские площадки...кто за них отвечает? Нам негде гулять...Там повсюду, простите за выражение, собачьи экскременты.

ФГ 2, стр. 22:

—... Огромные собаки без намордников и поводка...Нужно вводить штрафы или хотя бы просто вешать таблички о запрещенном выгуле собак, например, в парках.

ФГ 2 стр. 22:

—...В нашем дворе обитают бездомные собаки. Масса бродячих собак... вокруг детского садика.

Напротив, родители другой группы отметили высокое качество детских площадок в их районе, но подчеркнули неприятную дискриминацию и поддразнивание, с которым сталкиваются их дети, что и заставляет их не водить детей на эти площадки (ФГ 3 стр. 19-20).

Группа специалистов вновь затронула проблему поверхностно. Была отмечена в основном только необходимость организовать досуг ребенка и молодежи, чтобы уберечь от проблем, вредного влияния улицы и собак. Из их комментариев следовало, что детскими площадками ведают муниципалитеты. Однако участники добавили, полномочия муниципалитетов ограничены и что игровые площадки — это мелочь на общем фоне:

ФГ 1 стр. 6:

—...У муниципалитетов нет полномочий. Они только выплачивают опекунские пособия, покупают школьную форму многодетным семьям и строят детские площадки.

Проблема загрязнения города собачьими экскрементами, действительно, отражена и на интернет-сайте города в рамках «Диалога с властью»:

Косткина 2 стр. 1:

Вопрос: Нужно ли штрафовать владельцев собак, если хозяева не убирают за своими питомцами?

– Да... до сих пор был только один сотрудник на район [ответственный за загрязнение данной территории], сейчас штат будет расширен до десяти человек.

A2.2. Доступность города и транспорт для детей с особыми потребностями

Единственным вопросом, который подняли родители детей с особыми потребностями и не затронули в дискуссиях другие фокус-группы, стала проблема транспорта и его доступность для детей с особыми потребностями. Родители вновь и вновь говорили об этом. В обсуждении использовался даже график, иллюстрировавший устойчивость и давление, которое эти труднорешаемые проблемы оказывают на их жизни и жизни их детей. В основном, обсуждали два аспекта, первым из них стал транспорт:

ФГ 3 стр. 2:

— ...Сесть в автобус с ребенком с особыми потребностями — это убийство.

ФГ 3 стр. 17:

— Поездка [в другую часть города на далекое расстояние] настоящая проблема. У нас нет машины. Это ужасно далеко. Крайне утомительно...

ФГ 3 стр. 3:

— ...Дело в том, что мы везде ездим вместе. Когда она была маленькой, я поднимала ее детский стул на колесах в автобус или трамвай, а сейчас

Вторым аспектом стало непосредственно место жительства:

ФГ 3 стр. 2:

— У нас есть пандус для инвалидных колясок... Неизвестно зачем дворник соорудил холмик прямо перед ним, поэтому спустить кресло невозможно. Кроме того, у нас три лифта и ни один из них не работает.

ФГ 3 стр. 2:

— У нас все общество такое. Наше общество только притворяется, будто у нас нет людей с особыми потребностями. Здесь это нормально. Ничего не приспособлено. Будто нас не существует.

ФГ 3 стр. 2:

—...Наши поликлиники также не оборудованы так, чтобы можно было оставить ребенка одного в инвалидном кресле.... Нашу поликлинику недавно отремонтировали. Там огромный лестничный марш...

ФГ 3 стр. 2:

— ...Я не хочу вызывать врача на дом, я готова сама пойти в поликлинику, но не могу этого сделать вместе с ребенком в инвалидном кресле. Поликлиника не приспособлена для колясочников.

ФГ 3, стр. 17:

— ...невозможно поднять ребенка на этаж, где я живу, потому что лифт не работает. Нам с большим трудом удается гулять или выходить куда-то, бывает, мы просто выводим его на балкон... Большинство «гуляет» на балконе, хорошо еще, что балкон есть.

Одна мать описала случай (ФГ 3 стр. 24), как случайно столкнулась с представителями местной администрации в своем доме, возвращаясь с прогулки с ребенком-колясочником. Она попросила чиновников помочь поднять кресло на этаж. Чиновники отказались, ушли, а через полчаса лифт по их распоряжению отремонтировали, хотя до этого он не работал 2 месяца! Это смешная история, однако очень хорошо показывает, как чиновники местной администрации, когда их самих попросили выполнить простую повседневную задачу поднять ребенка на этаж, поняли всю сложность задачи для родителя и смогли легко решить ее. Ниже приводится дискуссия, в которой родители делятся впечатлениями от практической реализации социальной политики на практике. Вопрос доступности и транспорта всплывает вновь и вновь как постоянная проблема, влияющая на само качество повседневной жизни. Они буквально везде должны водить детей с собой, куда бы ни пошли, как в государственное учреждение, так и в собес.

А2.3. Другие темы, обсуждавшиеся в группе специалистов

Группа специалистов обсудила и другие темы, не затронутые родителями. Такие темы, однако, связаны с возможностью родителей заботиться о детях в условиях действующей социальной политики:

- Задолженность за квартиру как причина бездомности детей и семей
- Слишком поздняя реакция на проблемы, задолго после того, как они приняли характер эндемии. Необходимость ранней профилактической работы

- Неясность порядка работы социальных служб и процедур отчетности в органах социального обеспечения, образования и здравоохранения.

Специалисты согласились с тем, что функционирование местных служб в основном строится на работе сети отдельных лиц, которые любезно отвечают на взаимные просьбы о помощи только на основании личного знакомства или взаимной преданности, а не потому, что должны это делать согласно должностной инструкции:

ФГ 1 стр. 4:

—...У нас много государственных органов...однако иерархия вообще не определена: кто кому и как подчиняется...мы работаем только потому, что знаем друг друга десятилетиями и уважаем друг друга.

Они испытывают недостаток систематически скоординированного применения политики. Например, в беседе о наркотиках, продаваемых детям в клубах, они высказали мнение о том, что милиции проблема известна, и милиционеры санкционируют такую продажу. Однако в итоге они винят родителей в недостатках системы социального обслуживания: (ФГ 1 стр. 6):

— Мы занимаемся профилактикой. Обращаемся в милицию, приглашаем инспектора по делам несовершеннолетних, всю ночь ходим вокруг, пытаюсь выяснить, кто есть среди посетителей. Мы отводим детей домой, передавая заботам матери. А ведь именно мать позволила детям пойти туда.

А3 Отзывы родителей о практической реализации социальной политики

А3.1. Отзывы родителей об отношении к ним чиновников и о работе государственных служб

В данном разделе частично дублируются сведения, представленные в разделе А1 и А2 выше и А4 ниже. Однако здесь родители, говоря о встречах с чиновниками собесов, органов образования и здравоохранения, собственными словами характеризуют реальность. Это позволяет проанализировать дискурс тех, кто оказывает услуги или разрабатывает принципы работы служб. И снова, между двумя группами родителей наблюдаются различия, но сначала я изложу общие моменты.

Чиновников, особенно социального сектора, родители в основном считают грубыми и безразличными:

ФГ 2 стр. 12:

— Многие не получили магнитную карту. Им просто отказали при обращении в собес.

ФГ 2 стр. 15:

— ...Чиновникам наплевать на то, что у нее маленький ребенок, что она должна работать, должна приносить деньги в семью,...что должна одна воспитывать ребенка...

ФГ 3 стр. 6:

—...Со мной была истерика, они довели меня до слез...[о местном отделе образования].

ФГ 3 стр. 13:

—...Создается впечатление, что чиновников обучают только тому, как отказывать и адресовать людей к своду законов.

ФГ 3 стр. 6:

—... Не говоря уже о том, что ты приходишь к чиновнику и начинаешь говорить, знаете, я бы хотела получить то-то, а они говорят: «Убирайся от сюда к чертовой матери»...В лучшем случае они советуют: «напишите заявление и отдайте секретарю»...

ФГ 3 стр. 20:

—... Наше общество не готово к этому... Некоторые чиновники говорили: «Почему мы должны заниматься вашим ребенком [с особыми потребностями], болезни которого стали результатом вашего пьянства?»...

ФГ 3 стр. 20:

—...Чиновники такие грубые!...

ФГ 3 стр. 20:

—...Они говорили: «Зачем вы нас беспокоите?»... «Ваш [ребенок] в любом случае урод, зачем вы надоедаете, требуя от государства денег...(о чиновниках органа здравоохранения в Москве при проведении особого медицинского исследования)?

Сердитый тон сотрудницы поликлиники, выгнавшей мать (из ФГ 2) за то, что та пришла в поликлинику для взрослых с ребенком (см. А1.2 выше), трудности получения информации у чиновников о пособиях и льготах (см А1.3 выше), грубость и жестокость в словах чиновников... Все это постоянно обсуждают родители в фокус-группе. Отношение чиновников, о котором говорят родители, подтверждается тем, как чиновники собесов и органов здравоохранения из фокус-группы специалистов отзываются о своих клиентах и семьях:

ФГ 1 стр. 1:

— ...[попросили привести пример случая с маленьким ребенком] неблагополучная семья (безнравственная, семья неудачников): ребенок предоставлен сам себе, как это и бывает. Мать пьет, ребенок не развивается, питается плохо, без документов, ни свидетельства о рождении, ни гражданства.

ФГ 1 стр. 2:

— ...Дворовая компания, пьющие родители, беспризорные дети...

ФГ 1 стр. 4:

—...Все наши беды, все беды детей идут из их собственной семьи. Источник их бед — родители.

ФГ 1, стр. 4:

—...Семьи, которыми пренебрегает общество,...безнравственные люди. Это наркоманы, проститутки, мошенники!

Этот длинный список ярлыков, а подчас и саркастических слов составлен на основании высказываний в ходе работы «фокус-группы»:

ФГ 1 стр. 4:

—...Мамы-одиночки («одинокие матери»);

стр. 5:

—...рост числа морально опустившихся семей,...рост численности трудновоспитуемых детей)...наркоманов...

стр. 9:

— ребенок из неблагополучной семьи [не хочет работать за такую низкую зарплату]...он должен купить что-то для своей матери: бутылку (алкогольного напитка)! Важно то, что многие семьи, как морально опустившиеся, так и нормальные, имеют задолженность за квартиру

Стр. 13:

— Алкоголики- родители (родители алкаши)...

На первый взгляд кажется, что это укоренившееся, не подлежащее изменению гневливое и обвиняющее отношение направлено только на родителей, которые неадекватно заботятся о детях. Поэтому возможно представить, что испытывают родители, сталкиваясь с таким отношением чиновников, оказывающих услуги в рамках системы здравоохранения, соцобеспечения и образования. Ближе к концу дискуссии, однако, один специалист высказал мнение, которое поддержали все в группе. Оно отразило более гуманное отношение к семьям района и твердое обязательство пытаться помогать семьям, решая социальные проблемы:

ФГ 1 стр. 18:

—...Мы расстроены. Потому что есть люди, которые отдают этой работе всю душу, работая не один десяток лет. Они расстроены. Потому что мы с вами фактически ничего не добились.

ФГ 1, стр. 20:

— Когда семья будет социально защищена, когда семья будет нормально жить, когда у людей будет работа, а их дети будут учиться бесплатно, тогда семья будет присматривать и заботиться о детях и проблема социально опустившихся детей исчезнет.

Возможно, это риторическое замечание или откровенное заявление о чувстве разочарования на фоне более широкой политики. Однако оно осложняет другие искренние и одноплановые высказывания, которыми многие участники этой группы характеризуют клиентов.

Родители признают, что безразличие и антипатия чиновников характерны не для всех:

ФГ 3 стр. 13:

— Именно люди, в основном, помогают, а не организации или чиновники. Все зависит от человека, которого вы встречаете в организации, это, прежде всего, человек.

Участники также признают, что они сами и их поведение может повлиять на реакцию чиновника. Проситель может попытаться свести к минимуму антагонизм чиновников:

ФГ 2 стр. 13:

— ...Конфликты в беседах....Но вы должны как-то бороться, приходится идти...Да, там вы встречаете неприезливые лица, то есть они готовы отказать вам...Но, когда вы начинаете говорить с ними нормально, они переходят на нормальный тон

Однако родители детей с особыми потребностями приводят многочисленные примеры практически шокирующего отношения чиновников:

ФГ 3 стр. 3:

— *Боже мой, что я могу сказать, ты приходишь к чиновникам, а они говорят: «Вам трудно ухаживать за вашим инвалидом, отдайте его в детский дом».*

ФГ 3 стр. 20:

— *Чиновники так жестоки!...Даже с экрана телевизора они советуют отдать детей в детский дом.*

ФГ 3 стр. 20:

— *...Те чиновники нам сказали: «Зачем вы мучаетесь, у вас есть двое здоровых детей, откажитесь от этих двух и дело с концом».*

Родители детей с особыми потребностями сталкиваются с тем, что социальная политика города по сути своей принуждает их поместить детей с особыми потребностями в учреждения государственного воспитания на длительный срок. Часть данных по материалам фокус-группы демонстрирует именно такое шокирующее впечатление от реализации социальной политикой на практике. А возможно, и иллюстрирует пропасть между установленными формулировками политики, выявленными в обзоре документов, и способом их интерпретации и применения чиновниками, непосредственно общающимися с клиентами. Группа специалистов ссылается на необходимость создания системы государственных воспитательных учреждений, в основном предназначенных для детей группы социального риска и молодежи:

ФГ 1 стр. 1:

— *...[неблагополучные дети]...Для таких детей, по большей части, но не для всех, конечно, нужны социальные учреждения закрытого типа.*

Одним из главных документов, изученных для настоящего исследования и содержащих основы городской социальной политики, является «Ежегодное обращение губернатора от 30 марта 2005», в котором говорится:

В.И. Матвиенко 2005 стр. 6:

—...Основными приоритетами государственной политики (бюджетная политика) 2006 года являются: ...эффективная социальная политика, целевое оказание социальной помощи...поддержка детства в целом

И

В.И. Матвиенко 2005 стр. 8:

—...Мы не забудем: отношение к людям с особыми потребностями — это тест на социальное здоровье всякого государства или общества.

Матвиенко, 2005 стр. 8:

—...Мы должны сказать себе: все, что связано с детьми, должно стать приоритетом города. Это значит качественное акушерство и детская медицина, образование, досуг, полноценное питание, возможности развития творческих способностей и спорт.

Матвиенко 2005 стр. 8:

—...В 2005 году мы решили сконцентрировать усилия на укреплении института приемной семьи... Нет другого способа снизить число сирот и закрыть доставшиеся по наследству от Советской эпохи детские дома.

Отзывы родителей детей с особыми потребностями свидетельствуют о том, что чиновники городских органов соцзащиты, образования и здравоохранения по-разному интерпретируют и применяют политику города. Например, они рассматривают помещение ребенка с ограниченными возможностями в государственное воспитательное учреждение как способ освободить родителей от бремени ухода за таким ребенком.

Другой аспект дискурса родителей, отмеченный в обеих группах, но особенно в ФГ 3, это огромное количество учреждений, которые приходится обойти родителям (собесы, поликлиники, центры системы образования и социальной защиты) для получения документов. Такие документы необходимы для оформления социальных пособий, получения мест в детском саду или записи на получение услуг, например, летний лагерь, места в санатории и т.п.:

ФГ 3 стр. 6:

— Справки можно собирать бесконечно. Нужно оставить ребенка кому-нибудь, для того чтобы сходить и что-то попросить, сделать что-либо. Если собираешься устроиться на работу...Если не с кем оставить ребенка, то придется с ним сидеть в очередях, а на наглые рожи чиновников, и правда, смотреть невозможно. Никто не пропустит тебя вперед с ребенком, только представьте себе, 3 часа в очереди с ребенком...

— «Мы ходим, Я ходила, Я пришла, Я пошла, Меня отпустили, Я иду, Мы ушли»,
— почти каждая страница расшифровки изобилует глаголами, описывающими ежедневные хождения и встречи с чиновниками, оказывающими социальные услуги, предоставляющими социальные пособия, услуги образовательной и медицинской сферы. Что касается родителей детей с особыми потребностями, для которых процесс «хождения», «передвижения» в любой его форме по городу, выхода куда-либо является мучительным уже сам по себе, то у них создается впечатление, что этот Сизифов труд не закончится никогда.

А.3.2 Отзывы об НГО

В основном родители считают, что НГО демонстрируют иное отношение к ним, которое выгодно отличается от поведения госслужащих:

ФГ 2 стр. 28:

— (получив приглашение от совместной службы НГО и муниципалитета принять участие в деятельности группы)...Я сказала, что у меня маленький ребенок, поэтому я никуда не могу выйти. Приглашавший ответил, что у них есть человек, который присмотрит за ребенком. Знаете, его слова были как бальзам на душу.

ФГ 3 стр. 9:

— [об Институте раннего вмешательства] Мне нравится отношение к ребенку, а также к родителям. Мне нравится, что они действительно что-то делают, у ребенка очевидны результаты...

Но не всегда отзывы положительные. Доказательство тому — отзывы о службе бебиситтеров, организованной НГО, указанные в разделе А2.1 выше. Такую службу родители воспринимают как бюрократическую, малоэффективную и абсолютно ненужную. Причем, это мнение тех, кто или говорит со слов других, или непосредственно обращался туда. Бабушка из фокус-группы 2 также указала на то, что для получения помощи от местной НГО ей тоже пришлось собирать «кучу справок», так же, как и для государственного учреждения.

Некоторые родители из ФГ 2 полагают, что НГО следует внимательно контролировать, предоставляют ли они помощь именно тем, кто действительно в ней нуждается, и что их услугами не пользуются беспринципные лгуны:

ФГ 2 стр. 29:

— (НГО) очень хорошо знают людей, они и должны хорошо знать людей, с которым контактируют...Они должны знать, кому нужна помощь, кому следует ее оказать, а кому нет, кто может обойтись. Они должны очень хорошо разбираться в людях.

Одна мать коротко обобщила свое понимание различия между НГО и государственными службами:

ФГ 2 стр. 27:

— НГО ничего нам не должны... Если организация хочет помочь нам, это прекрасно. Но они не обязаны...

А3.3 Приоритеты социальной политики, выделенные родителями и специалистами

Группы родителей столкнулись с некоторыми трудностями, когда их попросили объяснить, в чем разница между социальной политикой и непосредственно социальными услугами. Однако, они определили целый ряд приоритетов относительно социального обслуживания и политики в целом. Мы обобщаем их

предложения ниже с учетом того, что предложения родителей отличались от предложений специалистов, так же, как и предложения обеих родительских групп:

Фокус-группа	Формулировки, одобренные большинством участников фокус-группы, в ходе работы которой они были сделаны.	Формулировки из анкет, повторяющиеся минимум у 3 участников каждой фокус-группы, заполнявшей анкеты
ФГ 2	<ul style="list-style-type: none"> - Более широкая возможность выбора места лечения и врача, поликлиники, в которой Вам будут оказывать услуги в рамках медицинского страхования (стр. 20) - Усовершенствованные игровые площадки (стр. 21) и контроль за выгулом собак и уборкой их экскрементов (стр. 22) 	<p><u>Приоритетные проблемы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Образование и медицина <p><u>Приоритеты социальной политики для городской власти:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Образование и медицина
ФГ 3	<p>Соответствующий уровень (достойный) жизни — это необходимое условие для решения других проблем (например, транспортной), оно и должно стать приоритетом (стр. 17)</p>	<p><u>Приоритеты социальной политики:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Плохое качество медицинского обслуживания (в том числе нехватка специальных принадлежностей, например, подгузников большого размера и ортопедической обуви) - Плохие жилищно-бытовые условия - Недостаток информации
ФГ 1	<p>Создать единую систему социального обслуживания (стр. 19) Повысить уровень жизни семей</p>	<p><u>Приоритетные проблемы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Отсутствие единой системы работы

	(стр. 20), повысить суммы пособий семьям	<ul style="list-style-type: none"> - Люди плохо информированы о социальных услугах и пособиях <p><u>Приоритеты социальной политики для городских властей:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Принимать законы, которые сделают более систематизированной структуру социального обслуживания
--	--	---

В ФГ 3 родители детей с особыми потребностями наиболее последовательно обсудили все приоритеты, особенно активно высказываясь по поводу разных аспектов качества жизни их детей. Приоритетами, не отраженными в сводной информации по анкетам, но упомянутыми минимум 2 родителями в ФГ 3, стали трудоустройство и транспорт. Родители детей группы риска последовательно выделяли образование и здравоохранение как приоритет, требующий внимания властей. Однако в целом они не подтвердили в анкетах выделенные в ходе дискуссии аспекты как приоритеты социальной политики. Только один родитель из ФГ 2 повторил при заполнении анкеты в качестве приоритета необходимость совершенствования детских площадок, что фигурировало и в дискуссии.

Специалисты последовательно поднимали вопрос о необходимости улучшить организацию системы социального обслуживания с четким разграничением ролей и обязанностей, закрепленных на законодательном уровне. Приоритет более активной поддержки семьи, сформулированный в ходе дискуссии, только один раз повторили два представителя НГО в своих анкетах.

А3.4. Идеи родителей о том, как решать вопросы детей с особыми потребностями

Родители ФГ 2 не идентифицируют себя или своих детей с категорией детей, которым необходима особая поддержка. Такая поддержка, в которой нужна безпризорным (безнадзорным) детям, хотя для родителей характерны многие качества, которые, с точки зрения специалистов ФГ 1, свойственные неблагополучным семьям, см. сводку в таблице ниже.

Сводка социальных характеристик 5 участников ФГ 2, составленная на основании их анкетных данных

Профессия	Возраст	Число детей и их возраст	Ходят ли дети в детский сад?	Получаете ли Вы социальные пособия?
Пенсионер	57	4	Нет	Нет
Инженер-технолог	37	1	Нет	- компенсацию по квартплате - карта «Мать и дитя»
Домохозяйка	30	2	Да	- карта «Мать и дитя» - от муниципальных служб и НГО
Безработный	19	1	Нет	- материальная поддержка от муниципалитета - детское пособие

Шестеро из восьми детей не посещают детский сад, все четверо имеют право на поддержку муниципалитета и города, хотя пенсионерка из фокус-группы утверждает, что не получает помощи, объясняя причины. На первый взгляд, они выглядят, по крайней мере, как «неблагополучные семьи», по терминологии, упомянутой в ФГ специалистов. В таких семьях дети находятся в ситуации потенциального риска. По меньшей мере, это семьи, которые ведут борьбу с бедностью.

Когда ведущий попросил эту группу подумать о действиях, относительно их и для других детей группы риска, которым грозит опасность беспризорности, или нуждающихся в особой помощи (ФГ 2 стр. 24), дискурс родителей сразу начал напоминать дискурс специалистов.

Никто из участников не считает, что входит в группу риска согласно их пониманию термина, однако все они удовлетворяют формальным критериям, которые используют специалисты при определении «риска». Участники немедленно стали говорить о пьющих семьях, о тех, кто достоин поддержки, и тех, кто ее не заслуживает. Их дискурс, возможно, был не столь осуждающим, как среди специалистов, однако их тон заметно изменился, выражая позицию морального превосходства.

ФГ 2 стр. 24:

— *Для уличных детей?... Вновь наши власти. Почему они повышают стоимость коммунальных услуг, понижая прожиточный минимум? Многие семьи начинают пить, так как у них нет денег, они бросают детей, дети заканчивают на улицах.*

Хотя для них самих пособия и помощь были очень важными, доход помогал им ухаживать за детьми, они иначе относятся к выплате пособий таким семьям:

ФГ 2 стр. 24:

— *... Если вы дадите им денег, они их просто пропьют.*

Один участник утверждает, что таким семьям трудно найти работу. Другие не согласны:

ФГ 2 стр. 24:

— *... Не могу поверить. Никогда не поверю, что невозможно заработать на кусок хлеба для ребенка.*

Участники четко различают тех, кто достоин помощи (они сами), и тех, кто не достоин (пьяницы):

ФГ 2 стр. 24:

— *... Человек, живущий ради ребенка, у которого есть некий стержень [всегда найдет что-нибудь для того, чтобы накормить ребенка]... Люди разные. Я не буду пить водку, ходить по вечеринкам, потому что я знаю ... Я буду что-то делать для того, чтобы заработать ребенку на кусок хлеба.*

Когда ведущий попросил подумать о том, что они сами как отдельные граждане могут/им следует сделать, один родитель предложил, а другие поддержали идею приема в семью детей из неблагополучных семей в случае, когда, например,

матери необходима госпитализация. Или даже просто почитать книжку ребенку из благополучной соседской семьи после уроков.

А4 Другие аспекты, влияющие на способность родителей воспитывать детей в условиях текущей социальной политики

Учитывая, со слов родителей, враждебные стычки с государственными чиновниками, обязанными по должности оказывать услуги и помощь, в данном разделе материалов фокус-группы перечисляются другие способы, с помощью которых участники получают доступ или создают свои формы помощи для ухода за детьми. Некоторые из этих способов, например, неформальная сеть присмотра за детьми, организованная друзьями, соседями и родственниками, описаны выше в разделе А2. Ниже будут рассматриваться менее очевидные механизмы, которые позволяют решить проблему, выражения отчаяния или надежды, которые позволяют лучше представить жизнь этих людей на фоне заявлений о приоритетах социальной политики, охарактеризованных выше. В данном разделе также ставится задача рассмотреть ту степень, в которой они осознают необходимость самостоятельных действий, как для помощи себе, так и для помощи другим. Это то, что Вивьен Бурр характеризует в главах 6 и 7 как «социальный конструктивизм»

А4.1 Невидимая миру инвалидность

Родители детей с особыми потребностями, принимавшие участие в работе ФГ 3, упоминают недоступность среды обитания, отношение со стороны других детей и взрослых на детской площадке. Они болезненно воспринимают позицию окружающих, которые советуют отдать ребенка в интернат или детский дом, где ребенку будет более комфортно, и конечно о таких воспитанниках окружающие люди не будут знать. Одна мать обобщает такие чувства следующими словами:

ФГ 3 стр. 2:

— *Таково все наше общество. Оно притворяется, будто у нас нет людей с особыми потребностями. Для нас это норма. Ничего не приспособлено. Будто нас существует.*

Именно так объясняется жестокость, с которой некоторые родители сталкиваются в собесах и все новые и новые неудачные попытки городской администрации приспособить инфраструктуру для детей-инвалидов. Социальная модель инвалидности основывается на идее о том, что иметь разные потребности — это абсолютно нормально и что именно обществу в целом не удается адаптироваться к разным потребностям людей с «ограниченными возможностями» (Tossebro, 2004 стр. ХХХ). Родители в этой группе выражают свое замешательство, порой даже отчаяние, так как то, что так «обычно» для их детей и их самих, является таким трудным.

Родители ФГ 2 считают, что родители детей с особыми потребностями нуждаются в дополнительной поддержке. Они полагают, что именно таким людям должны в первую очередь помогать НГО. Таких людей общество рассматривает как объект сострадания и социального обеспечения.

А4.2 Достойные и не достойные малообеспеченные люди. Дискурс о бедности и бессилии

В общем, родителей и специалистов, участвовавших в фокус-группах, можно охарактеризовать как лиц, имеющих стабильный локус контроля (приписывание причин поведения внешним или внутренним факторам). Возможно, без применения предложенного Смитом и Вернером средства измерения локуса контроля, или методологии Антоновского для оценки логики, использование таких терминов может ввести в заблуждение. Однако в целом данные фокус-группы показывают, что ни специалисты, ни родители не стремятся взваливать вину за проблемы на «бедность», «нехватку ресурсов» или другие внешние по отношению к ним обстоятельства. Они демонстрируют осознанное чувство личной силы (способности к действиям), до некоторой степени анализируют лежащие в основе причины и возможные решения как с персональной точки зрения, так и с точки зрения общества. Некоторые родители обеих групп упоминают важность дохода, пособий и материальной помощи при воспитании детей. Для родителей детей с особыми потребностями, например, в качестве основного приоритета политики,

затронутого в ходе дискуссии в группе, был выдвинут «адекватный» уровень жизни. Само использованное слово содержит элементы, обозначающие «достойный» или «подобающий» уровень жизни. Идея о жизни с достоинством, о поведении чиновников по отношению к ним и их детям, кажется, больше волнует родителей, чем деньги или непосредственно доход. Занимательно, что в стратегическом плане Санкт-Петербурга также используются слова «соответствующий» (или достойный, подобающий), когда речь заходит о целях мероприятий по совершенствованию экономического положения горожан. В этой (важной) детали мнения родителей и авторов законов сходятся! Некоторые родители «детей группы риска», желая отделиться от родителей, которые так морально опустили, что предпочитают выпить, нежели накормить ребенка, демонстрируют значительную степень личной силы (способности к действию).

ФГ 2 стр. 27:

—...Я думаю, что большинство наших проблем вызвано убежденностью в том, что кто-то нам что-то должен. Если вы сами создали свою проблему, значит, вам ее и решать. Конечно, если есть возможность получить от кого-то помощь, огромное ему спасибо...

Однако участники еще не освободились от таких абстрактных выражений, как: «Если бы у нас были деньги, у нас бы было все!» (ФГ 2 стр. 8), хотя они и заявляют это в шутку.

Аналогично специалисты некоторое время жаловались на недостаточное финансирование служб и системы социальных выплат. Однако в итоге они уделили большее внимание необходимости создания совместных служб и совершенствования законодательства для того, чтобы добиться в большей степени унифицированного подхода к предоставлению услуг.

Очевидно, что дискурс групп специалистов и родителей в отличие от родителей детей с ограниченными возможностями содержит элементы нравственной оценки. Они делят бедных на лиц заслуживающих и не заслуживающих помощи, см. пункт

А3.4 выше. Более тщательного анализа, а возможно и отдельного исследования, заслуживает то, что язык законодательства о системе социальных пособий (см. В1 ниже) уже на уровне языковых средств отражает эту распространенную или общепризнанную точку зрения. Ее суть в том, что есть бедные «по уважительной причине», а есть бедные по собственной вине. Возможно, речь идет об одном из принципиальных моментов всякой социальной политики – показателе степени готовности общества помогать всем его членам, а не только «заслуживающим» помощи. В следующем разделе, посвященном анализу, будет сделана попытка развить некоторые изложенные здесь мысли.

Сводка результатов фокус-группы, использованных для Дельфийского исследования

Сводка мнений родителей и специалистов о социальной политике

В данной работе мы рассматриваем социальную политику, которая влияет на детей в возрасте до пяти лет, либо относящихся к группе детей в «трудной жизненной ситуации», группе «социального риска», либо имеющих инвалидность. Результаты рассмотрения материалов фокус-групп можно кратко свести к следующим 10 утверждениям:

- 1. Родители детей младшего возраста полагают, что дети младшего возраста не являются приоритетом социальной политики Города.** Родители считают, что им предоставляются дорогие и низкокачественные услуги, для получения социальных выплат трудно собрать необходимые документы и зарегистрироваться, схема их получения полна абсурдных и ненормальных требований. Не хватает мест в детских садах, некоторые родители сообщают о системе неофициальных платежей, предназначенных для получения места в выбранном детском саду, а также о ежемесячных «взносах». Родители говорят об отношении чиновников, которые реализуют социальную политику в учреждениях социального обслуживания населения или медицинских учреждениях. Таких чиновников они воспринимают как агрессивных или чрезвычайно негативно настроенных по отношению к

родителям и самим детям. Единственным положительным аспектом городской социальной политики, выделенным некоторыми участниками и рассматриваемым как «хорошая помощь», стала карта «Мать и дитя», которая позволяет молодым матерям получать помощь до того, как ребенку исполнится два года

2. **Кроме того, родители детей младшего возраста с ограниченными возможностями в особенности воспринимают социальную политику Города как политику, которая не только не поддерживает их в их желании воспитывать самостоятельно своих детей, но и интенсивно мотивирует на то, чтобы отдать ребенка в интернатное учреждение.** Родители малышей с ограниченными возможностями характеризуют поведение чиновников и специалистов служб социальной и медицинской помощи, с которыми они контактируют, как «грубых». Такие чиновники заставляют родителей почувствовать, будто «их детей не существует». Один участник образно назвал посещение поликлиники «суицидом».
3. **Родители постоянно ощущают нехватку информации о своих правах на ту или иную помощь и о процедуре ее получения.** Родители детей с ограниченными возможностями в особенности считают, что с системой выплат крайне трудно иметь дело. Они расстраиваются, когда от них ожидают, что они сами должны знать о своих правах из прессы. Это применимо и к родителям детей «группы социального риска». Родители не уверены в том, что полностью понимают социальную политику города, услуги и выплаты, вытекающие из нее, на которые они имеют или не имеют право.

В предыдущих трех утверждениях обобщается восприятие участниками социальной политики Санкт-Петербурга в действии. В следующих шести пунктах сформулированы некоторые способы, с помощью которых можно проиллюстрировать приведенные выше выводы.

4. **Карт «Мать и дитя» дает реально помогает некоторым матерям.** Ее можно считать выполнением Городом обязательства по поддержке раннего

детства. Однако некоторые считают, что карта обесценивается из-за инфляции. Кроме того, некоторые матери не знают, что имеют право на ее получение или не понимают, с чего следует начать процедуру ее получения.

5. **Некоторые участники ценят детские площадки, которые соорудили муниципалитеты.** Однако большинство сообщает практически о полном отсутствии безопасных, чистых и пригодных детских площадок. Собаки без намордников и поводков становятся другим поводом для беспокойства родителей. По-видимому, социальная политика не содержит последовательных стратегий, которые позволяют обеспечить доступ детей к игровым площадкам. Это, во многом, зависит от конкретных муниципалитетов или родителей-активистов.
6. **Родители детей с особыми потребностями подвергаются причиняющему страдания дискриминирующему поведению в отношении их детей** как на улице и детских площадках, так и во многочисленных муниципальных, районных и городских организациях. Родители не считают политику Города эффективной контрмерой против такого поведения или направленной на повышение информированности современного общества о таких детях. Некоторые матери детей группы социального риска также сообщают о дискриминации детей по признаку социального статуса и бедности.
7. **Вполне обычным явлением стало существование неформальных сетей по оказанию такой помощи и поддержки,** которая, с точки зрения некоторых участников фокус-группы, может или должна предоставляться официальными государственными службами. Речь идет о детских садах (приводятся пример бабушек и дедушек, соседей и друзей, которые присматривают за детьми, пока матери-одиночки делают покупки, работают, ходят в собес или поликлинику). В одном из примеров бабушка ежедневно присматривает за четырьмя внуками младше 4 лет без какой бы то ни было помощи от государства.

- 8. Социальная политика Города должным образом не регулирует транспортную проблему и проблему его доступности для родителей детей с особыми потребностями.** Эта проблема влияет на само качество их повседневной жизни. Участники рассказывают, как «таскают» детей по городу, об изолированности в квартирах при неработающих лифтах, как не имеют возможности погулять с ребенком на улице. Они не могут пойти в собес, так как там приходится стоять в очереди часами с ребенком на руках. Они вынуждены карабкаться по высоким лестницам с ребенком на руках даже в поликлинике.
- 9. Некоторые родители цитируют позицию В.И. Матвиенко относительно детей и родителей, которая заключается в следующем: «Если Вы решили завести ребенка, тогда извольте его обеспечить».** Они рассматривают такие заявления как отказ поддерживать родителей и детей, считают такую стратегию устаревшей.
- 10. Родители тратят много времени на хождение по учреждениям,** чтобы обеспечить для ребенка ту помощь, на которую он имеет право. Они тратят много времени на сбор справок в различных учреждениях и центрах. Часто родители не могут пойти в определенное учреждение в приемные часы. Создается такое впечатление, будто социальная политика Города максимально усложнена для родителей, пытающихся востребовать пособие или помощь в любой ее форме.

В ходе работы в фокус-группах родители назвали приоритетными следующие проблемы:

- a. Трудность устройства ребенка в детский сад. Их просят делать такие взносы, которые они не могут себе позволить
- b. Нет безопасных и чистых мест для прогулок и игр детей: детские площадки усеяны экскрементами собак
- c. Необходимость поддержки женщин, имеющих маленьких детей, через содействие в трудоустройстве, при котором работу можно сочетать с родительскими обязанностями.
- d. Тревоги по поводу низкого качества и дороговизны детской медицины

- e. Нехватка информации о том, на какие услуги, помощь и выплаты их дети имеют право. От родителей детей с особыми потребностями, например, ожидают, что они будут узнавать о своих правах через газеты или новости по телевизору
- f. Доступность и транспорт. Родители детей с особыми потребностями считают практически невозможным передвижение с детьми по городу на общественном транспорте

Родители предложили следующие возможные решения некоторых из названных проблем:

- g. Получить возможность выбирать врачей, специалистов или даже поликлинику, услугами которых в рамках своей программы медицинского страхования они будут пользоваться
- h. Более активно информировать других об их правах и обязанностях в связи с выплатами, трудоустройством, доступом к системе социального обеспечения ребенка, образовательным и медицинским услугам для детей.
- i. Поощрять взаимопомощь родителей, чтобы семьи оказывали друг другу услуги по временному присмотру, например, для других семей в кризисной ситуации (например, в случае госпитализации родителей). Чтобы они могли в случае необходимости оценить конкретный требуемый им тип поддержки самостоятельно. Поддержка может иметь самые простые формы. Например, накормить обедом соседского ребенка или почитать ему вместе со своими собственными детьми.

В Итоги анализа документов

Частично данное исследование включало обзор документов, которые были получены в основном с сайта Администрации Санкт-Петербурга www.spb.gov.ru 9 февраля 2006 года. Все ссылки на ресурсы сайта сопровождаются фамилиями конкретных лиц или цитируемого раздела сайта. Также приводится номер страницы этого документа в печатном варианте. Например: *Матвиенко 2005 стр.*

8 отсылает нас на страницу 8 версии «Ежегодного обращения губернатора» от 30 марта 2005, полученного с сайта и распечатанного 9 февраля 2006 в целях настоящего исследования. Полная библиография всех источников, на которые мы ссылаемся в данном разделе, приводится ниже в разделе «Библиография».

Обзор документов проводился по окончании работы фокус-групп, описанной выше. Основная цель обзора документов — проверка достоверности и поиск четких положений политики, которые прямо соответствуют проблемам и приоритетам, выявленным родителями и до некоторой степени специалистами. Перечисленные участники образовали три фокус-группы. Результаты предоставляются здесь для того, чтобы установить соответствие и несоответствие социальной политикой на бумаге и ее практической реализацией (применение описано выше). В дополнительном разделе рассматривается более тщательно лексика, применяемая в документах по социальной политике. Мы указываем, кому принадлежит данный дискурс, если это релевантно для целей настоящей работы. Наконец, предоставляются итоги обзора документов, связанных с участием общественности в создании социальной политики Города.

В1 Главные особенности и приоритеты социальной политики Санкт-Петербурга относительно детей младшего возраста

Мы рассмотрели документы, содержащие положения социальной политики. Было отмечено их разнообразие, однако, отнюдь не исчерпывающий характер. При поиске в сети мы использовали такие ключевые слова, как «участие», «создание социальной политики», «дети», «социальная политика», «семья». Среди найденных и изученных документов были законодательные акты, административные распоряжения, информационные сообщения для граждан, размещенные на веб-сайте Администрации города о социальных выплатах, официальные заявления высокопоставленных политиков и интервью прессе. Данный обзор документов не претендует на исчерпывающий характер и не затрагивает все аспекты социальной политики. Его цель, скорее, выделить

основные ключевые признаки социальной политики Города в аспектах, важных для настоящего исследования.

Основные положения социальной политики федерального уровня относительно детей

В целях настоящей работы мы рассмотрели два главных федеральных закона (номера 124 и 120), содержащих указанные ниже определения, лежащие в основе социальной политики относительно детей, которые стали объектом данного исследования:

«к детям в трудной жизненной ситуации относятся: дети с особыми потребностями, дети, живущие в малоимущих семьях» (статья 1, Федеральный закон №124)

«социальные службы для детей» — это организации, которые <...> предоставляют социальные услуги для детей, в том числе социальную поддержку, юридические услуги и материальную помощь <...> (статья 1, Федеральный закон № 124)

«несовершеннолетний в трудной жизненной ситуации» — это лицо моложе 18 лет, которое находится в ситуации, представляющей опасность для его жизни или здоровья или при которой не удовлетворяются основные потребности в процессе ухода за ним или его содержания <...>» (статья 1, Федеральный закон № 120)

«семья в социально опасной ситуации» — семья с детьми, которые находятся в социально опасной ситуации (статья 1, Федеральный Закон № 120)

Цель государственной политики в интересах детей — *«осуществление их прав согласно Конституции Российской Федерации». «Это приоритетная область деятельности для органов государственной власти». В том числе оказание «государственной поддержки семьям с целью обеспечения полной заботы о детях» (статья 4, Федеральный Закон 124).*

Органы соцзащиты оказывают ... «*бесплатные социальные услуги несовершеннолетним, находящимся в социально-опасной ситуации или прочих трудных жизненных ситуациях*» (статья 12.3, Федеральный Закон №120).

В Семейном кодексе содержится мало формулировок о социальной политике города. Это скорее регулирующая законодательная база. Ею, однако, подтверждается, что государство защищает «*семью, материнство, отцовство и детство*». Подтверждается и то, что принцип «*воспитания ребенка в семье*» является приоритетом (статьи 1.1 и 1.2 Семейного кодекса, 1995). В нем нет комментариев о стратегии социальной поддержки. Однако в статье 69 терминология, которой пользовались специалисты в ходе фокус-группы, приводится в контексте. Так, когда речь идет о пьющих родителях, родители, которые страдают «*хроническим алкоголизмом или наркозависимостью*», могут быть лишены родительских прав только на основании их заболевания (статья 69, Семейный кодекс, 1995).

В Федеральных законах № 120 и 124 оговариваются меры, которые должны предпринимать государственные органы регионов Российской Федерации для защиты детей, находящихся в социально-опасной или трудной жизненной ситуации. Учитывая Семейный кодекс, такие меры представляют собой стратегическое обязательство придерживаться выбранного приоритета на макроуровне, при этом таким приоритетом должна быть поддержка и защита детей в российском государстве.

Основные положения городской социальной политики относительно детей

Основным документом, содержащим элементы социальной политики и рассмотренным для настоящего исследования, стало Ежегодное обращение губернатора от 2005 года (Матвиенко, 2005) и Предписание городскому правительству от 19 апреля 2005 № 474 «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005-2007 (с поправками от 31 октября 2005 года). Туда входят индикаторы развития и ориентировочные

стандарты уровня жизни. На основании этих документов и книги «Система государственного планирования в Санкт-Петербурге» (Blank, 2005) можно перечислить следующие стратегические направления:

— *стратегическая цель Города — превратить Петербург в город с европейским уровнем жизни, экономикой и развитием общества на европейском уровне. (Матвиенко, 2005 стр. 1)*

— *основная цель социальной и экономической политики Санкт-Петербурга — «рост благосостояния (благополучия или процветания) граждан Петербурга через обеспечение высоких стандартов уровня и качества жизни населения...». Социо-экономическая программа, 2005, стр. 5)*

— в число стратегических задач, релевантных для настоящего исследования, входит *Задача 6.2:*

«Укрепление института семьи, создание механизмов целевой помощи и повышение эффективности системы детских пособий;

а также Задача 6.3: «Повышение эффективности социальной и медицинской поддержки матерей и детей». Социо-экономическая программа, 2005 стр. 16;

— в число ориентировочных стандартов входят такие показатели, как: *«рост процента зданий, доступных для инвалидов» (норматив 3.3.2.3.3 стр. 59);*

«центры поддержки семьи и ребенка должны располагаться не более чем в 12 минутах ходьбы от ближайшей остановки общественного транспорта» (норматив 3.3.2.4.5.4 стр. 62);

«повышение востребованности социальных пособий» (норматив стр. XXX);

— *четыре основных приоритета государственной политики в 2005 выделены в Ежегодном обращении губернатора за 2005 год (Матвиенко 2005, стр. 6):*

— *«...эффективная социальная политика, нацеленная на предоставление социальной помощи...»;*

— *«поддержка детства в целом и детей с особыми потребностями в частности»;*

— *«защита матери и ребенка — это один из трех приоритетов для служб здравоохранения» (Матвиенко 2005, стр. 7);*

- комплекс мер по созданию образовательных, реабилитационных и лечебных центров, а также рабочих мест демонстрируют, что: «... Мы не забудем, что отношение к лицам с особыми потребностями — это тест на социальное здоровье всякого правительства и общества» (Матвиенко 2005, стр. 8);
- ... «все, связанное с детьми, должно стать важнейшим приоритетом Города ... (Матвиенко 2005, стр. 8)»;
- пособия ребенку и семье будут индексироваться ежегодно, чтобы соответствовать темпам инфляции (стр. 8).

Формулировки городской политики, следовательно, соответствуют Федеральной политике, как минимум декларативно. Дети и целевая социальная помощь заявлены как приоритет в нескольких разных документах. Ни родители, ни специалисты ни одной из трех фокус-групп, однако, не рассматривают так городскую политику. Они, скорее, полагают, что финансовое бремя содержания ребенка городские власти целиком возлагают только на родителей. Основным исключением, однако, стала «хорошая» помощь, предоставляемая по карте «Мать и дитя».

Социальная помощь и службы городского уровня

Если пособия, доступные семьям с детьми младшего возраста, не являются простой декларацией, тогда в разделе о Комитете соцзащиты на официальном сайте города четко перечислены намерения города в сфере социальной политики. Речь идет о помощи в форме пособий на детей дошкольного возраста, приводимой в виде выдержек из городского законодательства. Соответствующие законодательные акты также размещены на сайте и доступны населению. Социальные выплаты, по Закону о социальной поддержке семей с детьми от 17 ноября 2004 года предоставляются в следующей форме (*soc_help стр. 1-18 и Закон о поддержке семьи стр. 1-5*):

- Разовая выплата, 3,5-кратная размеру прожиточного минимума, предоставляется на ребенка одному из родителей новорожденного, независимо от дохода родителей с целью покупки детской мебели и

оборудования (на момент обзора документов размер выплаты составляет 8713 рублей 60 копеек)

- Ежемесячная финансовая помощь в размере 50% от прожиточного минимума на одного ребенка с рождения до года, если средний доход семьи на человека ниже показателя прожиточного минимума, установленного для Санкт-Петербурга (на момент обзора документов составляет 1244 рублей 80 копеек)

Именно эти платежи перечисляются на «пластиковую карту», упомянутую родителями фокус-группы 2, а также статьями 10 и 11 Закона о поддержке семьи (*Закон о поддержке семьи, стр. 4*). К дополнительным выплатам на детей в возрасте 1-2 лет для семей, средний доход которых на человека ниже прожиточного минимума, относятся ежемесячные суммы на приобретение смесей детского питания. Сюда же относятся ежемесячные выплаты для дошкольников от двух лет до наступления школьного возраста (6 или 7 лет), которые также перечисляются на «пластиковую карту». Сюда относятся и бесплатные места в детских садах для детей с особыми потребностями, целый ряд субсидий для других категорий малообеспеченных, многодетных или неполных семей (*Закон о выплатах на дошкольников от 13 мая 2004 года, стр. 1-3*). Кроме того, семьи с доходом ниже прожиточного минимума имеют право обращаться за дополнительной материальной помощью к городской власти через районные органы социальной поддержки. Это предусматривается указом о предоставлении государственной социальной помощи малоимущим семьям и отдельно проживающим гражданам от 28 апреля 2003 года (*Указ о социальной поддержке стр. 1-11*). В данном указе подробно определено, что только лица, чей доход ниже прожиточного минимума не по их собственной вине — буквально, «*по независящим от них причинам*» — и имеющие «*разумное основание*» на получение дополнительного дохода, имеют право на такую дополнительную помощь. Такие «разумные основания» определены в статье 4 данного указа. Среди них: уход за ребенком до 1,5-годовалого возраста, уход за детьми в возрасте до 3 лет или, в случае, если детей более трех, до восьмилетнего возраста, а также уход за ребенком-инвалидом (*статья 4.1 а), b) и d) указ о*

социальной поддержке, стр. 2). Указ о мерах социальной поддержки семьям, имеющим 3 или более детей от 16 октября 1992 года с поправками от 25 ноября 2002 года содержит информацию о других выплатах, субсидиях и пособиях для многодетных семей (*3+ указ о семье, стр. 1-2).*

Все выплаты предоставляются на основании заявления: лицо, имеющее на них право, должно подать заявление на предоставление выплаты.

Информация на официальном сайте Города предоставлена четко и понятно. Она легко доступна для лиц, имеющих подключение к Интернету. Однако не всегда ясна процедура востребования выплат. Закон о выплатах на дошкольников, например, предусматривает, что субсидии предоставляются родителям на основании их заявления в дошкольное учреждение вместе с приложенными к заявлению документами, подтверждающими право заявителя (*Закон о дошкольниках от 13 мая 2004 года, статья 3.3).* В этом случае задача информирования родителей о том, какие документы необходимы и в какой форме необходимо писать заявление, возлагается на местные учреждения образования. Указ о социальной поддержке подробно описывает процедуры (*раздел 5 Указа о социальной поддержке стр. 4-6*) о том, как востребовать дополнительную материальную помощь. Задача информирования родителей о необходимых документах возлагается на районные отделы соцзащиты. Шесть подтверждающих документов из 5 разных учреждений необходимо приложить к заявлению (*Указ о социальной поддержке, статьи 5, 4 стр. 4).* В законодательстве информация изложена достаточно ясно в расчете на лиц, имеющих к ней доступ. Она подтверждает слова родителей обеих групп о необходимости ходить по учреждениям, о сложности, а порой и абсурдности системы социальной помощи. Например, бабушка из фокус-группы 2 не получает никакой помощи, присматривая за 4 внуками младше 4 лет. Причина — порядок расчета дохода семьи.

В данном исследовании не рассматривалась информация, доступная в местных учреждениях здравоохранения, образования и соцзащиты, однако данные фокус-группы родителей говорят о том, что четких сведений, нацеленных именно на потенциальных клиентов, недостаточно. Причем не хватает информации именно о процедуре востребования пособий, нежели о самих пособиях на малообеспеченных детей. Не хватает и информации о пособиях и процедуре их востребования для детей с особыми потребностями.

Дети с особыми потребностями выделяются в особую группу законом о дошкольниках, законом о поддержке семьи и указом о социальной помощи. Кроме того, городской сайт содержит информацию о монетизации льгот применительно к детям с особыми потребностями (*раздел XI, Монетизация, стр. 4*), которую испытывают на себе участники фокус-группы 3. Ниже мы приводим выдержку:

Дети с особыми потребностями

— ежемесячные денежные выплаты — 550 рублей, в том числе:

- 1. 50% - ежемесячная абонентская плата за пользование стационарным квартирным телефоном – 85 рублей*
- 2. 50% в месяц за пользование радиоточкой – 9 рублей*
- 3. Льготный билет на проезд на городском транспорте – 230 рублей (вопрос оплаты транспорта для родителей или опекунов решается)*
- 4. Прочие личные расходы — 226 рублей*

- следующие выплаты предоставляются как выплаты натурой:

(социальный пакет в размере 450 рублей)

- 1. Предоставление медикаментов бесплатно по рецепту врача*
- 2. Компенсация расходов на проезд и проживание для лечения в санатории*
- 3. Бесплатный междугородний проезд на лечения*
- 4. Бесплатный проезд на пригородных поездах*

Кроме того:

- 5. Предоставление протезно-ортопедических товаров*

- | |
|--|
| <p>6. 50% компенсация оплаты жилья, коммунальных услуг и расходов на электроэнергию</p> <p>7. Зубопротезирование (кроме изделий из драгоценных металлов и металлокерамики)</p> |
|--|

Данная информация показывает всю сложность системы пособий, которая представляет собой сочетание денежных выплат, льгот «натурой» и скидок на оплату счетов и жилья. К этому списку следует добавить бесплатные места в детском саду, предусмотренные Законом о дошкольниках, выплаты, предусмотренные Законом о поддержке семьи и возможную поддержку, предусмотренную указом о социальной помощи. Также таблица говорит о том, что путаница, с которой сталкиваются родители фокус-группы в связи с монетизацией льгот, не является результатом неясности законодательства. Вышеуказанный перечень четкий и краткий. Из него видно, что номинальная стоимость общего пакета льгот равняется 1100 рублей плюс 50% скидка на аренду жилья, оплату счетов и электроэнергии, а также бесплатное лечение зубов и протезно-ортопедические товары. Возможно, данный список еще не был доработан на момент проведения фокус-группы. Однако, более вероятным, учитывая данные фокус-группы, кажется то, что такой список был доработан и четко определен на момент проведения фокус-группы, но родители не слишком активно старались получить информацию о нем, а люди, с которыми они сталкивались в местных органах соцзащиты, не четко их информировали.

Другие услуги и помощь

Предоставление бесплатных и льготных мест в детских садах уже оговаривалось выше. Кроме того, дети имеют право на бесплатное медицинское обслуживание в поликлиниках. Хотя регламентирующее законодательство и указы о медицинском обслуживании не рассматривались в рамках данного обзора документов, проблема бесплатных лекарств и путаница в связи с тем, какие услуги оплачиваются, а какие нет, стала одной из тем, затронутых заместителем

губернатора Косткиной в интервью прессе. Такие интервью опубликованы на официальном сайте Администрации города:

Косткина 1 стр.2:

— Люди долго говорили о нехватке бесплатных лекарств в городе. И они правы! В больницах за все берут деньги. Никто не знает наверняка, за что нужно платить, а за что нет...

Как уже говорилось выше в разделе о результатах фокус-группы, среди других вопросов политики, поднятых родителями фокус-группы 2, были детские площадки и собачьи фекалии, также можно встретить в материалах интервью. Поэтому можно утверждать о наличии сходства между точкой зрения родителей, их впечатлениями и мнением и согласием с ними со стороны лиц, уполномоченных разрабатывать политику, о том, что решению этих проблем должно уделяться первостепенное внимание!

В2 Сходство и различие между положениями политики и отзывами родителей

Целью городской системы социального обеспечения является *«поддержание уровня жизни малоимущих семей ...установленным способом при рациональном использовании государственных ресурсов (указ о социальной поддержке, стр. 2)*. Приоритет отдается *«неполным семьям, многодетным семьям, семьям, имеющим в своем составе инвалидов или пенсионеров (указ о социальной поддержке, стр. 2)»*. Набор видов материальной помощи, доступной для малолетних детей в форме выплат, субсидий и натуральных льгот, кажется значительно превышает тот, о котором говорили родители и специалисты в соответствующих фокус-группах. Без тщательного анализа экономической стороны системы пособий невозможно ответить на вопрос о том, достаточными ли являются сами выделяемые суммы для того, чтобы с их помощью была оказана необходимая поддержка. Некоторые родители фокус-группы 2 полагают, что да. По их словам, пластиковая карта «Мать и дитя» является «хорошей» помощью. Однако, сводка приоритетов политики, высказанных родителями и специалистами в ходе фокус-групп (см. выше), показывает, что родители детей

с особыми потребностями считают, что их уровень жизни не соответствует стандартам. Они полагают, что его достижение должно стать приоритетом для Города. Специалисты согласны с тем, что повышение уровня жизни семей и повышение размеров выплат семьям должно стать приоритетом, так как только при такой форме помощи они смогут заботиться о детях. Поэтому можно говорить как о сходстве, так и о различии между целями политики и отзывами родителей от ее реализации на практике.

Обзор документов ясно свидетельствует о трудности получения пособий, об этом говорят и родители, процедуры предписаны законодательством и административными распоряжениями. Здесь наблюдается очевидное сходство между закрепленной письменно политикой города и впечатлениями родителей от ее реализации на практике.

Нехватка информации, которую испытывают родители относительно политики социальной сферы, сферы образования и здравоохранения в некоторых аспектах сходится с обзором документов. Законодатели согласны с тем, что существует путаница в связи с платными медицинскими услугами и лекарствами. Однако относительно других нет. По крайней мере, относительно способов, посредством которых информация формулируется в регламентирующих документах. Доступна четкая информация о том, кто имеет право на бесплатные места в детском саду, выплаты и льготы. Эта путаница, очевидно, возникает при передаче/не-передаче этой четкой информации родителям на местном уровне в учреждениях образования и непосредственно органах социального обеспечения.

На более высоком уровне декларация о детях как «важнейшем приоритете» Города, и особенно дети-инвалиды, что подчеркивают подписанная губернатор и федеральное законодательство, не согласуется с впечатлениями от большинства родителей, участвовавших в исследовании и имеющих малолетних детей, особенно детей с особыми потребностями. Хотя некоторые родители из фокус-группы 2 положительно отзывались о «хорошей» помощи Города, другие

родители той же группы не разделяли их мнения. А большинство родителей фокус-группы 3 высказалось о том, что Город хочет, чтобы они отдали детей в учреждения интернатного типа, чтобы не поддерживать родителей. Родители детей с особыми потребностями испытывают шокирующее впечатление, суть которого в том, что политика Города делает их детей «невидимыми». Акцент на «важнейшем приоритете» в речи губернатора, сделанный в некоторых городских законах и системе льгот, не реализован в повседневной жизни родителей. Об этом свидетельствуют впечатления родителей от практической реализации социальных стратегий.

В3 Некоторые аспекты дискурса

Как уже упоминалось выше в разделе А4.2, высказывания о достойных и не достойных малоимущих, речь о которых зашла в фокус-группе, до некоторой степени отражаются в законодательных актах и административных распоряжениях, которые мы рассмотрели для данного исследования. Только достойные малоимущие, имеющие «разумные» объяснения своего низкого дохода, имеют право на некоторые виды социальной помощи. Недостойным малоимущим, особенно алкоголикам, не только не следует получать помощь, особенно финансовую помощь, их следует лишать родительских прав и изымать детей. В Законе и других документах, определяющих социальную политику города, есть предположение, суть которого в том, что сочетание низкого дохода и алкоголя представляет угрозу для ребенка. Дети, живущие в малообеспеченных семьях, являются «детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации». Дети, живущие в малообеспеченных семьях с пьющими родителями, определяются как «дети, находящиеся в социально-опасной ситуации. Родители детей в трудной жизненной или социально-опасной ситуации, однако, в работе фокус-групп рассказывают, что справляются с проблемами в борьбе с формальными и неформальными механизмами. Может быть, эти семьи не являлись в полном смысле слова «пьющими» и «плохими» семьями, на которых ссылались специалисты. Однако по всем внешним признакам, по которым они оцениваются для предоставления/непредоставления пособий, они таковыми являются.

В4 Участие в создании социальной политики

На основании обзора документов было установлено, что город принимает меры для проведения консультаций с населением в процессе стратегического планирования и разработки законодательства. В Санкт-Петербурге в 2000 году был учрежден Общественный совет. Перед ним поставлена задача комментировать «черновые версии законодательных документов, наиболее значимых для Санкт-Петербурга (Blank et al, 2005: p15)». Предполагается также, что каждый исполнительный комитет Города «учитывает мнение общественных организаций и горожан» (там же), «практикуются публичные слушания с целью учета мнения разных слоев населения» (там же).

Кроме того, на официальном сайте города гражданам предлагается ряд способов для связи с законодателями, что позволяет жителям города высказать власти свое мнение или информировать о проблеме. Работают горячие линии, по которым можно получить информацию о новых программах льгот. Жителей также призывают писать на имя ответственных лиц Комитета, членам Законодательного собрания и в другие подразделения аппарата городской администрации. Никто из отдельных участников фокус-групп не упомянул о том, что участвовал в созданных для формальных консультаций по законодательству механизмах в форме Общественного совета. Одна участница фокус-группы 3 заметила, что писала письмо губернатору и получила ответ. Результатом стало проведение круглого стола по потребностям детей, у которых такая же группа инвалидности, как и у ее ребенка. Однако не ясно, привело ли это к каким-либо изменениям политики. Хотя ее случай указывает на то, что каналы для коммуникации с представителями власти известны и используются гражданами, а также на то, что есть доказательства того, что заявитель получит ответ.

Раньше в городе работал уполномоченный по правам детей. Он не зависел от исполнительного органа городской администрации. Однако сейчас его обязанности входят в круг обязанностей одного из экспертов Комитета по

социальной защите. Губернатор и высокопоставленные члены Комитета проводят ежегодные телевизионные «Консультации с населением». В эфире принимаются телефонные звонки, обрабатываются письма, полученные по обычной или электронной почте, в режиме реального времени предоставляются ответы. Вопросы и требования горожан издаются на Интернет-сайте, параллельно указываются принятые по этим обращениям меры.

На Интернет-сайте есть один задокументированный пример формальной консультации с НГО–родители детей с особыми потребностями. Нам известно, что сейчас делается все больше и больше в этом направлении, однако как формально, так и неформально, через Центр по развитию НГО и посредством проведения семинаров, конференций, круглых столов и целого ряда других мероприятий, организовываемых как городской администрацией, так и НГО непосредственно.

Общее мнение, составленное на основании обзора документов, таково. Городская администрация в большей степени открыта для консультаций и участия, нежели мы это могли предполагать до исследования. Однако она склонна практиковать не связанную условиями форму участия, при которой граждан постоянно приглашают задавать вопросы, участвовать в формальных слушаниях Общественного совета или участвовать (отчасти инсценировано?) в телевизионных программах, в которых губернатор и другие высокопоставленные чиновники отвечают на вопросы. Консультация с организациями, например, НГО, чаще всего имеют целевой характер. В данном исследовании мы не ставили задачу подробно изучить степень, в которой участвующие НГО представляют группы своих бенефициаров или имеют «исключающие» (по определению в вышеупомянутой статье Akkerman et al). Кажется, что можно привести немного примеров целевых систематических консультаций по конкретным вопросам политики, проблемам или инициативам, если не учитывать механизм Общественного совета. Данное исследование не было призвано изучить способ функционирования

Общественного совета, то, как он приглашает к участию представителей общественности и/или НГО.

С Результаты Дельфийского исследования

Пятнадцать человек, имеющих отношение к созданию, комментированию и изучению социальной политики для детей в Санкт-Петербурге и оказывающих на нее влияние, попросили заполнить приложенную анкету (Приложение 2). Характеристики респондентов, ответ и шифр в целях настоящего анализа приводятся ниже:

Число	Характеристики	Шифр	Ответ
5	Представители НГО	NGO	2 ответа
2	Члены Законодательного собрания	LA	0 ответов
1	Высокопоставленный чиновник городского уровня	SCS	1 ответ
4	Чиновники среднего звена городского уровня	MCS	0 ответов
1	Высокопоставленный чиновник районной администрации	MCSDA	2 ответа
15			6 ответов

Шесть заполненных анкет содержат сведения, на которых основывается данный раздел о результатах. Кроме того, были получены два устных ответа от чиновника среднего звена и представителя НГО, отказавшегося участвовать в исследовании. Степень участия в исследовании приглашенных лиц была ниже предполагаемой.

Однако шести заполненных анкет оказалось достаточно для получения надежных и правомерных сведений, так как цель анкетирования — собрать качественные данные, нежели попытка обобщить.

Общая цель Дельфийского исследования заключалась в том, чтобы изучить точку зрения авторов социальной политики города, например, выявить близость или различие между тем, что запланировано нормами социальной политики и тем, как она воспринимается на практике целевыми бенефициарами.

Сводка ответов на пять вопросов

Вопрос 1

Проблемы процесса планирования социальной политики, приоритеты социальной политики

Проблемы

- «...есть социальное обеспечение, но нет социальной политики...»
- отсутствие совместной работы социальных и медицинских служб
- система социального обеспечения основана на самостоятельных действиях заинтересованных граждан; система скорее реагирует, а не упреждает в процессе поддержки семей
- система основана на категоризации нуждающегося населения, а не на целевой помощи по результатам оценки
- политика не основана на исследовании
- отсутствие обученных социальных работников, на современном уровне понимающих социальные проблемы и знающих стратегии работы с ними

Описания текущей политики

— городская политика продолжает собой федеральную политику и отражает следующие приоритеты федеральной политики: снижение уровня бедности как общий приоритет, укрепление института семьи, материнства и детства, создание социальных служб для уязвимых категорий граждан.

Приоритеты социальной политики

— создание долгосрочной комплексной государственной программы поддержки семьи как самого важного общественного института и системы целевой помощи семьям, которые не могут решить проблемы самостоятельно

— социальная политика должна быть сбалансированной и учитывать законные права граждан любого возраста, социального положения и т.п.

— оценка как база для оказания социальных услуг и программ социального обеспечения

— эффективные, доступные (по средствам) детский сад, медицинские, жилищные и социальные службы

— большая информированность общественности о системе социального обеспечения и о том, на что граждане имеют право

— социальные выплаты соизмеримы с нуждами семей для решения их проблем

Вопрос 2

Консультирование родителей и/или специалистов, работающих с клиентами:

— представители городской и районной администрации (SCS, MCSDA, SCSDA) главным образом полагаются на анализ заявлений на социальную помощь и интервью «лицом к лицу» с сотрудниками, оказывающими социальные услуги населению. В ходе процесса работы с заявлением они должны уяснить потребности детей и семей. Они также анализируют письменные жалобы и заявления на оказание помощи. Такой анализ проводится непосредственно сотрудниками, оказывающими социальные услуги, а не исследователями или экспертами по социальной политике.

- члены Законодательного собрания принимают граждан, встречаются с избирателями, которые и являются для них основным источником информации
- один представитель НГО сообщает о непосредственных консультациях с родителями по конкретным вопросам, например, в фокус-группах, однако их количество не так велико, как планировали при разработке услуг и проектов.
- мало или вообще нет формального исследования, которое бы проводилось чиновниками при создании политики. Центр семьи издает годовой доклад о положении детей в городе, но не ясно, располагает ли этот центр соответствующими ресурсами для проведения тщательного исследования.
- высокопоставленный чиновник районной администрации утверждает, что *«... создание социальных советов на разных уровнях позволит составить более объективную картину потребностей граждан»*. Но подчеркивает, что *«...эти структуры должны иметь нисходящую направленность, а не навязываться сверху»*. Кстати, стоит заметить, что социальная активность граждан и уровень знания своих прав крайне низкие. Также необходимо систематически и серьезно работать в этом направлении...».

Вопрос 3

Как можно усовершенствовать социальную политику?

- все участники согласны с тем, что консультации с родителями, сотрудниками, непосредственно работающими с клиентами, и экспертами являются одним из хороших способов совершенствования социальной политики, большинство отдали предпочтение сотрудникам, работающим напрямую с клиентами, и экспертам.
- несколько участников подчеркнули необходимость проведения исследования
- два участника сделали акцент на недостатке квалифицированных специалистов социального сектора и лиц, принимающих решения, на всех уровнях
- один участник от НГО подчеркнул необходимость консультаций с *«...работающими специалистами и представителями групп бенефициаров/целевых групп, а не только с сотрудниками офиса»*, но повторил,

что «к сожалению, мы как НГО редко привлекаем членов нашей целевой группы...».

— один чиновник среднего звена районной администрации указал, что, учитывая ограниченные ресурсы, привлекаются только эксперты. Он высказал опасения относительно привлечения родителей к консультациям по социальной политике: *«При условии, что все нынешние структуры работают в стиле авторитаризма и включены в схему вертикального управления, создание демократической формы, учитывающей мнения граждан на низшем иерархическом уровне, станет проблематичным и будет носить формальный характер».*

— высокопоставленный чиновник районного уровня указывает, что консультации с родителями должны быть не просто актом сбора информации. Их целью должно стать стимулирование активного участия родителей и групп родителей в процессе реализации социальных стратегий, основанных на таких консультациях, а не только на том, чтобы родители «потребляли» предлагаемые услуги и формы помощи. *Социальная поддержка должна становиться стимулом для активизации потенциала семьи, а не источником «социальной зависимости...».*

Вопрос 4

Списки проблем, составленные родителями

— В целом участники согласились с тем, что список полный, но не исчерпывающий. Все согласились с тем, что список репрезентативен относительно родительского опыта. Один член от НГО счел, что у семей группы риска список будет намного длиннее, поэтому несправедливо сравнивать родительские отзывы родителей с мнением участников Дельфийской модели. Другой участник из НГО указал, что жалобы на медицинское обслуживание часто говорят о плохой информированности о наличии психологических и социальных услуг и возможностях их получения российскими гражданами. Он добавил, что комментарии о медицинском обслуживании можно приравнять к комментариям о необходимости или отсутствии психологических и социальных услуг.

— высокопоставленный чиновник согласился со всеми пунктами списка и предложил возможные решения:

С) полностью оплачиваемый декретный отпуск на год и

е) группы родителей и НГО должны играть более активную роль в процессе распространении информации,

однако ему кажется, что

пункт Б) об отсутствии чистых детских площадок отражает «...позицию зависимости со стороны родителей. Должны предприниматься агрессивные наступательные/карательные действия...».

— высокопоставленный чиновник районного уровня указал в связи с пунктом е), что родителям нужно знать только один номер телефона, по которому они смогут узнать о пособиях и компенсационных выплатах в районе

— один чиновник среднего звена районного уровня в большей или меньшей степени согласился со всеми пунктами, выдвинутыми родителями, и подробно прокомментировал некоторые из них:

Е) информация об услугах доступна, родители могут получить ее без обязательного стояния в очереди или утомительного хождения по кабинетам. Они могут, например, написать письмо или получить официальный ответ в письменной форме, либо позвонить в справочную службу. Если человеку нужно получить информацию о компенсационных выплатах, то это можно сделать практически не выходя из дома.

Б) 1% эксплуатационных расходов на каждый многоквартирный жилой дом ранее предназначался для оплаты услуг по созданию и содержанию детских площадок. Сейчас это не так. Более того, сейчас нет ни одной организации, которая бы отвечала за детские площадки.

г) Общественный транспорт и город не только не доступны для детей с особыми потребностями, но в целом не приспособлены для передвижения с детьми. Это требует специальных финансовых вложений и особой программы адаптации окружающей городской среды и общественного транспорта.

Вопрос 5

Список предложенных родителями решений:

Все участники согласились с тем, что список обоснованный, заслуживает серьезного анализа и инвестиций в осуществление этих идей. Среди дополнительных комментариев были следующие:

— возможность выбора врача и медицинского учреждения в рамках системы обязательного медицинского страхования появилась, однако применяется только частично в Москве

— трудно понять, кто фактически будет проводить эти идеи в жизнь. Здесь хватит дела как НГО, так и организациям, созданным в муниципальных образованиях. Однако возьмет ли на себя эту роль государство или НГО? Есть необходимость *«...подготовить новое поколение социальных работников..., которые считают согласно современным меркам, что социальная работа должна быть нацелена на активизацию клиентов, предоставление полномочий с фокусом на работу на местах, на разработку политики (стратегий и конкретных планов) с привлечением представителей ее целевой категории...»*

С 2

Точки пересечения между позициями участников процесса разработки городской политики, лиц, влияющих на нее, документами городской политики и родительским опытом

Ответы участников Дельфийского исследования в основном совпадают с отзывами родителей. Нет возражений по поводу того, что родители выделили как проблему или предлагают в качестве потенциального решения. Большинству участников кажется рациональным, с некоторыми оговорками и опасениями из-за деятельности, проводимой для видимости, что родители и специалисты, непосредственно работающие с клиентами, должны вовлекаться в процесс создания социальной политики и, что более важно, должны становиться активными участниками процесса ее реализации. Основные различия относятся к аспектам, перечисленным ниже:

Доступ к информации о социальных пособиях: участники Дельфийского исследования считают, что в целом информация доступна, родители просто должны активнее стремиться к ее получению. Такая точка зрения согласуется с мнением специалистов и отличается от мнения родителей. Некоторые участники комментируют, однако, то, что система поддержки семей в целом скорее реагирует, нежели занимается профилактикой, вынуждая родителей в случае, если малолетним детям нужна поддержка, занимать более активную позицию в процессе поиска информации и востребования льгот.

Этим в некоторой степени объясняется различие между опытом родителей, которых сбивает с толку отсутствие информации, и точкой зрения экспертов в сфере политики на клиентов как на пассивную незаинтересованную клиентскую группу. Одной из задач городского стратегического плана является *«...1.2 оптимизация системы социальных платежей за счет обеспечения того, что они предоставляются лицам, которые непосредственно нуждаются в такой помощи...»*. При этом как индикатор выступают расходы бюджета на социальную политику на одного гражданина Санкт-Петербурга. Такая сумма должна возрасти почти на 60% с 2090 рублей на человека в 2005 году до 3530 рублей на человека к 2008 году (Социо-экономическая программа, 2005 год, стр. 11). Эта цель и ее индикатор подтверждают обязательство по созданию целевой системы социального обеспечения, которая имеет более выраженную профилактическую направленность. Именно это описывают участники Дельфийского исследования, подтверждая, что городские законодатели не только не считают, что нынешняя система в достаточной степени нацелена именно на нужный круг клиентов, но и не предоставляет пособия в соответствующем размере.

Родители, участвовавшие в фокус-группах, не проявили себя пассивными получателями пособий. Напротив, создавалось впечатление о том, что каждый ведет активную деятельность и проявляет желание и готовность внести вклад в развитие сообщества. Единственной проблемой стало выраженное ими чувство разочарованности из-за действий «властьпридержащих» и некоторых высказываний экспертов Дельфийской панели. Последние считают пассивность

родителей виновником проблемы с детскими площадками. Нет сведений о том, что родители предприняли какие-либо меры для изменения ситуации. Обзор документов не внес ясности в вопрос о том, какая организация города отвечает за создание и содержание детских площадок.

Два участника Дельфийского исследования подчеркнули недостатки образования и низкую квалификацию социальных работников и руководителей в социальном секторе, а также лиц, принимающих решения. Нехватка официально заказанных исследований, которые должны лежать в основе социальной политики, рассматривается участниками как индикатор такого отсутствия квалификации в целом. Это согласуется с опытом родителей, знакомых с работой приемных социальных служб, и, возможно, выражается в языке группы профессионалов и подходе к работе с семьей. Обзор документов не выявил каких-либо отчетливых планов по наращиванию опыта или знаний в сфере социального обслуживания. Хотя было обнаружено обязательство поддерживать определенные квалификационные стандарты и нормы по опыту работы в дошкольных учреждениях. Пятьдесят процентов персонала дошкольных учреждений должны быть дипломированными специалистами (*стандарт № 3.4.1.1.1 Социально-экономическая программа, 2005 год, стр. 63*).

Первоначальные варианты стандартов, рассмотренные специально для настоящего исследования, показали, что не устанавливается особых обязательств, как по сокращению, так и по увеличению числа случаев институционализации, например, детей с особыми потребностями. Относительно учреждений государственного воспитания и социальной защиты детей стандарты содержат единственное обязательство добиться минимального уровня финансирования государственных воспитательных учреждений (например, 13169 рублей в месяц за койко-место в государственном воспитательном учреждении — *стандарт № 3.3.1.3.3., там же, стр. 58*). Участники Дельфийского исследования подробно не прокомментировали формулировки, обобщающие опыт родителей, а именно: «дети младшего возраста не являются приоритетом городской

социальной политики» и «родители детей с ограниченными возможностями воспринимают городскую социальную политику как фактор, способствующий тому, чтобы родители помещали своих детей в государственные воспитательные учреждения». Родители, участвовавшие в фокус-группе, в значительной степени выразили это мнение. Возможно, пять вопросов, предложенные участникам Дельфийского исследования, лишь имплицитно подразумевали эти высказывания, и поэтому подробные комментарии могли исключаться. Может быть, также, что участники Дельфийского исследования были склонны в ответах подчеркивать, какой *должна* быть социальная политика, а не комментировать ее *настоящее состояние*.

С 3

Анализ дискурса

В ходе Дельфийского исследования были выявлены основные области дискурса, заслуживающие дальнейшего анализа. Прежде всего, это противоречие между воспринимаемой «пассивностью» или «зависимостью» родителей и «пассивностью» и «реагирующим» характером самой системы социального обеспечения. При этом, неизбежно, существует проблема относительно того, кто демонстрирует большую степень пассивности — сама система или те, кого она вынуждает быть пассивными тем, что с ними в рамках такой системы не проводится активной работы.

Высокопоставленный чиновник районного уровня и один из представителей НГО предоставили самые конструктивные комментарии по этим вопросам, стремясь к большей степени превентивности системы социального обслуживания, укомплектованной специалистами, которые могут поддерживать клиентов в процессе решений их проблем. Вопреки распространенному мнению о том, что НГО и Город имеют проблемные взаимоотношения и склонны демонстрировать непримиримое противостояние, тот факт, что и чиновник, и представитель НГО по

этому поводу соглашаются, указывает на позитивные перспективы для развития процесса консультаций.

С 4

Участие в создании политики

Результаты Дельфийского исследования показывают, что идея участия родителей в создании городской политики не только возможна, но и жизнеспособна. В определенной степени, на основе собранной скудной информации, можно утверждать, что такое участие уже имеет место. Речь идет о том, что чиновники системы социального обеспечения учитывают и анализируют (в определенной степени) проблемы/комментарии/мнения, высказанные в заявлениях на пособия. Исследование не предоставляет достаточно сведений для определения того, как производится сбор этих сведений, какие вопросы задают, кто и при каких обстоятельствах. Было бы слишком поспешным называть такую форму сбора статистических данных формой «участия» в создании политики, но все же она свидетельствует об определенном уровне способности реагировать на потребности, притом, что пока не ясно, как и кем они определяются (заявители или администраторы). По-видимому, сами органы соцзащиты районной администрации используют эти результаты для планирования политики и услуг. Возможно, они объединяются на городском уровне для того, чтобы создать картину потребностей и проблем в общегородской перспективе. Участники Дельфийского исследования ссылаются на формальные механизмы для консультаций, упомянутых в обзоре документа: приемные представителей Общественного Совета и Думы для работы с избирателями. Дельфийское исследование показывает, однако, две основные сферы, в которых участие в создании политики можно значительно усилить:

— привлечение исследователей-экспертов и экспертов по социальной политике к сбору и анализу данных. Очевидно, что по большей части сейчас сбор и анализ данных выполняется самими чиновниками органов социальной защиты.

— создание системы превентивных встреч с экспертами в социальной политике, специалистами, работающими непосредственно с клиентами, и (возможно) пользователями услуг. Цель — консультации по конкретным вопросам политики. Большинство форм консультаций, на которые ссылаются участники Дельфийского исследования, и анализ документов показывают, что это призыв ко всем гражданам высказать то, что их беспокоит. Участники ссылаются на несколько примеров непосредственных консультаций, как с экспертами, так и гражданами по конкретным вопросам, для которых создается политика и которые тесно с ними связаны.

Анализ и дискуссия

Основными вопросами настоящего исследования стали:

Считают ли родители социально уязвимых детей и работающие с ними специалисты жизненно необходимым играть более активную и эффективную роль в процессе создания политики и определения стандартов в Санкт-Петербурге?

И

Какие существуют препятствия и стимулы для привлечения родителей социально уязвимых детей или для привлечения профессионалов к созданию социальной политики и определению стандартов в Санкт-Петербурге?

В данном исследовании мы попытаемся использовать данные работы фокус-групп, обзора документов и Дельфийского исследования, чтобы ответить на эти вопросы. Основные параметры и инструменты, упомянутые выше в разделах «Введение» и «Обзор литературы», таковы:

Участие в создании политики — это плохо или хорошо — включающее, исключаящее управление?

Участие пользователей услуг в планировании услуг — в отличие от участия в создании политики

Социальный конструктивизм и анализ дискурса — они помогут нам оценить результаты исследования?

Теория силы — поможет ли она проанализировать примеры взаимодействия между различными элементами силы, которым отводится главное место в разделе о результатах?

Дети группы риска — защитные факторы и факторы риска, их влияние на участие?

Дети с особыми потребностями — анализ результатов исследования с точки зрения социальной модели инвалидности. Что она может означать для участия в создании политики и изменения парадигмы инвалидности?

Цель такого анализа — ответ на основной вопрос данного исследования. Он лишь частично затронет другие интересующие нас аспекты результатов в рамках этих пяти параметров. Может оказаться, что данные, собранные в ходе исследования, окажутся полезными для более тщательной работы с некоторыми из других аспектов в рамках другого исследования.

Социальная политика, социальное обеспечение

Все три использованных метода сбора данных для настоящего исследования привели к получению важной информации о системе социального обеспечения и пособий и о нехватке материалов о социальной политике. Может статься, что политика как таковая отсутствует за этими всеобъемлющими декларативными утверждениями о «приоритете детей». Также может показаться, что методы сбора данных и рассмотренные для настоящего исследования документы применялись не к тому сектору социальной сферы. Вероятнее же всего, то, что социальная политика для участников фокус-группы принимает форму того, с чем они сталкиваются в обычной жизни: они отождествляют ее с системой пособий. Более того, участники Дельфийского исследования подтверждают отсутствие социальной политики, один участник даже подчеркнул, что существует социальное обеспечение, но не существует социальной политики в Городе. В любом случае, цель нашего анализа — изучение того, что вкладывают в понятие социальной политики участники, то есть изучение системы социального обеспечения.

Приведет ли участие к политике?

На уровне оказания социальной помощи, а не на уровне создания социальной политики, являвшейся первоначальным фокусом настоящего исследования, участие пользователей услуг в оценке услуг все чаще и чаще применяется среди практикующих социальных работников по всему миру. Последние стремятся отойти от «оценки услуг с точки зрения управленца» (Dullea and Mullender, 1999). Зародившаяся в традиции совместных исследований, при которых взаимодействуют и помогают друг другу как исследователи, так и те, среди которых исследование проводится, в анализе Фрайриана, наша цель заключается в том, чтобы *«сделать доступными для людей те знания и воздействие, которые до настоящего времени им не были известны»* (Dullea and Mullender, 1999: стр. 83). Есть значительная разница между участием в создании политики в ходе общественных мероприятий, гражданских советов и других механизмов планирования, предназначенных для создания государственной политики и участия в разработке и оценке услуг, которые очень тесно связаны с отдельными лицами. Если мы предполагаем, что участники фокус-группы до сих пор не были информированы и испытывают давление системы, которая требует от них играть роль просителей (ходатаев), тогда данное исследование дало им возможность внести вклад своими знаниями и принять меры в направлении изменения услуг. Утверждая это, мы делаем большое допущение. Данные фокус-групп показывают, что родители детей со ограниченными возможностями, например, в определенной степени, стали экспертами в решении проблем относительно системы пособий. Они не только не ждут помощи, будучи пассивными, но и ходатайствуют о ней. Некоторые более активны, нежели другие, даже участвовали в написании письма губернатору и другим высокопоставленным чиновникам. Такие родители являются компетентными «героями» по типологии Хогберга (Hogberg, 2005). Другие, у которых дети младшего возраста и кто все еще мирятся с ролью просителей помощи, пока не воспринимают себя такими, кого можно отнести в эту категорию по классификации Хогберга. Они очень болезненно справляются с системой поддержки и ее двойственным отношением со стороны чиновников органов соцобеспечения, социальных работников и специалистов из сферы

здравоохранения, с которыми они сталкиваются, пытаюсь найти решения для удовлетворения потребностей их детей. Их «набор объяснений» (Burg, 2003: стр. 59-60), подчеркивают Сизифов труд, которым они занимаются — его тщетность, отсутствие вознаграждения и жестокость. Некоторые дискуссии между родителями в фокус-группе 3 выявили среди участников отвращение, которое они испытывают в отношении роли просителей, в которой вынуждены выступать: постоянное обращение за информацией, прошения, выманивание лестью, задабривание. Все это они вынуждены использовать или понимают, что должны применять для того, чтобы получить то, на что они имеют право. Родители группы риска предоставляли больше разных вариантов, делаясь опытом, однако лишь некоторые из них просто были активными в поиске помощи, нуждаясь в ней. Только одна – бабушка, заботящаяся о 4 детях, последовательно тщетно борется с системой в такой степени, что она до сих пор не получила доступа никаких пособий, которые помогли бы ей заботиться о внуках. «Набор объяснений» в этой группе включал и акцент на необходимости изменить поведение человека для того, чтобы ходить по кабинетам соцзащиты, проявляя готовность идти на компромисс и не обращать внимание на негостеприимный прием в кабинетах чиновников соцзащиты. Также там было несколько родителей, которые представляют себя «героями», достойными лучшего уровня жизни по сравнению с теми, кто морально опустился — пьяницами, не заслуживающими ничего лучше той ситуации, которую они сами для себя создали. Этот набор противоречит тому набору (в письменной форме), который перечислили чиновники в ходе Дельфийского исследования, подчеркивающие свою нетерпимость относительно зависимости и пассивности родителей, их неспособности искать информацию, и готовность системы соцобеспечения, имеющей характер систему реагирующей, пассивной, предусматривать более активное участие родителей в поиске решений для детей. В перечне специалистов на первое место ставится раздробленность системы, которая должна реагировать на потребности защиты детей, и моральное разложение родителей, недостаток их ответственности и активной заинтересованности в благополучии собственных детей. Их перечень, возможно, более сфокусирован на услугах по защите детей, нежели на услугах

соцобеспечения, однако связан в достаточной степени с системой соцобеспечения так, что его можно использовать для сопоставления с другими перечнями.

Эти четыре интерпретативных перечня создают набор дисфункциональных противоположных пар. При этом для каждого набора можно выделить основной объект недовольства, характерный для обоих:

Перечень, предложенный чиновниками:

ПАССИВНЫЕ РОДИТЕЛИ СИСТЕМА, РЕАГИРУЮЩАЯ, А НЕ ПРЕДОТВРАЩАЮЩАЯ	<=БЕЗДЕЙСТВИЕ=>	НЕЦЕЛЕВАЯ
---	-----------------	-----------

Где бездействие означает практически невостребованность услуг и пособий наиболее нуждающимися в них лицами.

Перечень, предложенный профессионалами:

НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ РОДИТЕЛЕЙ РАЗДРОБЛЕННОСТЬ СИСТЕМЫ	<=ДЕТИ В ОПАСНОСТИ=>
--	----------------------

Где в группу «дети в опасности» входят дети, живущие в бедности, а также те, кто подвергается насилию в семье.

Перечень, предложенный родителями, растящими детей с особыми потребностями:

АКТИВНЫЕ РОДИТЕЛИ ДОСТОИНСТВА=> НЕРЕАГИРУЮЩАЯ СИСТЕМА	<=ОТСУТСТВИЕ ЧУВСТВА СОБСТВЕННОГО
--	-----------------------------------

Где «отсутствие чувства собственного достоинства означает недостаток дохода, не позволяющий поддерживать высокий уровень жизни, а также отсутствие такого чувства из-за того, что человек вынужден играть роль просителя.

Перечень, предложенный родителями детей группы риска:

УВАЖАЕМЫЕ РОДИТЕЛИ НЕДОСТИЖИМАЯ ПОМОЩЬ СО СТОРОНЫ СИСТЕМЫ СОЦОБЕСПЕЧЕНИЯ	<=СЛУЧАЙНОЕ ПОЛУЧЕНИЕ=>	ОСЛОЖНЕННАЯ
---	-------------------------	-------------

Чиновники, специалисты и родители в основном согласились с тем, что требуется от городской системы соцобеспечения (или, возможно, даже от социальной политики города), а именно: уровень жизни, который предполагает высокое качество жизни для них и им подобным. Работа с парами противоположностей, указанными выше, может привести к приведенному ниже продуктивному составлению пар, при этом желаемый результат будет находиться в центре:



Рискуя очень упростить ситуацию, данная диаграмма может стать каркасом для политики социального обеспечения, которая будет основываться на консультациях с родителями и специалистами. На базовом уровне, поэтому, данное исследование показало, что участие уязвимых групп в создании политики жизнеспособно и был смоделирован способ начать такие консультации. Если консультации будут продолжены, базовые принципы политики можно будет предоставить участникам фокус-групп для дальнейших консультаций по факторам риска, защитным факторам, социальной модели инвалидности, системному анализу и другим основным элементам. Идеи родителей, которые участвовали в

этих фокус-группах, о создании групп самопомощи, моделях для тиражирования и т.п., при этом, можно рассмотреть более подробно. Затем можно предоставить доработанный документ в экспертную рабочую группу для его конкретизации в более совершенную редакцию документа о социальной политике города.

Препятствия и стимулы?

Мы допускаем, что родители и специалисты должны участвовать в разработке эффективной социальной политики, и что для этого нет принципиальных возражений со стороны чиновников, опрошенных в рамках Дельфийского исследования. Такие чиновники будут поощрять родителей и специалистов на участие. В этом случае нам следует перейти к рассмотрению препятствий и способствующих факторов для реализации такой идеи на практике. Участники Дельфийского исследования обозначили следующие основные препятствия:

- Нехватка ресурсов для исследований, которые будут способствовать включению родителей и специалистов в процесс подготовки политики. Об этом говорили сразу несколько участников.
- Возможное отсутствие активного участия со стороны родителей. Необходимость привлекать их не только в целях создания политики, но и в целях ее реализации. Оба высокопоставленных чиновника, участвовавших в исследовании, подчеркнули необходимость более активной деятельности родителей. Хотя значение слова «активный» можно оспаривать в данном смысле, в целях настоящего исследования мы допустим, что оно означает скорее активную позицию относительно самопомощи и групп взаимопомощи, нежели политически активные группы, «обсуждая» противоположную позицию», которую занимает «Dullea and Mullender».

Давайте рассмотрим все препятствия по порядку:

Нехватка ресурсов

Из обзора документов очевидно, что городская администрация проводит исследование и пользуется помощью экспертов при разработке политики,

например, в связи с демографическим кризисом. Процесс планирования в городе ставит перед каждым профильным комитетом задачу учитывать «мнения общественных организаций и горожан» (Blank et al, 2005: стр. 15). Поэтому в этом случае именно Комитет по социальной защите должен рассматривать стратегии инвестиций в систематический сбор информации и на консультации для того, чтобы такие данные легли в основу процесса разработки политики. Такой политики, которая выходит за рамки статистического анализа заявлений на материальную помощь и более тщательно исследует отсутствие «активности», что воспринимается как помеха в процессе создания и реализации эффективной социальной политики. Дельфийское исследование показывает, что чиновники всех уровней признают необходимость исследовать участие родителей и специалистов для того, чтобы создать основу для совершенствования процесса создания политики. Именно в компетенции некоторых участников исследования находится распределение необходимых ресурсов и минимизация этого препятствия для участия.

Отсутствие активности родителей

Действующая в городе вертикаль власти, по словам участника Дельфийского исследования, должна работать по классическому образцу согласно модели теории силы (Sundh, 2005). Основываясь на резюме Сунда (Sundh) о силе и бессилии, который, в свою очередь придерживается позиции исследователя Гавента (Gaventa):

Первая категория	Вторая категория	Третья категория
А одерживает победу над В в открытой борьбе за счет лучших ресурсов силы	А воздвигает препятствия для участия В в процессе принятия решений	А оказывает влияние на сознание В через СМИ, школы и государственные структуры

В проигрывает за счет нехватки ресурсов силы	В не участвует – он/а предполагает, что в любом случае проиграет борьбу	В считает себя не достойным/ной участвовать
Открытый конфликт по четко определенным вопросам	В мобилизуется против препятствий	В формулирует новые вопросы и стратегии

мы предполагаем, что полученные в результате настоящего исследования данные покажут, что соотношение сил между участниками/специалистами Дельфийского исследования (А) и родителями (В) попадут в одну из этих категорий. Однако, фактически, модели, составленные в результате настоящего исследования, не вполне соответствуют какой-либо из этих трех категорий.

Рассмотрим следующие модели, созданные на основании собранной в результате исследования информации:

Положения городской социальной политики, закрепленные в документах

Дети и дети с особыми потребностями — это приоритет всякой деятельности, направленной на повышение уровня жизни в городе

Существует целый ряд пособий для детей младшего возраста и детей с ограниченными возможностями, на которые граждане могут претендовать.

Существуют дополнительные пособия, на которые могут претендовать те, кто может «разумно обосновать» свой низкий уровень дохода.

Эксперты города/района/НГО

Родители — пассивные получатели социальных пособий

Информация о социальных пособиях доступна для лиц, мотивированных на ее поиск.

Система социального обеспечения носит реактивный, а не профилактический характер в процессе предоставления помощи семьям.

Система должна приобрести более профилактический характер и предоставлять более широкий диапазон услуг на основании оценки потребностей.

Специалисты

Родители пассивны, алкоголизованы или жестоко обращаются с детьми.

Родители не пытаются самостоятельно узнать о том, на какую поддержку имеют право

Система социальной помощи работает как очень разрозненная система в процессе реагирования на потребности детей и семей.

Родители

Чиновники внушают нам страх и не хотят помогать, не заботятся о нас и наших детях, вынуждая родителей детей с особыми потребностями отдавать детей в учреждения интернатного типа.

Доступно мало информации о поддержке. Имеющаяся информация, как правило, только сбивает с толку.

Пластиковая карта «Мать и дитя» —хороший способ помощи, но не все имеющие на нее право родители знают, как подать заявление или не о том, что имеют право на ее получение.

Следующая модель частично относится к третьей категории вышеуказанной таблицы соотношения сил:

Дискурс специалистов, чиновников, законодательства оказывают влияние на родителей, заставляя думать, что они не достойны поддержки, или, если и достойны, то должны активнее стремиться получить доступ к услугам. Они полагают, что именно они виноваты, если получить доступ к таким услугам не удастся. Родители усваивают такое отношение к ним, свойственное чиновникам и общественности, им кажется, что они должны вести себя как пассивные просители.

Родителям кажется, что одни не достойны участвовать в процессе принятия решений в любой форме. Поэтому они ведут себя пассивно, подкрепляя таким поведением аргументы, свойственные дискурсу чиновников.

Третья категория вышеуказанной третьей таблицы о соотношении сил/бессилии, открыта для дальнейшего изучения. Исследование подтверждает, что изо дня в день чиновники, с которыми сталкиваются родители, ведут себя так, как описано в первой категории таблицы, и что существует открытый конфликт по конкретным вопросам в связи с пособиями и помощью. Исследование также говорит о том, что в некоторых случаях родители приняли меры и мобилизовались против барьеров, с которыми сталкиваются, иногда совместно, иногда индивидуально. Возможно, более значимым является то, что вопросы, которые поднимают родители для дискуссий с властью о возможных решениях некоторых выявленных ими проблем, сами по себе являются новыми стратегиями и проблемами, предсказанными моделью Гавента (Gaventa). Поэтому основные полученные в ходе настоящего исследования данные могут стать завершением третьей таблицы:

Для родителей существует возможность усвоить новый дискурс самопомощи и выбора, которым будет уничтожен дисфункциональный стиль бездействия,

отсутствия чувства собственного достоинства и нежелательная пассивность как среди родителей, так и среди чиновников.

Приглашение участвовать в процессе принятия решений, смоделированное, например, в данном исследовании, само по себе может стать катализатором изменения доминирующего дискурса, для которого свойственна пассивность и инертность.

По мнению некоторых участников Дельфийского исследования, препятствием для участия является низкая активность родителей. В основном, это вопрос одного дискурса. По видимому, превалирующего и сильного, основанного на законодательстве и политике. Такой дискурс, очевидно, более слабому дискурсу родителей, в основе которого лежат их мнения о собственных действиях и впечатлениях, которые на деле не являются пассивными. Родители рассматриваются как пассивные лица, сама система поощряет пассивность, так как носит реактивный характер, поэтому родители усваивают эту пассивность и становятся просителями согласно требованиям системы. По словам Бурра, «сила, подразумеваемая в одном дискурсе, очевидна только за счет сопротивления, имплицитного для другой силы». Это ведет к смене парадигмы – приглашению участвовать – показать, что воспринимаемое препятствие для этого есть, for what it is, вопрос, вызывающий трения между доминирующими дискурсами.

Стимулы

Возможно, наше утверждение кто-то сочтет очевидным, однако мы заявляем, что данные исследования подтверждают возможность участия. При этом оно не обязательно потребует значительных дополнительных ресурсов и приведет к изменениям превалирующих высказываний. Поэтому стимулом и шагом вперед будет именно приглашение родителей к непосредственному участию в обсуждении мер социальной политики. Тот факт, что городская администрация, несомненно, открыта для участия родителей и специалистов, очень важен.

Степень открытости даже большая, нежели могло показаться при прочтении данного исследования. Именно за счет такой открытости создается благоприятная основа для приглашения конкретных групп участвовать в принятии решений. Участники Дельфийского исследования, особенно чиновники, выражают ясное желание работать с более активным поколением родителей, как в процессе создания, так и в процессе реализации политики. Они хотят видеть энергичных родителей, помогающих системе социального обеспечения путем самопомощи и волонтерской работы в сфере соцобеспечения и социального обслуживания, а не таких родителей, которые мобилизуются против барьеров или вовлекаются в открытое противостояние (как описано у исследователей Gaventa или Dullea and Mullender). Если чиновники готовы пригласить к участию, то смогут добиться обоих результатов в зависимости от того, насколько хорошо управляют процессом и насколько значимым является участие целевых групп. НГО или исследователи-эксперты могут стать посредниками в таком процессе.

Заключение

Для настоящего исследования были собраны многочисленные данные, относящиеся к разному уровню. Невозможно уделить должное внимание всем темам, связанным, например, с социальными моделями инвалидности, детьми группы риска. Невозможно и классифицировать городскую администрацию по признаку включенности, исключенности или склонной к диалогу. Выше предлагалось охарактеризовать городскую администрацию как «исключающую с тенденциями к диалогу». В свете полученных в ходе исследования данных, по всей видимости, теперь можно характеризовать ее как «исключающую с тенденциями к включенности»! Как бы там ни было, ясно, что мы ответили на центральный для данной работы вопрос.

Уровень существующей готовности к участию поразил нас. Заинтересованность высокопоставленных чиновников в активных организованных группах родителей также стала сюрпризом. Неожиданным было и то, насколько часто и активно родители детей с особыми потребностями говорят о враждебности и о том, как им советуют отдавать детей в интернатные учреждения. Идея развивать схемы взаимовыгодного сотрудничества (присмотр за детьми, чтение) в отношении детей группы риска не является новой, однако эту мысль высказала мать, у которой много проблем, без каких-либо подсказок или стимулов со стороны других участников.

Другие данные, вероятно, не были столь шокирующими. Участие реально, жизнеспособно и желательно, оно может изменить противоречивый доминирующий дискурс, для которого характерна пассивность, оскорбления и неэффективность. Препятствия можно свести к минимуму, кроме того, существуют и стимулы. В любом случае, в результате данной работы были выявлены области, которые могут стать основой для множества последующих работ. При этом будут исследоваться мнения родителей о социальной модели инвалидности, более тщательно может рассматриваться интерпретативный

репертуар специалистов. Также могут изучаться типичные представители группы «пьющих, морально опустившихся» семей», логика и/или локус контроля родителей группы риска. Нам предстоят многолетние исследования!

Библиография

Abram, S., and Cowell, R. (2004). Learning Policy – The Contextual Curtain and Conceptual Barriers. *European Planning Studies* **12, No.2**: 209-228

Akkerman, T., Hajer, M., Grin, J. (2004). The Interactive State: Democratisation from Above? *Political Studies* **52**: 82-95

Artiukhov, A.V. (2003). State Family Policy and Its Characteristics in Russia. *Russian Education and Society* **45, No.11**: 62-68

Beresford, P. (2001). Service users, social policy and the future of welfare. *Critical Social Policy* 21 (4) : 494-512

Blank, V.V. et al (2005). Sistema gosudarstvennogo planirovaniya Sankt-Peterburga (nauchno-prakticheskoe izdanie). / Group of authors under the leadership of Blank V.V. SPb: publisher ООО "RDK-Print"

Burr, V. (2003). Social Constructionism. Second Edition. Routledge

Cavet, J., Sloper, P. (2004). Participation of Disabled Children in Individual Decision About Their Lives and in Public Decision about Service Development. *Children&Society* **18**: 278-290

Dinishevski. K., McKee, M. (2005). Reforming the Russian health-care system. *The Lancet* **365**: 1012-1024

Dullea, K. and Mullender, A. (1999). Evaluation and Empowerment. In Shaw, I. and Lishman, J. (Eds): Evaluation and Social Work Practice. Sage Publications

Eriksen, J., and Noess, S. (2004). Frustrations of studying living conditions of disabled people. In Tossebro, J. and Kittelsaa, A. (Eds): *Exploring the Living Conditions of Disabled People*. Sweden, Studentlitteratur

Freire, P. (1972). *Pedagogy of the Oppressed*, Harmondsworth: Penguin

Hill, M., Davis, J., Prout, A., Tisdall, K. (2004). Moving the Participation Agenda Forward. *Children & Society* **18**: 77-96

Hogberg, Britta (2005). Lecture at Skondal, September 2005

Loeb, M. and Eide, A.H. (2004). Exploring the Living Conditions among people with disabilities in southern areas of Africa. In Tossebro, J. and Kittelsaa, A. (Eds): *Exploring the Living Conditions of Disabled People*. Sweden, Studentlitteratur

Rivera, S.W. (2004). Elites and Diffusion of Foreign Models in Russia. *Political Studies* **52**: (43-62)

Soder, M. (2004). Why head counting? In Tossebro, J. and Kittelsaa, A. (Eds): *Exploring the Living Conditions of Disabled People*. Sweden, Studentlitteratur

Strumpel, C. (2004). Defining Disability in Social Policy. In Tossebro, J. and Kittelsaa, A. (Eds): *Exploring the Living Conditions of Disabled People*. Sweden, Studentlitteratur

Tossebro, J. and Kittelsaa, A. (2004). Studying the Living Conditions of Disabled People: approaches and problems. In Tossebro, J. and Kittelsaa, A. (Eds): *Exploring the Living Conditions of Disabled People*. Sweden, Studentlitteratur

Vozzhaeva, F.S. (2003). The Implementation of comprehensive Rehabilitation Programs for Handicapped Children. *Russian Education and Society* **45, No.10**: 64-77

Werner, Emmy E. and Smith, Ruth S. (1991). Overcoming the Odds: high risk children from birth to childhood. Cornell University Press

