

## Оценка эффективности моделей органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних с позиции удовлетворенности ими специалистов

*Семья Г.В.*

ФГБОУ ВО «Московский государственный психолого-педагогический университет» (ФГБОУ ВО МГППУ), г. Москва, Российская Федерация  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9583-8698>, e-mail: [gvsemia@yandex.ru](mailto:gvsemia@yandex.ru)

В рамках разработки Концепции совершенствования деятельности органов опеки и попечительства (ООиП) было проведено исследование эффективности различных моделей ООиП, которые различаются тем, на какие органы возложены полномочия ООиП. Стандартный подход сравнения количественных показателей деятельности невозможно использовать в силу близких величин. Поэтому был выбран вариант оценки эффективности через измерение удовлетворенности специалистов ООиП системой управления и условиями труда. Отдельно рассматривается вопрос специфики работы в отдаленных и труднодоступных районах. В статье рассматриваются социально-психологические факторы, влияющие на удовлетворенность трудом и управлением. Проведенный анализ показал, что ни одна из существующих моделей не является на сегодняшний день эталонной. Однако по степени удовлетворенности можно предположить, что основная модель ООиП в своей основе должна быть региональной. Благодаря этому решаются вопросы единообразия алгоритмов работы, повышения статуса специалиста органа опеки и попечительства и прочие. При этом часть полномочий может быть передана муниципальным образованиям, что позволит задействовать местные ресурсы, обеспечить заинтересованность местной администрации и организовать более тесное межведомственное взаимодействие на муниципальном уровне.

**Ключевые слова:** орган опеки и попечительства, модель, удовлетворенность, условия труда, управление, труднодоступная территория, эмоциональное выгорание.

**Финансирование.** Исследование выполнено в рамках государственного задания Министерства просвещения Российской Федерации от 08.04.2022 № 073-00110-22-02 «Научно-методическое обеспечение разработки и апробация единой программы повышения квалификации специалистов в сфере защиты прав детей, опеки и попечительства (включая руководителей органов опеки и попечительства, аппараты УПР в субъектах Российской Федерации (с апробацией на не менее 700 чел. из всех субъектов Российской Федерации))».

**Для цитаты:** Семья Г.В. Оценка эффективности моделей органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних с позиции удовлетворенности ими специалистов [Электронный ресурс] // Социальные науки и детство. 2022. Том 3. № 1. С. 52—67. DOI:10.17759/ssc.2022030104

# Evaluation of the Effectiveness of the Models of the Guardianship and Guardianship Authority in Relation to Minors from the Point of the Satisfaction of Specialists with them

*Galina V. Semya*

Moscow State University of Psychology & Education, Moscow, Russia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9583-8698>, e-mail: [gvsemia@yandex.ru](mailto:gvsemia@yandex.ru)

As part of the development of the Concept of Improving the activities of Guardianship and Guardianship Authorities (OOiP), a study was conducted on the effectiveness of various OOiP models, which differ in which organizations the half of the OOiP are raised. The standard approach of comparing quantitative performance indicators cannot be used due to similar values. Therefore, the option of evaluating the effectiveness was chosen by measuring the satisfaction of OOiP specialists with the management system and working conditions. The issue of the specifics of work in remote and hard-to-reach areas is considered separately. The article discusses the socio-psychological factors affecting job satisfaction and management. The analysis showed that none of the existing models is currently a reference. However, according to the degree of satisfaction, it can be assumed that the main model of the OOiP should be regional at its core. Thanks to this, issues of uniformity of work algorithms, raising the status of a specialist of the guardianship and guardianship authority, and so on are solved. At the same time, part of the powers can be transferred to municipalities, which will allow using local resources and the interest of the local administration, and organizing closer interdepartmental interaction at the municipal level.

**Keywords:** guardianship and guardianship authority, model, satisfaction, working conditions, management, hard-to-reach territory, emotional burnout.

**Funding.** The study was carried out within the framework of the state task of the Ministry of Education of the Russian Federation No. 073-00110-22-02 dated 08.04.2022 “Scientific and methodological support for the development and testing of a unified professional development program for specialists in the field of protection of children’s rights, guardianship and guardianship (including heads of guardianship and guardianship authorities, UPR offices in the subjects of the Russian Federation (with testing for at least 700 people from all subjects of the Russian Federation))”.

**For citation:** Semya G.V. Evaluation of the Effectiveness of the Models of the Guardianship and Guardianship Authority in Relation to Minors from the Point of the Satisfaction of Specialists with them. *Social`ny`e nauki i detstvo = Social Sciences and Childhood*, 2022. Vol. 3, no. 1, pp. 52—67. DOI:10.17759/ssc.2022030104 (In Russ.).

## Введение

В течение последних десяти лет не утихают споры о наиболее эффективной модели органа опеки и попечительства [14; 15; 16]. Принятый в 2008 году Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [17] запустил формирование

двух основных моделей: «региональной» и «муниципальной» в зависимости от того, возложены полномочия ООиП на органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее — субъект РФ) или на органы местного самоуправления.

Помимо этих моделей можно выделить «казенную», существующую в Астраханской области и вслед за ней Тверской области, где полномочия возложили на казенные учреждения.

В 2021 году создается межведомственная группа по разработке Концепции совершенствования деятельности ООиП и одним из главных вопросов становится — какая модель ООиП является наиболее эффективной [7].

В общем, оценка эффективности любой организации представляет собой комплекс мероприятий, направленный на сбор информации и дальнейший анализ основных показателей деятельности, в ходе которой выясняется, насколько эффективно организация достигает запланированных результатов.

Принятая в настоящее время система оценки эффективности ООиП на всех уровнях заключается в сравнении основных показателей работы: численность выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, число детей-сирот, устроенных в семьи граждан, число детей-сирот, которых вернули приемные родители, и ряд других, представленных в форме государственной статистики 103-РИК [3]. Предварительный анализ на основе этих показателей выявил, что с этой точки зрения все модели примерно одинаковы по своей эффективности.

Однако, если результаты работы для разных организаций близки друг другу, то иным вариантом может стать оценка усилий, которые специалисты организаций затрачивают на достижение показателей. То есть за внешними близкими показателями могут стоять: затраченное время, системы мотивации и стимулирования, текучесть кадров и пр.

Здесь на первый план выходит удовлетворенность сотрудников трудом, которую следует понимать «как оценочное отношение человека к собственной трудовой деятельности, а также фактическое восприятие работниками степени соответствия предоставляемых организацией условий труда, заработной платы (и других компонентов) потребностям и запросам сотрудников, то есть того, что в их понимании считается для них наиболее важным» [1]. Таким образом, оценку эффективности моделей ООиП можно провести через изучение удовлетворенности специалистов тем, как реализуются основные функции управления (планирование, организация, мотивация и контроль), какие создаются условия труда и какова система стимулирования.

Еще одним инструментом измерения удовлетворенности трудом является Корнельский трудовой дискрептивный индекс (JDI), который делит факторы удовлетворенности на пять больших групп: плата за труд, карьерный рост, психологический климат, отношения с руководством, трудовая деятельность [1].

В отношении определения эффективности модели ООиП, помимо оценки удовлетворенности самих специалистов, есть вторая составляющая — оценка удовлетворенности населения услугами ООиП.

Цель данной статьи — провести сравнительный анализ эффективности функционирования пяти моделей ООиП с позиции удовлетворенности их специалистов.

На начало 2021 года в субъектах Российской Федерации ООиП (как органы публичной власти) представлены в следующем виде [14]:

1 модель — модель ООиП, где все или большинство (более 50%) полномочий переданы органам местного самоуправления;

II модель — модель, где часть полномочий сохраняется за органом исполнительной власти субъекта РФ, а часть — передана органам местного самоуправления;

III модель — модель ООиП, где на части территории субъекта РФ действуют территориальные подразделения органа исполнительной власти субъекта РФ, на части территории муниципальных образований полномочия переданы органам местного самоуправления;

IV модель — модель ООиП, где полномочия осуществляет орган исполнительной власти субъекта РФ непосредственно и через свои территориальные подразделения;

V модель — модель ООиП, при которой государственные казенные учреждения наделены статусом ООиП с сохранением части полномочий за органом исполнительной власти субъекта РФ.

### **Инструментарий исследования и выборка**

В основу разработки оценки удовлетворенности были положены:

- управленческие функции (планирование, организация, мотивация, контроль) как предмет оценки;
- методическое сопровождение деятельности специалиста и возможности профессионального роста;
- условия труда и комфортность рабочего места;
- сложившийся имидж специалиста ООиП.

Для оценки удовлетворенности специалистов ООиП использовались следующие показатели удовлетворенности:

1. сложившейся моделью управления в сфере опеки и попечительства;
2. межуровневыми коммуникациями;
3. принятием решений (обоснованность, оперативность принятия, подписание документов и т.д.);
4. состоянием регионального нормативного правового регулирования деятельности ООиП (по установлению единых требований к формам документов, предоставлению государственных услуг и пр.);
5. объемом должностных обязанностей;
6. межведомственным взаимодействием на уровне специалиста;
7. методическим сопровождением деятельности исполнительным органом;
8. региональной системой профессионального развития;
9. материально-техническим обеспечением деятельности, в том числе наличие компьютера на рабочем месте с выходом в интернет;
10. обеспеченностью транспортом (по мере необходимости, без проблем);
11. системой материального стимулирования;
12. системой нематериальной мотивации специалистов;
13. рабочим местом, в том числе комфортностью;
14. имиджем специалистов ООиП.

Таким образом, анкета условно состоит из двух частей: оценки удовлетворенности управлением органом опеки и удовлетворенности условиями труда. Для оценки степени удовлетворенности системой управления ООиП респондентам предлагались 4 варианта ответов: да/нет/скорее да, чем нет/скорее нет, чем да.

Анкета заполнялась анонимно, но стоит отметить, что около 5% ответов в одном регионе дублировались, одинаковые ответы встречались и в разных регионах. Около 3% ответов специалистов ООиП не соответствовали заданному вопросу.

Число специалистов, принявших участие в опросе, составило 1080 чел., из них 1050 женщин и 30 мужчин. Средний возраст специалистов составил 41,1 год, при этом минимальный возраст — 20 лет, максимальный — 69 лет. Стаж работы в ООиП: средний — 7,1 год, минимальный — до 1 года, максимальный — 41 год.

### Результаты

Полученные данные были проверены на полноту и правильность заполнения, систематизированы и для удобства анализа сведены в одну таблицу в соответствии с указанной моделью. Проведен качественный и количественный анализ условий работы специалистов ООиП (по данным руководителей ООиП), подробнее см. в табл. 1.

Таблица 1

#### Условия работы специалистов ООиП (по данным руководителей ООиП)

№	Показатели	Модели				
		1	2	3	4	5
1	Доля специалистов, имеющих нагрузку не более 1800 чел. детского населения в городе <sup>1</sup>	5%	0%	0%	24%	7%
2	Доля специалистов, имеющих нагрузку не более 1300 чел. детского населения в сельской местности	32%	0%	22%	32%	6%
3	Доля специалистов ООиП, проходящих повышение квалификации по проблематике работы ООиП не реже 1 раз/3 года	42%	39%	20%	16%	2%
4	Доля ООиП, обеспеченных постоянным транспортом для реализации своих полномочий, от общего числа ООиП, нуждающихся в транспорте	77%	100%	4%	57%	53%
5	Доля ООиП, обеспеченных мобильными гаджетами, от общей численности ООиП	16%	0%	0%	1%	0%
6	Уровень текучести кадров ООиП	12%	18%	13%	22%	23%
7	Доля специалистов ООиП, получающих заработную плату ниже среднемесячного дохода от трудовой деятельности наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц по региону	71%	40%	65%	56%	59%

Табл. 2 содержит данные о рабочей нагрузке на одного специалиста ООиП и распределении рабочего времени на различные направления деятельности (заполняли специалисты).

Таблица 2

#### Нагрузка и распределение рабочего времени (на 1 специалиста)

Нагрузка, в том числе	Модели				
	1	2	3	4	5
численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которая закреплена за специалистом	72	84	78	104	107
дополнительная нагрузка (примерно): число замещающих семей на 1 специалиста	30	35	40	47	42

<sup>1</sup> От общей численности специалистов ООиП в сельской местности, %.

Нагрузка, в том числе	Модели				
	1	2	3	4	5
число выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 1 специалиста	5	8	6	16	10
число воспитанников организаций для детей-сирот на 1 специалиста	8	10	11	16	16
<b>Распределение рабочего времени, в том числе</b>					
участие непосредственно в судах (в %)	14	21	17	15	17
прием населения (в %)	22	23	23	24	23
проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных (в %)	21	18	21	26	22
подготовка предварительных разрешений (согласий) ООиП, актов ООиП о назначении опекуна (попечителя), заключение договора об опеке и попечительстве, заключений, исков и пр. (в %)	16	16	17	21	18
участие в проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними в порядке, установленном Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [18] (в %)	13	11	14	12	11
другая деятельность, которая занимает значительную часть времени (в %)	14	9	9	16	11

В табл. 3 приводится сравнение моделей по показателям управления органом опеки и попечительства.

Таблица 3

### Удовлетворенность управлением ООиП

Степень удовлетворенности	Процент удовлетворенности				
	1	2	3	4	5
межуровневыми (нисходящие коммуникации, т.е. с высшего уровня на низшие, и восходящие, т.е. с низшего уровня на высший) коммуникациями (полнота и качество получаемой информации, скорость доведения информации до специалистов, обратная связь и пр.)	82	93	88	83	80
принятием решений (обоснованность, оперативность принятия, подписание документов и т.д.)	88	93	77	90	91
объемом должностных обязанностей	55	33	48	58	37
межведомственным взаимодействием на вашем уровне	65	73	66	81	60
состоянием регионального нормативного правового регулирования деятельности ООиП (по установлению единых требований к формам документов, предоставлению государственных услуг и пр.)	73	100	85	86	60
сложившейся моделью управления в сфере опеки и попечительства	69	87	64	80	43
методическим сопровождением вашей деятельности исполнительным органом	67	87	81	80	43
региональной системой профессионального развития	67	87	86	75	46
результатами повышения квалификации по региональным программам	69	87	84	76	43
материально-техническим обеспечением вашей деятельности, в том числе наличие компьютера на рабочем месте с выходом в интернет	78	100	73	74	63
обеспеченностью транспортом (по мере необходимости, без проблем)	59	47	51	72	51

Степень удовлетворенности	Процент удовлетворенности				
	системой нематериальной мотивации специалистов ООиП	40	53	45	49
системой материального стимулирования специалистов ООиП	36	60	27	43	20
своим рабочим местом, в том числе комфортностью	77	100	71	68	71

### Обсуждение результатов

Совместный анализ данных таблиц позволяет сделать следующие заключения и выводы по отдельным направлениям оценки и в целом.

**Объем должностных обязанностей.** Основной предмет негатива специалистов всех моделей — это объем должностных обязанностей, материальные и нематериальные формы стимулирования. В целом по России только каждый четвертый удовлетворен объемом должностных обязанностей (27%) и это характерно для всех моделей. Наибольшая доля негативных ответов присутствует у специалистов смешанной модели (66%) и модели казенных учреждений (63%).

**Нагрузка на специалистов** во всех моделях может различаться в полтора-три раза. Наименьшая нагрузка по всем показателям у специалистов муниципальной модели (I модель), максимальная — в региональной (IV модель) и модели казенных учреждений (V модель).

Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которая закреплена за специалистом, колеблется от 72 чел. (модель I) до 107 чел. (модель V); число замещающих семей на одного специалиста составляет от 30 семей (модель I) до 42 (модель IV); число выпускников организаций для детей-сирот на 1 специалиста в муниципальной модели — 5 чел., а в региональной в три раза больше — 16 чел. Таким образом, нагрузка на 1 специалиста ООиП муниципальной модели количественно меньше, чем в региональной модели.

Практически все специалисты отмечают большую нагрузку на каждого специалиста (например: на одного специалиста могут быть возложены функции специалиста ООиП, оператора регионального банка данных, банка данных по лицам, лишенным родительских прав, работа по профилактике неблагополучия, представление интересов несовершеннолетних в суде и т.п.). При этом наблюдается существенный недостаток средств на материально-техническую базу (обучение специалистов, приобретение основных средств, автомобиля).

Одним из самых спорных вопросов сегодня является роль ООиП в работе с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации (ТЖС) и социально опасном положении (СОП). Отсутствует понимание рамок компетенции в работе с этими семьями (произошло смешение функций ООиП и социальных служб в вопросах профилактики социального сиротства и организации работы с семьями с детьми, находящимися в СОП и ТЖС). Законодательство в вопросах профилактики социального сиротства не дает четкого закрепления функций (полномочий) ООиП в реализации данного направления (в действующей редакции законов — «осуществляют иные полномочия по опеке и попечительству в соответствии с действующим законодательством» [4]), что приводит к предъявлению со стороны муниципалитета, контрольно-надзорных органов, иных органов к специалистам ООиП требований, подменяющих или дублирующих функции (полномочия) иных учреждений [20] системы профилактики.

**Рабочее время.** Распределение рабочего времени специалиста в разных моделях примерно одинаковое: участие непосредственно в судах — от 15% до 18%, подготовка предварительных разрешений (согласий) ООиП, актов ООиП о назначении опекуна (попечителя), заключение договора об опеке и попечительстве, заключений, исков и пр. — от 16% до 21%, участие в проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними. Максимальное время отводится на прием населения (22—24%) и проверку условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных (18-21%).

**Удовлетворенность своим рабочим местом, в том числе комфортностью.** В целом по выборке высоко удовлетворенных своим рабочим местом — 35%, еще 39% оценили скорее положительно, чем отрицательно (74% в сумме). Высокий уровень удовлетворенности продемонстрировали специалисты региональной модели (37%) и муниципальной модели (36%). Доля удовлетворенных своим рабочим местом специалистов в других моделях ниже среднего значения (35%).

**Мотивация.** Материальное стимулирование — это, прежде всего, заработная плата и различные доплаты. Сюда также входит компенсационный и социальный пакеты. Своей заработной платой недовольны 63% специалистов в целом по выборке. Негативный рейтинг возглавляет V модель (80%), III модель (72%), затем идут I модель (64%) и IV модель (57%).

Во всех моделях заработная плата ниже региональной среднемесячной номинальной начисленной заработной платы и находится в диапазоне от 84% до 77%.

Компенсационный пакет представлен оплатой связи при использовании личного телефона и компенсацией расходов при использовании личного транспорта.

В целом по выборке личную мобильную связь при исполнении своих должностных обязанностей используют 92% специалистов, но оплата связи возмещается только 3% работников. Специалисты, работающие в рамках II, IV и V моделей, не получают компенсации вообще. Только 4% работников ООиП муниципальных образований заявили, что получают возмещение от работодателя.

При использовании общественного или личного транспорта при исполнении должностных обязанностей (в случае, когда не предоставляется служебный транспорт) представителем работодателя возмещаются расходы у 16% работников (17%, 13%, 7%, 17% и 26% соответственно по моделям). При этом 28% опрошенных специалистов (284 чел.) работают в регионах, которые отнесены к отдаленным и труднодоступным.

Для того чтобы оценить всю ситуацию в сфере оплаты, можно привести высказывания самих специалистов (примеры ответов на вопрос о том, что надо изменить в системе ООиП):

*«Достойную заработную плату, чтоб не попадать в число малоимущих, повышение заработной платы специалистам, так как специалист ООиП выполняет работу в тяжелых и опасных условиях при отобрании ребенка либо при выезде на сигнальные сообщения по СОП и ТЖС, несет ответственность за защиту прав несовершеннолетних, проживающих у себя в муниципалитете»;*

*«У нас в районе некоторые сотрудники опеки получают меньше, чем уборщицы, а это, прямо сказать, позор»;*

*«Повышение зарплаты — это однозначно, человек, который работает и днем, и ночью с огромными эмоциональными перегрузками, должен иметь уверенность в себе, позволить восстановление (санаторий, качественное медицинское обслуживание),*

*дополнительные предпочтения: более ранний уход на пенсию за вредность и риски (работа с туберкулезными, педикулезными, алкоголиками, наркоманами, психически не здоровыми)»;*

*«22 тысячи рублей — кушать не на что, не говоря, что еще нужно и одеваться женщине, и следить за здоровьем».*

К нематериальной мотивации относится: награждение грамотами, объявление благодарности и др. В целом 58% негативно оценивают систему нематериальной мотивации. Еще в меньшей степени удовлетворены специалисты V модели (63%) и I модели (60%). Рейтинг положительных оценок: II модель (53%), IV модель (49%), III модель (45%), I модель (40%).

**Качество работы.** В среднем на 100 специалистов ООиП за два последних года пришлось 13 обоснованных жалоб на их действия (бездействие), 28 решений, подготовленных специалистами, были признаны необоснованными.

Самый высокий показатель по числу необоснованных решений, подготовленных специалистами ООиП, у региональной модели.

**Повышение квалификации.** Квалифицированными (уникальными и выше среднего уровня) себя считают 71% специалистов, работающих в рамках I модели, где переданы большинство полномочий органам местного самоуправления, 86% специалистов, работающих в рамках региональной модели (IV модель) и в рамках III модели.

Определили свой уровень ниже среднего 15% специалистов, работающих в казенных организациях (V модель).

Никогда не проходили повышение квалификации по всей выборке 17% работников.

Более трех лет назад прошли повышение квалификации 38% работников, а в текущем году — 45%, что связано с проведением обучающих мероприятий НКО в рамках президентских грантов. Диспропорция в полученных данных свидетельствует о том, что практически нигде не выстроена обоснованная кадровая политика в отношении повышения квалификации специалистов.

Источником оплаты курсов повышения квалификации у 846 (78%) специалистов выступил работодатель, 52 специалиста сами оплатили свое обучение. Остальные проходили обучение в рамках бесплатных программ обучения специалистов ООиП, в том числе НКО.

Более 70% специалистов знают о наличии организаций в своем субъекте Российской Федерации, которые проводят повышение квалификации специалистов ООиП.

В общем, по всем моделям о существовании ресурсного центра ООиП в своем регионе знают 30% работников, но обращались туда в два раза меньше специалистов (15%). Вероятно, организация и содержание работы ресурсных центров не обеспечивают специалистов нужным уровнем профессиональной поддержки.

93% специалистов по выборке знакомы с профессиональным стандартом специалиста органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, утвержденным Минтрудом России, и программой повышения квалификации. Его используют 88% работодателей для обучения, аттестации персонала, определения оплаты труда, составления должностных инструкций [8; 9; 13].

**Удовлетворенность состоянием регионального нормативного правового регулирования деятельности ООиП (по установлению единых требований к формам документов, предоставлению государственных услуг и пр.)**

Методическое сопровождение — это алгоритмы работы, бланки документов, не регулируемые федеральным законодательством, методические рекомендации по реализа-

ции полномочий ООиП [12]. В целом по всей выборке специалистов высоко оценивают нормативно-правовое регулирование 32% специалистов, еще 44% — как средний уровень (общая положительная оценка — 76%). Доля специалистов с высоким уровнем оценки — в региональной модели (IV модель, 46%) и II модели (40%).

**Удовлетворенность сложившейся моделью управления в сфере опеки и попечительства.** В целом по России 43% специалистов оценивают модель управления на среднем уровне. Высокий уровень оценки управления дают в целом 27% специалистов ООиП. По степени удовлетворенности моделью управления (сумма средних и высоких оценок) лидируют II модель (87%) и IV модель (80%). Очень низко (57%) оценили модель управления специалисты V модели (казенные учреждения) при удовлетворенности в целом по всем моделям — 30%.

Особая категория специалистов — те, кто работает в отдаленных и труднодоступных регионах. В нашей выборке 284 специалиста (28% от всей выборки опрошенных) проживают в таких регионах, из которых 132 чел. являются специалистами ООиП муниципального уровня и 137 чел. — территориального органа.

Анализ их деятельности показывает: 115 специалистов осуществляют одновременно функции опеки в отношении несовершеннолетних и недееспособных взрослых; 193 чел. работают в городах, 91 — в сельской местности; 35 специалистов могут добраться до детей и семей только в период сезонной доступности; 9 специалистов работают на протяженной территории с компактным проживанием населения.

Все проблемы можно свести к четырем видам.

1. *Этнические, связанные с особенностями менталитета и традициями.* Например, на территории живут коренные малочисленные народы Севера, которые ведут кочевой образ жизни, имеют особенности семейного воспитания (например, в традициях родить ребенка для бездетной сестры и «подарить» его, сожительство с близкими родственниками (двоюродные братья и сестры)). При этом на территории могут проживать представители разных национальностей, разговаривающие на своих диалектах.
2. *Экономические:* низкооплачиваемая работа, низкий уровень доходов у населения, отсутствие работы, проживание на пособия от государства, употребление спиртных напитков, приводящее к социальному сиротству детей.

*«Поскольку территория района граничит с областным центром, у нас расположено большое количество дачных участков, на которых зачастую круглогодично проживают граждане без определенного места жительства, социально неблагополучные, имеющие детей».*

Своевременное выявление таких семей и работа с ними затрудняются отсутствием четкой адресации, труднодоступностью.

3. *Транспортное сообщение:* рейсы вертолетов между городом и поселками осуществляются один раз в неделю, таким образом, чтобы проверить условия жизни подопечных в одной-двух семьях, специалист вынужден жить в поселке не менее 1 недели, невозможно незамедлительно среагировать на сообщение об опасности жизни и здоровью детей (рейс осуществляется один раз в неделю, стоимость аренды вертолета составляет более 1 млн рублей за 1 час).
4. *Условия работы:* санитарно-гигиенические (маленький кабинет, много компьютерной техники), психофизиологические (напряженный темп работы из-за необходимости тратить много времени на дорогу); слишком большой объем работы, в том числе огромное количество документов.

Часто всю работу выполняет один специалист. Такой опыт работы позволяет специалистам ООиП оценивать свой профессионализм достаточно высоко (73%) и еще на среднем уровне (27%).

**Психологические аспекты деятельности специалистов.** Среди факторов удовлетворенности трудом особое место занимает субъективная оценка успешности профессиональной деятельности [6; 19], которая проявляется индивидуально-психологической установкой индивида, его отношением к роду, объему и качеству выполняемого труда. Работник эмоционально переживает профессиональную среду как источник достижений, способствующий формированию у него убеждений в возможности собственного воздействия на результаты своей трудовой деятельности. Низкий уровень удовлетворенности трудом может рассматриваться как один из факторов, влияющих на снижение производительности труда персонала. В том случае, если у сотрудника удовлетворенность результатами своего труда носит эмоционально-негативный оттенок, это может служить дополнительной причиной редукции индивидуальных ресурсов личности, что в итоге создает угрозу для его психического и физического здоровья [9; 12].

Существующий сегодня отрицательный имидж ООиП существенно влияет на качество работы специалистов [5]. В ходе опросов был задан вопрос об отношении к своей работе: 163 чел. (2%) говорят о том, что работают в ООиП с удовольствием и любят свою работу; 311 чел. (29%) предпочитают не говорить о своей должности, так как «испытывают отрицательные эмоции ввиду негативного отношения общества к органам опеки, сформированного средствами массовой информации»; 527 чел. (49%) никаких особенных переживаний не испытывают.

Улучшение имиджа, по мнению специалистов, возможно через *поднятие престижа профессии*: региональный статус, достойная затратам заработная плата и компенсационный пакет, введение формы и удостоверения, объявление праздника специалиста ООиП и пр.; *работу со СМИ* по формированию положительного имиджа ООиП, привлечению к разбору громких кейсов реальных экспертов — профессионалов в сфере опеки и попечительства.

Работа в ООиП сопряжена с большим количеством негатива (частое взаимодействие с негативными эмоциями других людей, ощущение собственной беспомощности). Например, у 54% специалистов есть личный опыт отобрания ребенка у родителей при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, что сопряжено с определенным психологическим травматизмом не только ребенка, но и специалиста, который принимает решение. Все это влияет на психологическое здоровье специалистов: во всех моделях ООиП более 70% специалистов испытывают симптомы хронической усталости, до 74% — чувствуют признаки профессиональной деформации и эмоциональное выгорание [1; 2; 10].

В связи с предстоящими изменениями в деятельности ООиП интерес представляет вопрос о психологической готовности что-либо менять в профессиональной жизни (например, смена модели ООиП, перераспределение полномочий и пр.), к которому положительно относятся чуть больше 30% опрошенных.

## Заключение

Совершенствование деятельности специалистов ООиП, включая выбор модели, определено как задача Плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства на период до 2027 года [11]. Проведенный анализ показал, что ни одна из

существующих моделей не является на сегодняшний день эталонной. С точки зрения эффективности работы модели демонстрируют близкие статистические значения.

Несмотря на то, что специалисты ООиП работают в разных моделях, проблемы практически у всех одинаковые и носят системный характер. С точки зрения удовлетворенности разными сторонами профессиональной жизни с небольшим перевесом лидирует региональная модель. Вместе с тем в ряде случаев, где значимы в работе такие факторы, как отдаленность территории, срочность принятия решения (и другие показатели), эффективнее работает муниципальное образование, наделенное частью полномочий ООиП.

Полученные результаты позволяют предположить, что основная модель ООиП в своей основе *должна* быть региональной. Благодаря этому решаются вопросы единообразия алгоритмов работы, повышения статуса специалиста органа опеки и попечительства и прочие. При этом часть полномочий *может быть* передана муниципальным образованиям, что позволит задействовать местные ресурсы, повысить заинтересованность местной администрации и организовать более тесное межведомственное взаимодействие на муниципальном уровне.

В современных условиях, когда идет постоянное сокращение численности государственных и муниципальных служащих, увеличивается число полномочий ООиП с развитием законодательства в сфере детства, следует обратить внимание на модель с казенными учреждениями, взяв оттуда идею включения большего числа учреждений в работу ООиП.

## Литература

1. В чем измеряется удовлетворенность персонала работой // «Директор по персоналу». 2015. URL: <https://www.hr-director.ru/article/65717-qqq-15-m10-v-chem-izmeryaetsya-udovletvorennost-personala-rabotou> (дата обращения: 9.11.2022).
2. Василенко И.Б. Способы профилактики эмоционального выгорания в профессиональной деятельности специалистов организаций социального обслуживания населения [Электронный ресурс] // Молодой ученый. 2022. № 27(422). С. 127—128. URL: <https://moluch.ru/archive/422/93867>
3. Данные федерального статистического наблюдения № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [Электронный ресурс] // Министерство просвещения Российской Федерации. Банк документов. 2021. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/82491b531b05e0f4a0aba764ad14d9c8/> (дата обращения: 9.11.2022).
4. Закон Самарской области от 02.04.1998 № 2-ГД «Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области» [Электронный ресурс] // Сейчас.ру. 1998. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1734992> (дата обращения: 9.11.2022).
5. Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по реализации госполитики в сфере защиты семьи и детей. Запись трансляции 30 ноября 2020 года [Электронный ресурс] // ВМЕСТЕ.РФ. 2020. URL: [https://vmeste-rf.tv/broadcast/zasedanie-soveta-pri-prezidente-rf-po-realizatsii-gospolitiki-v-sfere-zashchity-semi-i-detey-zapis-t/?sphrase\\_id=225402](https://vmeste-rf.tv/broadcast/zasedanie-soveta-pri-prezidente-rf-po-realizatsii-gospolitiki-v-sfere-zashchity-semi-i-detey-zapis-t/?sphrase_id=225402) (дата обращения: 9.11.2022).
6. Манулычева Т.В. Специфика психологического благополучия специалистов органов опеки и попечительства: Вып. квалификац. работа: Магист. дисс. М., 2020. 105 с. URL: <https://psychlib.ru/inc/absid.php?absid=393451> (дата обращения: 09.09.2022).
7. Материалы парламентских слушаний, проведенных Комитетом Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей в период весенней сессии 2022 года. М.: Издание Государственной Думы, 2022. 72 с.
8. Приказ Минобрнауки России от 24 февраля 2015 г. № 121 «Об утверждении примерной дополнительной профессиональной программы повышения квалификации для работников органов

- опеки и попечительства» [Электронный ресурс] // Гарант. 2022. URL: <https://base.garant.ru/71040870/> (дата обращения: 9.11.2022).
9. Приказ Минтруда России от 18 ноября 2013 г. № 680н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних”» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.12.2013 № 30850) [Электронный ресурс] // Консультант-Плюс. 2022. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_157177/dc53a5e4f8fca0387445cfb0ee8a02bb3932aa5b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157177/dc53a5e4f8fca0387445cfb0ee8a02bb3932aa5b/) (дата обращения: 9.11.2022).
10. Райкова Е.Ю. Терапия и профилактика профессионального выгорания у представителей помогающих профессий [Электронный ресурс] // Молодой ученый. 2011. № 5(28). Т. 2. С. 92—97. URL: <https://moluch.ru/archive/28/3228/> (дата обращения: 17.11.2022).
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 января 2021 г. № 22-п «Об утверждении Плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства на период до 2027 года» [Электронный ресурс] // Гарант. 2022. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400150053/> (дата обращения: 9.11.2022).
12. Сборник информационно-методических материалов по вопросам защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (нормативные правовые, методические, информационно-аналитические документы, применяемые специалистами органов опеки и попечительства при выполнении отдельных трудовых функций в соответствии с профессиональным стандартом «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних») / Под науч. ред. Г.В. Семья. М., 2018. 1364 с.
13. Семья Г.В. Профессиональный стандарт специалиста органов опеки и попечительства [Электронный ресурс] // Психологическая наука и образование. 2013. Т. 5. № 3. URL: [https://psyjournals.ru/psyedu\\_ru/2013/n3/62420.shtml](https://psyjournals.ru/psyedu_ru/2013/n3/62420.shtml) (дата обращения: 17.11.2022).
14. Семья Г.В., Лаикул М.В. Возможные модели органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан как результат реформирования и совершенствования деятельности системы // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2020. Т. 15. № 20. С. 160—180.
15. Тарасова А.Е. Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 4. С. 19—24.
16. Теплякова О.А. Правовой статус и функции органов опеки и попечительства // Lex Russica. 2016. № 10(119). С. 142—154.
17. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Гарант. 2022. URL: <https://base.garant.ru/193182/> (дата обращения: 9.11.2022).
18. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Гарант. 1999. URL: <https://base.garant.ru/12116087/> (дата обращения: 9.11.2022).
19. Havighurst R.J. *Developmental Tasks and Education* (3rd ed.). New York: David McKay Company, 1972. 119 p.
20. Maier A., Rassenhofer M., Hoffmann U., Fegert J.M. Possibilities of dissemination of specialist knowledge and acting capacity in the field of child protection in medicine: a qualitative survey [Электронный ресурс] // GMS journal for medical education. 2020. Vol. 17, no. 37(1):Doc10. DOI:10.3205/zma001303

## References

1. V chem izmeryaetsya udovletvorennost' personala rabotoi [What is the measure of staff satisfaction with work]. «Direktor po personalu» [«HR Director»], 2015. Available at: <https://www.hr-direc->

tor.ru/article/65717-qqq-15-m10-v-chem-izmeryaetsya-udovletvorennost-personala-rabotoy (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).

2. Vasilenko I.B. Sposoby profilaktiki emotsional'nogo vygoraniya v professional'noi deyatel'nosti spetsialistov organizatsii sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya [Methods of prevention of emotional burnout in the professional activity of specialists of social service organizations of the population] [Elektronnyi resurs]. *Molodoi uchenyi [Young scientist]*, 2022, no. 27(422), pp. 127—128. Available at: <https://moluch.ru/archive/422/93867> (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).

3. Dannye federal'nogo statisticheskogo nablyudeniya № 103-RIK «Svedeniya o vyyavlenii i ustroistve detei-sirot i detei, ostavshikhsya bez popecheniya roditeliev» [Data of the Federal statistical observation No. 103-RIK «Information on the identification and placement of orphans and children left without parental care»] [Elektronnyi resurs]. *Ministerstvo prosveshcheniya Rossiiskoi Federatsii. Bank dokumentov [Ministry of Education of the Russian Federation. A bank of documents]*, 2021. Available at: <https://docs.edu.gov.ru/document/82491b531b05e0f4a0aba764ad14d9c8/> (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).

4. Zakon Samarskoi oblasti ot 02.04.1998 № 2-GD “Ob organizatsii deyatel'nosti po osushchestvleniyu opeki i popechitel'stva v Samarskoi oblasti” [The Law of the Samara region of 02.04.1998 No. 2-GD “On the organization of activities for the implementation of guardianship and guardianship in the Samara region”] [Elektronnyi resurs]. *Seichas.ru [Now.ru]*, 1998. Available at: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1734992> (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).

5. Zasedanie Soveta pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po realizatsii gospolitiki v sfere zashchity sem'i i detei. Zapis' translyatsii 30 noyabrya 2020 goda [Meeting of the Council under the President of the Russian Federation on the implementation of state policy in the field of family and child protection. Recording of the broadcast on November 30, 2020] [Elektronnyi resurs]. *VMESTE.RF*. 2020. Available at: [https://vmeste-rf.tv/broadcast/zasedanie-soveta-pri-prezidente-rf-po-realizatsii-gospolitiki-v-sfere-zashchity-semi-i-detey-zapis-t/?sphrase\\_id=225402](https://vmeste-rf.tv/broadcast/zasedanie-soveta-pri-prezidente-rf-po-realizatsii-gospolitiki-v-sfere-zashchity-semi-i-detey-zapis-t/?sphrase_id=225402) (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).

6. Manulycheva T.V. Spetsifika psikhologicheskogo blagopoluchiya spetsialistov organov opeki i popechitel'stva: Vyp. kvalifikats. rabota: Magist. dis. [Specifics of psychological well-being of specialists of guardianship and guardianship authorities: Issue qualifiers. work: Magist. dis.]. Moscow, 2020. 105 p. Available at: <https://psychlib.ru/inc/absid.php?absid=393451>. (Accessed 09.09.2022). (In Russ., abstr. in Engl.).

7. Materialy parlamentskikh slushanii, provedennykh Komitetom Gosudarstvennoi Dumy po voprosam sem'i, zhenshchin i detei v period vesennei sessii 2022 goda [Materials of parliamentary hearings held by the State Duma Committee on Family, Women and Children during the spring session of 2022]. Moscow: Izdanie Gosudarstvennoi Dumy, 2022. 72 p.

8. Prikaz Minobrnauki Rossii ot 24 fevralya 2015 g. N 121 “Ob utverzhdenii primernoj dopolnitel'noi professional'noi programmy povysheniya kvalifikatsii dlya rabotnikov organov opeki i popechitel'stva” [Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation dated February 24, 2015, no. 121 “On approval of an approximate additional professional training program for employees of guardianship and guardianship bodies”] [Elektronnyi resurs]. Garant. 2022. Available at: <https://base.garant.ru/71040870/> (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).

9. Prikaz Mintruda Rossii ot 18 noyabrya 2013 g. № 680n “Ob utverzhdenii professional'nogo standarta “Spetsialist organa opeki i popechitel'stva v otnoshenii nesovershennoletnikh” (Zaregistrovano v Minyuste Rossii 26.12.2013 N 30850) [Order of the Ministry of Labor of the Russian Federation No. 680n dated November 18, 2013 “On approval of the professional standard “Specialist of the guardianship and Guardianship authority for minors” (Registered with the Ministry of Justice of the Russian Federation on December 26, 2013 N 30850)] [Elektronnyi resurs]. *Konsul'tantPlyus [ConsultantPlus]*. 2022. Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_157177/dc53a5e4f8fca0387445cfb00e8ea02b-b3932aa5b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157177/dc53a5e4f8fca0387445cfb00e8ea02b-b3932aa5b/) (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).

10. Raikova E.Yu. Terapiya i profilaktika professional'nogo vygoraniya u predstavitelei pomogayushchikh professii [Therapy and prevention of professional burnout among represent-

- atives of helping professions]. *Molodoi uchenyi [Young scientist]*, 2011. Vol. 2, no. 5(28), pp. 92—97. Available at: <https://moluch.ru/archive/28/3228/> (Accessed 17.11.2022). (In Russ., abstr. in Engl.).
11. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 23 yanvarya 2021 g. № 22-r "Ob utverzhdenii Plana osnovnykh meropriyatiy, provodimykh v ramkakh Desyatiletiya detstva na period do 2027 goda" [Decree of the Government of the Russian Federation No. 22-r dated January 23, 2021 "On approval of the Plan of the main activities carried out within the framework of the Decade of Childhood for the period up to 2027"] [Elektronnyi resurs]. *Garant*. 2022. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400150053/> (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).
12. Sbornik informatsionno-metodicheskikh materialov po voprosam zashchity prav detei-sirot i detei, ostavshikhsya bez popecheniya roditel'ei (normativnye pravovye, metodicheskie, informatsionno-analiticheskie dokumenty, primenyaemye spetsialistami organov opеki i popechitel'stva pri vypolnenii otдел'nykh trudovykh funktsii v sootvetstvii s professional'nym standartom "Spetsialist organa opеki i popechitel'stva v otnoshenii nesovershennoletnikh") [Collection of information and methodological materials on the protection of the rights of orphans and children left without parental care (normative legal, methodological, information and analytical documents used by specialists of guardianship and guardianship bodies when performing certain labor functions in accordance with the professional standard "Specialist of the guardianship and guardianship authority for minors")]. In G.V. Sem'ya (eds). Moscow, 2018. 1364 p. (In Russ.).
13. Sem'ya G.V. Professional'nyi standart spetsialista organov opеki i popechitel'stva [Professional standard of a specialist of guardianship and guardianship authorities] [Elektronnyi resurs]. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovanie = Psychological science and education*, 2013. Vol. 5, no. 3. Available at: [https://psyjournals.ru/psyedu\\_ru/2013/n3/62420.shtml](https://psyjournals.ru/psyedu_ru/2013/n3/62420.shtml) (Accessed 17.11.2022). (In Russ.).
14. Sem'ya G.V., Lashkul M.V. Vozmozhnye modeli organa opеki i popechitel'stva v otnoshenii nesovershennoletnikh grazhdan kak rezul'tat reformirovaniya i sovershenstvovaniya deyatel'nosti sistemy [Possible models of the guardianship and guardianship authority in relation to minors as a result of reforming and improving the activities of the system]. *Ezhegodnik rossiiskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva [Yearbook of Russian educational legislation]*, 2020. Vol. 15, no. 20, pp. 160—180. (In Russ.).
15. Tarasova A.E. Novaya sistema opеki i popechitel'stva nad nesovershennoletnimi kak element sovremen'nogo mekhanizma obespecheniya i zashchity ikh prav i zakonnykh interesov [The new system of guardianship and guardianship of minors as an element of the modern mechanism for ensuring and protecting their rights and legitimate interests]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [Laws of Russia: experience, analysis, practice]*, 2013, no. 4, pp. 19—24.
16. Teplyakova O.A. Pravovoi status i funktsii organov opеki i popechitel'stva [The legal status and functions of guardianship and guardianship authorities]. *Lex Russica [Russian Lex]*, 2016, no. 10(119), pp. 142—154.
17. Federal'nyi zakon ot 24 aprelya 2008 g. N 48-FZ "Ob opеke i popechitel'stve" (s izmeneniyami i dopolneniyami) [Federal Law No. 48-FZ of April 24, 2008 "On Guardianship and Guardianship" (with amendments and additions)] [Elektronnyi resurs]. *Garant*. 2022. Available at: <https://base.garant.ru/193182/> (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).
18. Federal'nyi zakon ot 24 iyunya 1999 g. N 120-FZ "Ob osnovakh sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenii nesovershennoletnikh" (s izmeneniyami i dopolneniyami) [Federal Law No. 120-FZ of June 24, 1999 "On the basics of the system of prevention of neglect and juvenile delinquency" (with amendments and additions)] [Elektronnyi resurs]. *Garant*, 1999. Available at: <https://base.garant.ru/12116087/> (Accessed 9.11.2022). (In Russ.).
19. Havighurst R.J. *Developmental Tasks and Education* (3rd ed.). New York: David McKay Company, 1972. 119 p.
20. Maier A., Rassenhofer M., Hoffmann U., Fegert J.M. Possibilities of dissemination of specialist knowledge and acting capacity in the field of child protection in medicine: a qualitative survey [Electronic resource]. *GMS journal for medical education*, 2020. Vol. 17, no. 37(1):Doc10. DOI:10.3205/zma001303

***Информация об авторах***

*Семья Галина Владимировна*, доктор психологических наук, профессор кафедры «Возрастная психология им. профессора Л.Ф. Обуховой», ФГБОУ ВО «Московский государственный психолого-педагогический университет» (ФГБОУ ВО МГППУ), г. Москва, Российская Федерация, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9583-8698>, e-mail: [gvsemia@yandex.ru](mailto:gvsemia@yandex.ru)

***Information about the authors***

*Galina V. Semya*, Dr. Sci. (Psychology), Professor, Department Psychology of Education, Chair of Age Psychology Named after L.F. Obukhovoya, Moscow State University of Psychology & Education, Moscow, Russia, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9583-8698>, e-mail: [gvsemia@yandex.ru](mailto:gvsemia@yandex.ru)

Получена 20.11.2022

Received 20.11.2022

Принята в печать 30.11.2022

Accepted 30.11.2022