

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЕДОМСТВ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ СЕМЕЙНОМУ НАСИЛИЮ: АНАЛИЗ ЭКСПЕРТНЫХ ОЦЕНОК

Халдеев И. С.

Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю. А., Саратов, Россия (410054, Саратов, ул. Политехническая, 77)

В статье анализируются проблемы межведомственного взаимодействия при работе системы социальной защиты с семейным насилием. Автором указываются основные участники взаимодействия на примере Саратовской области. Анализ основывается на данных нескольких фокус-групп, в которых участвовали специалисты, работающие именно со случаями семейного насилия. В качестве результатов анализа автором описываются сложности, возникающие при взаимодействии специалистов различных ведомств. Основным барьером выделяется жесткая регламентация в должностных инструкциях и в то же время отсутствие в большинстве инструкций указаний взаимодействовать с другими структурами. Отмечается игнорирование специалистами общественных организаций при перенаправлении клиентов. В качестве фактора, повышающего эффективность, автором отмечается система неформальных отношений между специалистами.

Ключевые слова: семейное насилие, межведомственное взаимодействие, неформальные контакты специалистов, доступность сервисов.

INTERACTION OF AGENCIES IN RESPONDING TO DOMESTIC VIOLENCE: AN ANALYSIS OF EXPERT ASSESSMENTS

Khaldeev I. S.

Saratov State Technical University n.a. Y. A. Gagarin, Saratov, Russia (410054, Saratov, 77 Polytechnicheskaya street)

This article analyzes the problem of interagency cooperation in the system of social protection from family violence. The author identifies the main participants of the interaction in Saratov region. The analysis is based on data from several focus groups, which involved experts working with family violence cases. As the results of the analysis author describes complexities involved in interactions of experts from different agencies. The main barrier is the strict regulation in job descriptions, and at the same time, the lack of instructions for interagency cooperation. It is noted that experts ignoring public organizations when redirecting clients. As a factor to increase efficiency, the author notes the system of informal relations between experts.

Keywords: domestic violence, interagency cooperation, informal contacts of specialists, services availability.

Введение

Семейное насилие является значительной социальной проблемой, затрагивающей большое количество сфер жизни человека. По вопросам, непосредственно касающимся семейного насилия, проведен целый ряд исследований, результаты которых опубликованы в отечественной и зарубежной научной литературе. Несмотря на то, что направлений таких исследований достаточно много, можно выделить среди них основные, которые можно классифицировать как по социальной группе, которая подвергается насилию, так и по обсуждаемым инструментам. По этой проблематике существует обширная библиография, упомянем лишь некоторые работы, которые важны для нас в контексте нашего исследования.

О проблеме насилия над детьми пишут такие авторы, как Алексеева Л. С. [1], Антонова Е. П., Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р. [10]. На отношения матери и ребенка в условиях насилия в семье в западной литературе обращают внимание Хамфрис К., Тиара Р. К. и Скембелис А. [12]. Темы недостатков в правовой системе в отношении насилия в семье касаются Бартон

М. [11], Диновитзер Р., Доусон М. [13]. В последнее время особенно остро встает вопрос включения общественных организаций в процесс противодействия семейному насилию [14], а также, в более общем случае, обсуждаются сложности межведомственного взаимодействия [5]. Касаемо семейного насилия, о межведомственном взаимодействии пишет Печёнкин В. В. [8]. Появляются публикации, затрагивающие государственную политику в целом [4].

Межведомственное взаимодействие

Рассмотрим более подробно вопрос межведомственного взаимодействия на примере Саратовской области. Необходимость комплексного подхода обусловливается большим количеством служб, как государственных, так и негосударственных, работающих с людьми, попавшими в ситуации семейного насилия. Среди этих служб выделим основных участников, наиболее тесно связанных между собой.

Министерство социального развития Саратовской области и подведомственные учреждения играют определяющую роль в том, чтобы сделать социальные услуги и ресурсы доступными целевой группе. Социальные службы участвуют не только в реабилитации пострадавших, но также и в профилактике домашнего насилия. Сотрудники Министерства внутренних дел непосредственно сталкиваются с наиболее жестокими формами проявления насилия в семье. На них ложится сложная задача кризисной интервенции – вмешательства в ситуации насилия. Существуют примеры обсуждения проблематики семейного насилия и роли современной полиции в этом процессе. Общественные организации хотели бы большего взаимодействия с этим ведомством в отношении семейного насилия, но их специалисты отмечают высокую степень закрытости данной структуры [3].

Система здравоохранения осуществляет медицинскую помощь и может первой проинформировать другие ведомства о случаях насилия. Научные и учебные учреждения готовят специалистов, которые способны грамотно разобраться в ситуации, дать квалифицированную помощь, а также обеспечить необходимой информацией. Общественные организации являются неотъемлемым участником межведомственного взаимодействия по проблеме семейного насилия. Именно эти организации в первую очередь поднимают вопросы, касающиеся задач, требующих решения.

Практически во всех перечисленных структурах отсутствует схема взаимодействия с другими ведомствами по вопросам семейного насилия. Необходимость следовать четким инструкциям, в совокупности с отсутствием таких инструкций для ситуаций семейного насилия, создают ситуацию, в которой процесс взаимодействия сильно затруднен.

Методология

В качестве метода исследования ситуации с межведомственным взаимодействием мы выбрали фокус-группы, которые позволяют прояснить именно характер взаимодействия предста-

вителей разных ведомств, увидеть барьеры, определить необходимые институциональные преобразования. Критерием отбора участников фокус-групп служила принадлежность к профессиональной деятельности, связанной с профилактикой, кризисной интервенцией или реабилитацией пострадавших от насилия в семье. Респондентами нашего исследования являлись специалисты различных ведомств, среди них сотрудники Министерства внутренних дел, специалисты служб социальной защиты, педагоги образовательных учреждений, психологи и представители общественных организаций. Фокус-группы проводились по отдельным районам города Саратова (N = 6).

Основной целью исследования являлось определение уровня взаимодействия различных ведомств в данный момент, барьеров в этом взаимодействии. Нас интересовали следующие исследовательские вопросы, помогающие раскрыть степень включенности различных организаций во взаимодействие.

- Отслеживается ли в службах и ведомствах информация, откуда к ним приходят клиенты?
- Являются ли службы и ведомства первой точкой в цепи обращений конкретного клиента к службам с целью получения помощи?
- Перенаправляются ли эти клиенты в другие службы, что может говорить о степени осведомленности сотрудников о наличии других акторов, их назначении и возможностях?
- Отслеживается ли дальнейший путь клиента через ведомства, заинтересованы ли сотрудники в том, чтобы клиент в конечном итоге получил ожидаемую пользу?
- Как складывается взаимодействие ведомств при решении задач профилактики, кризисной интервенции и реабилитации пострадавших?
- Чего не хватает во взаимодействии при решении задач профилактики, кризисной интервенции и реабилитации пострадавших?
- Что чаще наблюдается в ходе работы – неформальные контакты специалистов или следование нормативным инструкциям?

Модераторами фокус-группы являлись специалисты в области семейной политики, которые имеют достаточный опыт работы с проблемой семейного насилия. Это позволило не только раскрыть обсуждаемую тему, но и увидеть новые аспекты анализа проблематики.

Результаты исследования

Респонденты отмечают существование барьеров при взаимодействии различных ведомств. В большинстве случаев такие взаимодействия не прописаны ни в каких инструкциях и являются лишь инициативой сотрудников, определяемой личными связями с представителями других организаций. Необходимо заметить, что та же самая проблематика, но касающаяся несовершеннолетних, имеет хорошую нормативную базу, которая основана как на федеральном законодательстве (федеральный закон №120-ФЗ), так и на нормативной базе, принятой в ре-

гионах. В Саратовской области работа с этой категорией потерпевших от домашнего насилия подробно регламентирована на уровне Комиссии по делам несовершеннолетних [7].

При этом степень общения между ведомствами напрямую зависит от должности заинтересованного сотрудника. Об этом говорят специалисты силовых структур, полиции:

«Был один заведующий детской поликлиникой, он стабильно слал, через какие-то промежутки времени и списки тех, кто у них стоит на патронаже как неблагополучные. ... Заведующий сменился, ушел на другое место работы – затихло».

С другой стороны, отмечаются и положительные моменты в области разработки межведомственного взаимодействия, подкрепляемого официальными документами, заключаемыми между различными службами, хотя в то же время отмечаются и некоторые сложности

«У нас сейчас идет не просто информирование, а заключение соглашений. Я надеюсь, что эта работа идет, и на уровне соглашений не остановится. ... заключение договоров идет на уровне главных врачей, т.е. это заключение договоров с клиническими больницами, с различными поликлиниками, на уровне города. Сейчас очень многие соглашения подписаны, но, надо сказать, что не все идут на встречу».

И хотя таких примеров не очень много, стоит отметить положительную динамику. На данном этапе основное взаимодействие ограничивается распространением информации для клиентов о других ведомствах. Что в свою очередь, как показывают исследования, не всегда высоко оценивается целевой аудиторией. Одним из препятствий для формирования цепочек взаимодействия является то, что женщины зачастую не имеют сведений о том, каким образом они могут защитить себя, получить юридическую помощь [6]. Значение доступности информации о том, какие именно права имеются у женщины и каким образом женщина может отстаивать эти права в обществе, становится все актуальней.

Исходя из ответов специалистов, были выявлены следующие недостатки при решении задач профилактики, кризисной интервенции и реабилитации пострадавших. Основной сложностью, по словам сотрудников социальных служб, является незаинтересованность в выявлении случаев семейного насилия отдельно взятыми служащими. Это может объясняться отсутствием информации о конкретных обязанностях и возможностях соответствующих должностей в ведомствах, а также ответственностью, которую несут сотрудники, занимающие эти должности. Это подтверждает идеи, высказываемые другими авторами, о том, что попытки взаимодействия между различными ведомствами хоть и есть, но они не всегда приводят к успеху. Причин тому несколько: «закрытость» деятельности большинства структур МВД и их нежелание «открываться» для других служб; различие в методах решения задач; слабая осведомленность о возможных зонах взаимного интереса [9].

Особо выделяется отсутствие должностных инструкций некоторых специалистов, тесно работающих с представителями групп риска или же тех специалистов, которые могут выявить случаи семейного насилия на ранних этапах, тем самым предотвратив нежелательные последствия. Одним из примеров может служить патронажная медсестра.

«...по идее, это должен быть первый «звоночек» от патронажной медсестры. Как только выписался ребенок из роддома, она первая смотрит жилищно-бытовые условия и должна по цепочке передавать» или специалисты детских садов «когда мы запрашиваем характеристики из детских садов о ситуации в семье, это надо тоже описывать, что ребенок чистый, аккуратный, родители на рекомендации реагируют, в нетрезвом состоянии не приходили за ребенком».

Зафиксированные в фокус-группе маршруты движения показывают определенные положительные моменты. Специалисты, сталкивающиеся с ситуациями семейного насилия, осведомлены о наличии соответствующих сотрудников в структурах, которые связаны с данной проблемой. В то же время стоит отметить, что общественные организации, как правило, не являются адресатом клиентов, которых направляют дальше специалисты. Немаловажным является и то, что перенаправление клиентов чаще всего не является обязательным для сотрудников, а, следовательно, не остается никаких документальных подтверждений такого движения, что делает мониторинг дальнейшего пути клиентов крайне затруднительным. Единственным способом отследить дальнейшую судьбу обратившегося является личный контакт со специалистом ведомства, куда был клиент перенаправлен.

«И еще, мне кажется, очень важно обратную связь проследить, когда отправляешь в какую-то организацию человека, его судьба может буквально потеряться. Дошел он туда или не дошел, проведена с ним какая-то работа. И когда звонишь конкретно в организацию и говоришь, вот такой-то был к Вам прислан, где он? Они начинают искать. А на самом деле сейчас видно, что люди сотрудничают, знают их по фамилиям. Легче спросить конкретного человека какого-то кого знаешь с организации, и это будет проще и быстрее».

Отвечая на вопрос об эффективности неформальных контактов, респонденты в большинстве говорят, что важно знать конкретного человека в организации. Подчеркивается, что личные связи помогают в процессе работы, и гораздо важнее иметь возможность обратиться к кому-то лично, нежели хорошая и четкая инструкция. Что может говорить о непроработанности или о полном отсутствии таких инструкций.

Зачастую взаимодействия между структурами происходят на основе только личных контактов. Специалисты, работающие непосредственно с клиентами, и чиновники, формирующие регламенты и законодательную базу, по-разному воспринимают процесс взаимодействия [2].

Главное отличие состоит в том, что в первом случае (специалисты) основной упор делается на реабилитацию пострадавших, во втором случае (администраторы, чиновники) в большей степени рассматриваются превентивные меры для предотвращения проблемных ситуаций. Это объясняется различными ведомственными инструкциями. Важно наличие и не связанных друг с другом систем отчетности, которые частично перекрываются, дублируют друг друга, не составляют единственный документ, представляющий картину каждого кейса в целом. Выявлено, что при наличии личных контактов в структурах, связанных с вопросами семейного насилия, сотрудники с большей охотой направляют туда клиентов

«Мне кажется, срабатывает человеческий фактор. ...я рассказываю родителям, что не стоит ничего бояться, что вашему ребенку будет там комфортно, потому что я сама все это видела, я знаю и могу им это рассказать. ... если знаешь даже инспектора, который работает с нашей школой, то точно знаешь, что это тот человек, к которому можно обратиться, и он всегда откликнется, это очень важно».

Видно, что специалисты оценивают полезность личных контактов высоко и отмечают необходимость проведения специальных мероприятий по установлению таких контактов в дополнении к формальным инструкциям.

Выводы

На данном этапе в махизмах взаимодействия наблюдаются значительные изъяны. Среди них и недостаточность правовой базы, на основе которой осуществляется взаимодействие. В российском законодательстве никак не выделяются случаи домашнего насилия.

Существующие должностные инструкции сотрудников государственных служб опираются на жесткую регламентацию, что влечет за собой отсутствие гибкости в работе и, самое главное, в этих инструкциях отсутствует межведомственность как способ увеличения эффективности работы, способ повышения уровня и качества работы с клиентами.

Существуют определенные стереотипы в работе с клиентами, сказываются шаблоны работы в рамках административной системы СССР. Руководствуясь инструкциями, специалисты преимущественно направляют клиентов в государственные структуры, игнорируя при этом общественные организации. Наличие инструкций, которые регламентируют использование сервисов общественных организаций, могло бы повлиять на эффективность работы с клиентами. Некоторые общественные организации специализируются на определенных сервисах и, соответственно, имеют возможность предоставить лучшие по качеству услуги, персонал может иметь лучшую квалификацию, заработную плату, зачастую они проходят дополнительное обучение, посещая различные курсы и тренинги.

В этих условиях важной является неформальная система взаимодействия специалистов, что необходимо учитывать при разработке планов взаимодействия ведомств. Очевидно, что не-

формальная система взаимодействия не может быть прописана в должностных инструкциях. Должностные инструкции, регламенты и протоколы не могут определить взаимного доверия специалистов, коллективного обсуждения ситуаций и поиска наилучшего решения проблемы. Формирование благоприятной атмосферы именно на неформальном уровне позволяет дать существенное улучшение качества работы в условиях хорошего контакта между специалистами, их знакомства с методами и формами работы коллег.

Список литературы

1. Алексеева Л. С. О насилии над детьми в семье // Социологические исследования. – 2003. № 4. – С. 78-85.
2. Астоянц М. С. Профилактика безнадзорности: по-прежнему в режиме «скорой помощи»? (на материалах Ростовской области) // Журнал исследований социальной политики. – 2009. – Т. 7, № 2. – С. 175-196.
3. Брайан Д. Тейлор. Правоохранительные органы и гражданское общество в России // Отечественные записки. – 2005. – № 6. – URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=27&article=1178> (дата обращения: 14.10.11).
4. Брюкнер М. Насилие в семье: местные действия – международная проблема // Журнал исследований социальной политики. – 2009. – Т. 7, № 2. – С. 261-272.
5. Насилие в семье: координация межведомственных усилий в сфере профилактики, кризисной интервенции и реабилитации пострадавших. / Под ред. В. В. Печенкина, О. В. Шляпниковой, Ю. А. Пановой. – Саратов: Саратовский юридический институт МВД России, 2011. – 226 с.
6. Насилие в семье – насилие в обществе. Отчет о проведении исследования. М., 2006.
7. Порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних иных органов и учреждений, а также общественных объединений по организации досуговой занятости несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел, комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. URL: http://www.saratov.gov.ru/government/structure/comunderage/index.php?PAGEN_2=1#nav_start_2 (дата обращения: 10.09.2012).
8. Печенкин В. В. Межведомственное взаимодействие в сфере решения проблемы насилия в семье // Отечественный журнал социальной работы. – 2013. – № 1 (52). – С. 118-123.
9. Смирнов С. С., Смирнова А. С. Взаимодействие учреждений социальной защиты населения и правоохранительных органов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 14. – С. 75-79.

10. Ярская-Смирнова Е. Р., Романов П. В., Антонова Е. П. Домашнее насилие над детьми: стратегии объяснения и противодействия // Социологические исследования. – 2008. – № 1. – С. 57-64.
11. Burton, M. 'Judicial Monitoring of Compliance: Introducing 'problem solving' approaches into domestic violence courts in England and Wales', International Journal of Law, Policy and Family. – 2006. – Vol. 20, № 3. – P. 366-378.
12. Cathy Humphreys, Ravi K. Thiara, and Agnes Skamballis. Readiness to Change: Mother – Child Relationship and Domestic Violence Intervention. British Journal of Social Work. – 2011. – Vol. 41, № 1. – P. 166-184.
13. Dinovitzer, Ronit; Dawson, Myrna. Family-Based Justice in the Sentencing of Domestic Violence. British Journal of Criminology. – 2007. – Vol. 47, № 4. – P. 655-670.
14. Gill Hague, Ravi Thiara, and Audrey Mullender. Disabled Women, Domestic Violence and Social Care: The Risk of Isolation, Vulnerability and Neglect. British Journal of Social Work. – 2011. Vol. 41, № 1. – P.148-165.

Рецензенты:

Яковлев Л.С., д.соц.н., профессор кафедры социологии, социальной политики и регионоведения Поволжского института им. П. А. Столыпина, г.Саратов.

Печёнкин В.В., д.соц.н., профессор кафедры социологии, социальной антропологии и социальной работы Саратовского государственного технического университета имени Гагарина Ю. А., г. Саратов.