

5 Дети, лишившиеся семейного воспитания



“Я никогда не видел свою мать. Хотел бы увидеть ее хоть раз, но не знаю, где ее искать”. (Себастьян, 18 лет)¹

Во всех странах общество признает необходимость создания таких условий, в которых дети могли бы расти, не зная бедности и болезней и получая образование, способствующее максимальной реализации их потенциала. Но еще большее значение для ребенка имеет возможность расти в семье, поскольку именно она является уникальным основой социальных отношений и эмоционального развития². Поэтому в Конвенции ООН о правах ребенка особое внимание уделяется семейному воспитанию, а воспитание вне семьи рассматривается как крайняя мера. Именно по этой причине во многих странах Запада активно развиваются различные социальные службы, цель которых – предотвращение распада семей и поддержка семей, оказавшихся в тяжелом положении. Даже когда ребенка действительно бывает необходимо забрать из дома, то, в соответствии с современными представлениями о способах охраны детства, это делается на как можно более короткое время, при этом считается крайне важным обеспечить его регулярные контакты с родственниками, с тем чтобы не ослаблялись семейные узы и при первой возможности ребенка можно было бы вернуть домой.

Поэтому в любом обществе наиболее уязвимыми оказываются дети, которые в течение короткого или продолжительного периода времени не могут жить в своей семье из-за того, что родители умерли, болеют, находятся в тюрьме, бросили их или не могут обеспечить надлежащее воспитание. Расставшись с родителями зачастую при самых травмирующих обстоятельствах, эти дети оказываются в полной зависимости от государства, которое через свою “систему государственного попечения” обеспечивает их благополучие и находит для них новое временное или постоянное пристанище у приемных родителей, опекунов, родственников или же в интернатном учреждении. Хотя разлучение с семьей иногда является единственным возможным вариантом, данные международных исследований неизменно свидетельствуют о том, как нелегко государству обеспечить надлежащий уровень ухода за ребенком и его воспитания. Дети, воспитывавшиеся в государственных учреждениях, дают основной материал для статистики низкого уровня образования, бездомности, преступности, проституции, подростковой беременности, безработицы и бедности.

Особого внимания заслуживает положение лишенных родительского попечения детей в Центральной и Восточной Европе, а также в республиках бывшего Советского Союза. Коммунистические идеологи недооценивали возможности семьи и переоценивали способность государства “спасти” детей, живущих в сложных условиях. В результате повсеместно делался упор на развитие интернатных учреждений в ущерб службам, оказывающим помощь непосредственно семьям, на дому. В этом, по всей

видимости, и заключалась самая серьезная проблема социалистической системы социального вспомоществования, влиявшая как на объем, так и на качество предоставлявшихся ею услуг. В начале 90-х годов на национальном и международном уровнях стало проявляться беспокойство в связи с положением детей, лишившихся семейного попечения. Во многих странах крушение прежних тоталитарных режимов было расценено как шанс начать с чистого листа, и не в последнюю очередь в том, что касается детей, живущих вне своей семьи. Раздавались призывы провести коренную реформу системы охраны детства и резко сократить число детей, помещаемых в интернатные учреждения и уже находящихся в них.

Поэтому вызывает глубокое беспокойство то обстоятельство, что через десять лет после начала реформ число детей в таких учреждениях даже выросло. В настоящем Докладе отмечается, что сегодня не менее 1,5 млн. детей разлучены с родителями и находятся по большей части в интернатных учреждениях, количество которых во всех 27 странах достигает нескольких тысяч. В *Региональном мониторинговом докладе № 4* уже отмечалось, что к середине 90-х годов в регионе был высок и продолжал возрастать процент детей, находящихся в детских учреждениях, под опекой или в патронатных семьях. Как следует из докладов по странам региона, относящихся к концу 90-х годов, в смежной области “особых мер защиты” и “повышения информированности по вопросам семьи и укрепления семейных ценностей” страны, переживающие переходный период, столкнулись с особыми трудностями или же представили лишь отрывочные сведения в отношении достижения целей, установленных десятью годами ранее на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей³.

Спустя более десяти лет после падения коммунистических режимов реформирование системы охраны детства в большинстве стран уже не рассматривается как сфера ответственности только центрального правительства, хотя от государства в этой области по-прежнему ожидают слишком много. Местные общины, неправительственные организации, государственные и частные службы, национальные и международные учреждения все больше осознают необходимость своего участия в этом процессе. Опыт показывает, что продуманная стратегия решения такой крупной социальной проблемы, требующей совместных усилий разных сторон, предполагает:

- постановку вопроса и оценку его значимости;
- установление наличия проблемы, требующей решения;
- определение рисков и возможностей для принятия мер;
- развенчание мифов и преодоление инерции;
- постановку задач;
- обмен опытом;
- регулярное информирование общественности и налаживание партнерских связей⁴.

Цель данной главы – раскрыть содержание каждого из пунктов этой программы действий, с тем чтобы меньше детей в регионе лишались семейного попечения, а тем детям, которые все же не смогут оставаться со своими родителями, обеспечивалась гораздо бóльшая забота.

Глава состоит из пяти основных разделов. Вначале характеризуются суть проблемы и ее масштабы. В разделе 5.1 приводятся данные об абсолютном и относительном числе детей, лишившихся родительского попечения, и анализируются изменения в системе и практике помещения ребенка на воспитание, происшедшие за последнее десятилетие. В разделе 5.2 основное внимание уделено структурным изменениям в организации и деятельности

интернатных учреждений и все еще не решенным проблемам качества их работы. Раздел 5.3 посвящен оценке проводимой сегодня политики и существующей практики использования альтернативных вариантов помещения ребенка на воспитание; анализируются некоторые проблемы и обсуждается позитивная динамика за последние 10 лет. В разделе 5.4 на основе анализа имеющейся информации о причинах, по которым детей передают на попечение государства, делается вывод о необходимости более существенной поддержки семей и разработки дополнительных программ, ориентированных на семьи. В разделе 5.5 предлагается общерегиональная стратегия и формулируются практические рекомендации по изменению политики в этой области. ■

5.1 Уязвимость детей и вмешательство государства

Термин “государственное попечение” относится к возложенным на государство обязанностям по организации попечения о детях, которые не могут оставаться со своими родителями. В общем в распоряжении государства есть три варианта помещения ребенка на воспитание, которые обобщенно называют “замещающим попечением”, поскольку они призваны заменить родительское воспитание. Речь идет о помещении в патронатную семью и об опеке (которую обычно осуществляют родственники), помещении в детское интернатное учреждение и усыновлении. Во всех случаях, кроме усыновления, за государством сохраняется обязанность следить за благополучием ребенка. Поскольку при усыновлении родительские обязанности переходят к приемным родителям, усыновленные дети не считаются находящимися на государственном попечении. Термин “воспитание в интернатных учреждениях” одновременно и шире, и уже понятия “государственное попечение”, поскольку не все дети, находящиеся в таких учреждениях, официально считаются “лишенными родительского попечения” (вставка 5.1). Поэтому в настоящем Докладе используется широкое определение: “дети, воспитывающиеся вне своей семьи”. Таким образом, в Докладе делается попытка уменьшить вероятность ошибочного исключения из анализа каких-либо групп детей, несмотря на опасность включить в статистику детей, которые могут регулярно видаться со своими родителями, или таких детей, которых официально, может быть, и нельзя отнести к категории находящихся на “государственном попечении”.

Сколько детей в регионе не имеют возможности воспитываться в семье?..

Ответить на этот, казалось бы, простой вопрос совсем не просто, поскольку есть реальная опасность недооценки числа детей, лишенных возможности воспитываться в семье. Дело в том, что официальные данные о числе детей, находящихся на государственном попечении, лишь показывают, сколько детей фактически охвачено таким попечением, а не сколько детей реально нуждаются в семейной заботе. Из этого следует, что есть некое количество неучтенных случаев, таких, например, как дети, живущие на улице. К тому же часть детей, находящихся в интернат-

ных учреждениях, обычно исключаются из официальных данных о детях, находящихся на “государственном попечении”. Кроме того, поскольку данные собираются в разных ведомствах и охватывают детей, находящихся в учреждениях разных видов, всегда существует опасность того, что какая-то группа детей не будет учтена. С другой стороны, эти данные столь же легко завысить, потому что в них большей частью не разграничиваются или не могут разграничиваться те, кто взят из дома насовсем, и те, кто взят на время. Трудности учета усугубляются и тем, что сегодня некоторые дети находятся в учреждениях нового типа, которые скорее дополняют, чем заменяют старые структуры, такие как безопасные убежища, где дети могут жить относительно долгое время, и зачастую неясно, включаются ли такие дети в официальную статистику. Наконец, из-за нехватки мест в традиционных государственных учреждениях дети могут помещаться и в учреждения, предназначенные для иных целей, главным образом в медицинские или образовательные. Например, в Казахстане новорожденных из-за нехватки мест в домах ребенка часто оставляют в родильных домах⁵.

В таблице 5.1 агрегируются имеющиеся данные по 27 странам региона, что дает более полную картину в отношении воспитания детей “вне своей семьи”. Первый основной вывод, который следует из этой таблицы, – наличие тенденции роста общего числа детей, живущих не с родителями, а в государственных и частных учреждениях, на попечении НПО, в патронатных семьях или у опекунов. В эти данные включены также дети, живущие в учреждениях для инвалидов, а в некоторых частях региона – дети, живущие в школах-интернатах. С начала десятилетия число детей, воспитываемых вне своей семьи, увеличилось на 150 тыс. и достигло в конце 90-х годов 1,5 млн. Такой рост, безусловно, вызывает тревогу и никак не соответствует поставленным целям. В то же время на фоне общего ослабления защищенности детей во всем регионе в указанный период это увеличение даже меньше, чем можно было ожидать. Однако общая картина выглядит еще более тревожно, если учесть падение рождаемости с начала 90-х годов.

Как видно из таблицы 5.1, коэффициенты, рассчитанные по отношению к численности детей, свидетельствуют о том, что на сегодня имели место более значительные подъемы и менее существенные сокращения относитель-

Вставка 5.1

Суть проблемы детей, лишившихся возможности воспитываться в своей семье

Настоящими сиротами является лишь малая часть детей, находящихся на государственном попечении, а подавляющее большинство из них – это так называемые “социальные сироты”. Этим термином обозначают детей, один или оба родителя которых живы, но не способны или не желают заботиться о своих детях более или менее продолжительное время по болезни, из-за того, что отказались от них, находятся в заключении, пренебрегают своими родительскими обязанностями или причиняют детям вред ненадлежащим воспитанием. К социальным сиротам относятся также дети-инвалиды, переданные родителями на попечение государства. Термин “оставшиеся без родительского попечения” широко применяется в республиках бывшего Советского Союза и обозначает детей, которым государство должно обеспечить замещающее попечение.

В Центральной и Восточной Европе и СНГ проблема помещения детей в интернатные учреждения на деле касается не только детей, официально принятых на государственное попечение, но и других, которые живут вне дома и нашли приют там же, где и дети “на попечении”. В России, например, в 1999 году 90 процентов от общего числа детей, находящихся в детских домах (69,8 тыс.), официально числились как “оставленные без родительского попечения”. В домах ребенка их насчитывалось 13,5 тыс., что составляло 70 процентов от общего числа (19,3 тыс.) находящихся в этих домах детей, а в школах-интернатах для сирот или интернатах общего типа их доля составляла почти четверть. Наконец, только пятая часть детей в школах-интернатах для инвалидов официально считались “находящимися на государственном попечении”. Для того чтобы обратить внимание читателя на потребности (во многом совпадающие, несмотря на их разный статус) всех этих категорий детей, в Докладе используется термин “воспитание вне своей семьи”. В идеале следовало бы проводить четкое различие между детьми, находящимися на “воспитании вне своей семьи”, но не на “государ-

ственным попечении”, и детьми, “находящимися на государственном попечении”, так как с точки зрения закона государство имеет по отношению к ним разные обязанности и полномочия. Однако по практическим соображениям провести такое различие в статистических данных в настоящем Докладе удавалось не всегда.

Подростков с поведенческими проблемами, а также помещенных в “исправительные” учреждения, такие как спецшколы либо “колонии” (или, что очень редко, в тюрьмы), обычно не относят к детям, находящимся на государственном попечении, и они по большей части не включаются в данные, приводимые в настоящей главе. Однако, поскольку сферы деятельности правоохранительных и попечительских органов в регионе зачастую недостаточно разграничиваются, для многих молодых людей исправительные учреждения оказываются лишь еще одним видом “попечения”, что является прискорбной, но весьма красноречивой иллюстрацией положения в регионе.

С тех пор как в 1995–1996 годах были впервые предприняты в рамках проекта MONEE согласованные усилия по сбору в регионе данных по этому вопросу, многие страны приняли энергичные меры для повышения прозрачности и доступности данных. Реализации этих мер способствовали рост внимания общества к данной проблеме и улучшение координации деятельности различных ведомств. Однако, несмотря на эти достижения и немалые усилия в рамках проекта MONEE по сбору качественной информации по данному вопросу, проблемы, связанные с различием принципов и подходов, и практика предоставления отрывочной информации сохраняются. Кроме того, национальные данные невозможно сопоставить со сведениями из международных источников, так как последних практически нет. Именно по этим причинам содержащиеся в настоящей главе данные менее достоверны, чем в других главах Доклада, однако в силу уникальности этих данных их подборка весьма важна.

ного числа воспитывающихся вне своей семьи детей, чем выявил бы анализ только абсолютных цифр. Кроме того, изначально высокие относительные показатели почти по всему региону так и не снизились. Если же сравнить эти показатели по региону с данными по странам Западной Европы, то масштабы государственного попечения покажутся еще более поразительными, хотя к сравнению данных между странами всегда следует подходить с осторожностью из-за имеющихся различий в формах и содержании соответствующих служб. В 1999 году в Англии и Уэльсе соответствующий показатель составил 490 на 100 тыс. человек, что почти в три раза меньше, чем в среднем по Центральной и Восточной Европе и СНГ⁶.

Эти данные также свидетельствуют о различиях между Севером и Югом, которые стали еще более заметными к концу десятилетия. В 1999 году в Центральной Европе и северной части бывшего СССР, а также в Румынии и Болгарии в Юго-Восточной Европе в детских учреждениях, у опекунов и в патронатных семьях находились 1–2 процента всех детей, в то время как в бывшей Югославии, Закавказье и в Центральной Азии – только 0,5 процента.

Рост доли детей, воспитывавшихся вне своей семьи, отмечался в большинстве частей региона, но

наиболее резким он был в государствах Балтии, которые в начале десятилетия занимали по этому показателю предпоследнее место в регионе. Следует отметить, что, вопреки распространенному мнению, наиболее высок этот показате-

Таблица 5.1

Численность и коэффициент детей, воспитывающихся вне дома, по основным субрегионам, 1989 и 1999 гг.

	Абсолютное число детей (в тыс.)			Коэффициент детей (на 100 тыс. человек в возрасте 0–17 лет)		
	1989	1999	Разница	1989	1999	Разница
Центральная Европа	276,6	290,3	13,7	1 507	1 916	409
Бывшая Югославия	41,1	28,2	-12,9	635	504	-131
Юго-Восточная Европа	154,2	134,8	-19,3	1 529	1 680	151
Государства Балтии	15,7	32,8	17,2	748	1 860	1 112
Западная часть СНГ	829,0	908,0	79,0	1 436	1 871	435
Закавказье	54,1	43,4	-10,7	971	796	-175
Центральная Азия	87,6	114,9	27,3	402	495	93
Итого	1 458,2	1 552,5	94,3	1 194	1 441	247

Источники: Статистическое приложение, таблицы 8.1–8.4; база данных проекта MONEE.

Примечание. Среднезвешенные данные на конец года. Включены данные по всем видам попечительских учреждений. Число детей на государственном попечении в Румынии, Украине, Казахстане, Кыргызстане и Туркменистане и число детей, воспитывающихся в патронатных семьях и у опекунов, в Хорватии, Армении, Грузии, Казахстане, Таджикистане и Туркменистане: оценки ИЦИ. Число детей в го-

тель в Центральной Европе, как это было еще в 1989 году, и он так и не снизился, поскольку доля таких детей все время росла. Это находится в очевидном противоречии с другими социальными показателями, по которым Центральная Европа, дальше других продвинувшаяся по пути реформ, явно лидирует. Возможно, в этих странах полагают, что данные свидетельствуют скорее о более эффективном выявлении у них сведений об уязвимости детей, чем об абсолютных масштабах угрожающих детям рисков. Тем не менее им следует признать, что действующие у них сегодня системы охраны детства способствуют тому, что доля детей, не живущих со своими родителями, является в этих странах самой высокой, а если говорить об “утрате родительского попечения”, а не об “опасности, связанной с пребыванием в своей семье”, то их показатели – наихудшие в регионе.

Абсолютные и относительные показатели снижаются только в двух субрегионах – в бывшей Югославии и в Закавказье. Правда, в Закавказье это вряд ли является результатом продуманной политики. Так же как и в Центральной Азии, там, видимо, сыграли важную роль традиционные обычаи воспитания в отношении детей и более крепкие родственные узы и семейные связи. Однако снижение показателей произошло в основном в районах военных действий и в странах, где наблюдается резкое падение уровня жизни. Поэтому здесь, по-видимому, можно говорить о последствиях развала соответствующих служб, из которых как-то функционируют лишь те, что удовлетворяют только наиболее острые и неотложные потребности детей. Согласно *Региональному мониторинговому докладу № 4*, в Грузии, например, из-за отсутствия внутреннего финансирования детские дома пришлось закрыть. Проблему еще более усугубило то обстоятельство, что в помощи из международных источников акцент был перенесен с содействия учреждениям, занимающимся попечением о детях, на решение все более острой проблемы детей беженцев и внутренне перемещенных лиц. Закрытие в стране детских домов привело к увеличению числа беспризорных. В бывшей Югославии до начала переходного периода государство уделяло семейному воспитанию значительно больше внимания, чем в соседних центральноевропейских и балканских странах; с 1991 по 1999 год конфликты

и миграция населения привели к увеличению уязвимости детей, однако в данных официального учета это не отразилось.

В целом, если взглянуть на географическую картину, можно сказать, что в районах с более урбанизированным населением распространенность воспитания вне своей семьи выше, чем там, где еще сильны традиционный сельский уклад и роль общин. Даже в небольших странах с относительно единообразным укладом, таких, например, как государства Балтии, подавляющее число детей, попавших в категорию лишенных родительского попечения, приходится на большие города.

...и какие имеются основные формы попечения о них?

Первым необходимым этапом в планировании деятельности органов попечения и совершенствовании политики в этой области является уяснение тенденций изменения абсолютного и относительного числа воспитывающихся вне своей семьи детей, проявившихся за последние 10 лет. Не менее важно также понять, как именно используются сегодня три основных варианта замещающего попечения о детях в тех случаях, когда ребенок не может более оставаться со своими родителями. В начале десятилетия некоторые страны региона были твердо намерены уменьшить роль попечения в интернатных учреждениях, что было связано с растущим осознанием его пагубного воздействия на психику ребенка и стремлением увеличить число детей, передаваемых на замещающее попечение – в патронатные семьи, опекунам или на усыновление. Насколько удалось реализовать эту цель на практике?

Как видно из рис. 5.1, существенного сдвига в сторону семейного воспитания путем передачи детей под опеку и в патронатные семьи так и не произошло. И хотя в целом доля детей, живущих в таких семьях, увеличилась, попечение в интернатных учреждениях по-прежнему преобладает. Такое положение объясняется тем, что после наблюдавшегося с начала до середины 90-х годов снижения этих показателей доля детей, помещаемых в интернатные учреждения, выросла, как видно из рис. 5.2, во всех субрегионах, за исключением республик бывшей Югославии.

Для региона характерна своя модель помещения детей в интернатные учреждения, которая сохранилась на удивление неизменной на протяжении всего десятилетия, что свидетельствует об очень сильном влиянии культурно-исторических традиций – к счастью или к несчастью. В таких субрегионах, как Центральная Азия, где традиционно не было принято помещать детей в интернатные учреждения, за прошедший период мало что изменилось. В Юго-Восточной Европе, где помещение детей в такие учреждения было распространено гораздо шире, чем где-либо еще в регионе, а помещение в патронатные семьи не практиковалось вовсе, доля детей в интернатных учреждениях по-прежнему очень высока. Такая же картина наблюдается и в западной части СНГ, на которую приходится львиная доля находящихся на государственном попе-

Рис. 5.1



Примечание. Средневзвешенные данные по региону. Данные относятся к концу года, за исключением Боснии и Герцеговины. Данные об общем числе детей в интернатных учреждениях по Румынии, Украине, Казахстану, Кыргызстану и Туркменистану и о числе детей, находящихся под опекой и воспитывающихся в патронатной семье, по Хорватии, Армении, Грузии, Казахстану, Таджикистану и Туркменистану: оценки ИЦИ.

Дети, воспитывающиеся вне своей семьи, по основным формам попечения, ЦВЕ/СНГ, 1989–1990 гг. (на 100 тыс. человек в возрасте 0–17 лет)

Источник: Статистическое приложение, таблицы 8.2 и 8.4.

чении детей во всем регионе. Из таблицы 5.1 видно, что относительные показатели числа детей на государственном попечении более всего выросли в государствах Балтии, причем, как следует из рис. 5.2, около трети этого прироста обусловлено ростом числа пребывающих в интернатных учреждениях на постоянной основе.

Несмотря на уменьшение (за исключением Туркменистана) числа детей в возрасте 0–17 лет, в 10 из 27 стран региона – Чешской Республике, Польше, Албании, трех балтийских государствах, Украине, Азербайджане, Казахстане и Туркменистане – с 1989 года возросло и абсолютное число живущих в интернатных учреждениях детей.

Приводившиеся до сих пор данные относятся ко всем воспитываемым вне своей семьи детям в целом. К сожалению, по региону имеется мало сведений о средней продолжительности пребывания де-

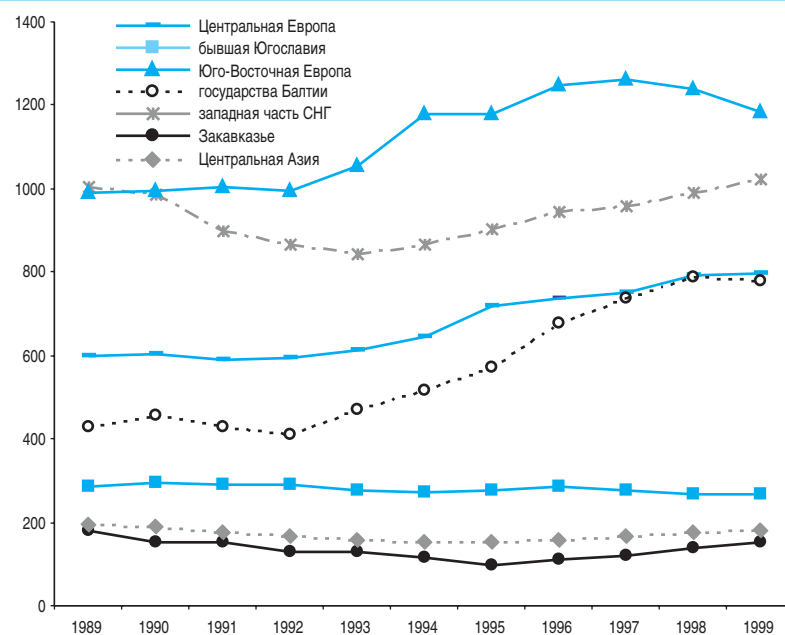


Рис. 5.2

Попечение в интернатных учреждениях, показатели по основным субрегионам, 1989–1999 гг. (на 100 тыс. человек в возрасте 0–17 лет)

Источник: Статистическое приложение, таблица 8.2; база данных проекта MONEE.

Примечание. Средневзвешенные данные на конец года. Бывшая Югославия, исключая Боснию и Герцеговину. Данные по России включают детей, находящихся в школах-интернатах общего типа.

Поступление детей в систему государственного попечения и выбытие из нее

Вставка 5.2

Имеющиеся по региону данные о детях, воспитываемых вне своей семьи, обычно характеризуют положение лишь на определенный момент времени, и их принято называть общими. Дело в том, что в регионе бытует представление, что дети, помещенные на государственное попечение, проводят в попечительских учреждениях или в патронатных семьях и у опекунов почти все время, так что они составляют в основном стабильную по численности группу при совсем незначительной текучести.

Однако недавние эмпирические исследования выявили наличие в этой группе и “мобильного” сегмента. Так, согласно данным исследования по шести странам, каждый второй ребенок, покидающий интернатное учреждение, провел в нем не больше одного года⁷. Это означает, что процедуре помещения на государственное попечение подвергается гораздо больший процент детей, чем вытекает из общих данных. (Особенно это относится к домам ребенка.) Это также подчеркивает, какое значение имеет сбор данных о показателях поступления и выбытия детей для разработки политики, направленной на предупреждение помещения детей в интернатные учреждения или сокращение сроков их пребывания там.

Официальные общие данные по России свидетельствуют о том, что с 1989 года число детей, оставшихся без попечения родителей, увеличилось с 421 тыс. до 533 тыс. в 1995 году и до 637 тыс. в 1999 году⁸, то есть за 10 лет имел место огромный рост – в 1,5 раза. Каждый год в попечительских учреждениях находилось около четверти этих детей. О чем же в связи с этим свидетельствуют данные о “потоках”, представленные на рис. 5.3?

Светло-голубые столбцы диаграммы показывают гораздо более резкий рост уязвимости детей за рассматриваемый период: в 1999 году в России было зарегистрировано в качестве лишившихся родительского попечения в 2,3 раза больше детей, чем за 10 лет до

этого. Кроме того, из диаграммы явствует, что с 1995 года эти показатели стабилизировались. Это означает, что продолжающийся в России рост общих показателей за последние примерно пять лет объясняется скорее снижением показателей выбытия детей из попечительских учреждений, чем ростом числа поступающих.

Из диаграммы также видно, что число детей, лишившихся попечения родителей и помещенных в интернатные учреждения, возрастало особенно быстро – за период с 1989 по 1999 год в 3,5 раза. По-видимому, это свидетельствует о том, что в России относительно больше сирот, в том числе социальных, помещаются в интернатные учреждения, нежели в семейную среду, чем за 10 лет до этого. Примечательно, что из данных общего характера следует прямо противоположный вывод. Дело в том, что такие данные отражают также продолжительность пребывания на попечении, а воспитание в семейной среде (в России это в основном опека) длится, как правило, дольше, чем пребывание в интернатном учреждении.

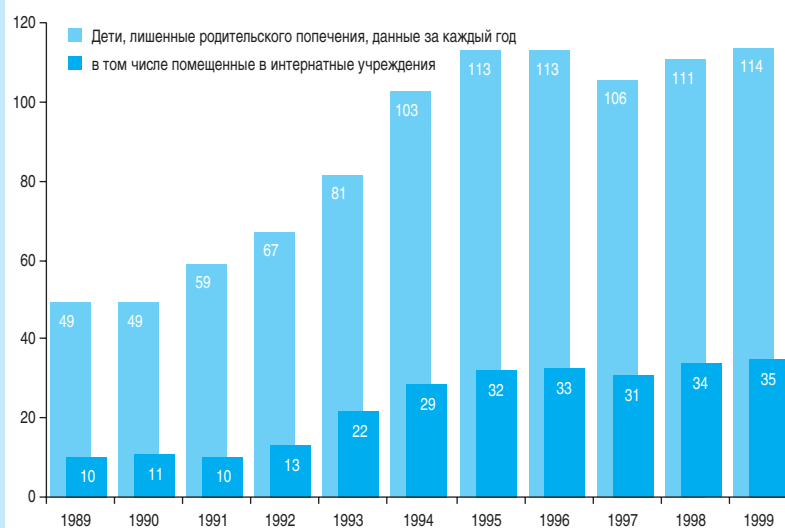


Рис. 5.3

Число детей, оставшихся без родительского попечения, за год, Россия, 1989–1999 гг. (в тыс.)

Источник: Министерство труда и социального развития (1997 г., 2000 г.), “Положение детей в Российской Федерации: ежегодный доклад”, Москва: Международное издательство “Энергия”.

Примечание. Зарегистрированы как “дети, лишенные родительского попечения” согласно российскому Кодексу о семье.

Рис. 5.4



тей на государственном попечении, показателях текучести и выбытия детей из интернатных учреждений, хотя эта информация была бы очень полезной для мониторинга форм замещающего попечения и для ускорения процесса сокращения числа детей в этих учреждениях. Однако в некоторых странах сведения о детях, передаваемых на государственное попечение, все же публикуются. Как явствует из вставки 5.2, данные типа “входящие” и “исходящие”, то есть о поступлении в интернатные учреждения и выбытии из них, имеют большое значение и позволяют сделать иные выводы, нежели те, которые следуют из обычно предоставляемых общих данных.

Усыновление является третьим основным вариантом решения судьбы ребенка, если он не может быть возвра-

щен родителям. Зачастую этот вариант считается оптимальным, особенно для маленьких детей, которые обретают новую семью на постоянной основе и выбывают из системы государственного попечения. Проекту MONEE не удалось получить соответствующие данные по Боснии и Герцеговине, СР Югославии, Казахстану, Таджикистану и Туркменистану. В остальных 22 странах, где живут 87 процентов детского населения региона, и в 1989-м, и в 1999 году было зарегистрировано около 42 тыс. новых усыновлений. (В одной только России в каждый из этих двух лет было зарегистрировано примерно по 13 тыс. усыновлений.)

Усыновляют обычно маленьких детей. На рис. 5.4 отражена динамика показателя новых усыновлений в расчете на 100 тыс. детей в возрасте от 0 до 3 лет. С 1989 по 1999 год этот общий коэффициент вырос со 167 до 262. Далее в докладе рассматриваются причины этой, по-видимому, позитивной тенденции. Статистика усыновлений может свидетельствовать о том, что в этот период стали приниматься гораздо более активные меры, для того чтобы дети могли покинуть государственную систему попечения или вообще не попали в нее, или же о том, что стало больше усыновлений отчимом или мачехой (поскольку в имеющихся данных различие между формами усыновления не проводится). При более пессимистичной интерпретации данные могут также свидетельствовать о росте доли брошенных детей. ■

5.2 Попечение в интернатных учреждениях: что сохранилось и что изменилось

В 90-е годы перестройка политики в области попечения осуществлялась по трем основным направлениям: диверсификация, децентрализация и перестройка организационной структуры. Большинство стран пошли по пути создания небольших домов для детей, в которых личности каждого воспитанника уделялось бы больше внимания, чем в крупных учреждениях. Кроме того, они попытались перестроить работу и крупных учреждений, например путем сокращения числа детей в группах или предоставления им возможности общаться с местной общиной и учиться вместе со своими местными сверстниками. Третье основное направление заключалось в передаче попечительских учреждений из подчинения центральным органам власти в ведение местных органов, с тем чтобы повысить подотчетность последних и расширить участие общественности в их работе, а со временем вообще свести к минимуму роль государства, стимулируя деятельность в этой сфере НПО и частного сектора.

Как следует из раздела 5.1, с 1989 года в большинстве стран региона для детей возросла опасность того, что они будут воспитываться вне своей семьи. И хотя вероятность помещения ребенка, лишённого родительского попечения, в другую семью во многих странах также возросла,

интернатные учреждения по-прежнему играют важную и во многих отношениях центральную роль в системе охраны детства в каждой стране. В настоящее время ориентировочно 900 тыс. детей в регионе постоянно живут в интернатных учреждениях. Но что же изменилось на фоне этого сохранившегося преобладания таких учреждений? И что могут сказать дезагрегированные данные о детских учреждениях относительно уязвимости детей и тех мер, которые в данной связи принимают государство и общество?

Рост доли детей, помещаемых в дома ребенка

Согласно современным взглядам на социальную защиту детей, помещение детей в дома ребенка в младенческом возрасте особенно пагубно для их развития⁹. Во многих западных странах все дома ребенка были закрыты, а младенцев помещают в патронатные семьи или отдают на усыновление. Дело в том, что с младенцами, которые растут в интернатных учреждениях, особенно крупных, чаще всего работает безликая череда воспитателей, поэтому дети не имеют возможности обрести устойчивую привязанность к конкретным лицам. А лишённые личных привязанностей дети больше всего рискуют в дальнейшем испытать труд-

ности в общении с людьми. Многие ученые полагают, что первые годы жизни – это критически важный период для социального, интеллектуального и личностного развития, поэтому помещение в интернатное учреждение младенца особенно опасно. И хотя дети иногда обладают замечательной способностью полностью оправляться от психологических травм, нанесенных им в раннем возрасте (см. вставку 5.5), обратимость вреда, причиненного маленькому ребенку, зависит от целого ряда факторов, в том числе от продолжительности причинения вреда, качества последующего попечения и жизнестойкости самого ребенка¹⁰.

В социалистический период страны региона приживались совершенно иного подхода и располагали широкой сетью домов ребенка, в которых находились дети в возрасте до 3–4 лет, а иногда и старше. Эти дома использовались в самых разных ситуациях и обеспечивали присмотр за детьми, родители которых работали в режиме многочасовых смен или были направлены в другие районы страны, а также за детьми с серьезными заболеваниями, детьми-инвалидами и теми, кого бросили родители. При этом помещение младенца в дом ребенка зачастую означало, что ему придется провести в интернатном учреждении все свои детские годы, особенно когда речь шла о детях-инвалидах, младенцах, оставленных в роддоме, и нежеланных детях либо детях, родители которых были лишены родительских прав.

Вот почему тот факт, что доля помещаемых в дома ребенка младенцев во многих странах региона возросла, вызывает особое беспокойство. Как видно из рис. 5.5, в ряде субрегионов, где эта доля традиционно высока – в Юго-Восточной Европе, государствах Балтии и западной части СНГ, – она еще больше возросла. А в целом доля детей, помещаемых в дома ребенка, увеличилась в 16 из 25 стран, по которым имеются соответствующие данные.

На этой диаграмме также бросаются в глаза огромные различия между странами региона в показателях по-

мещения малолетних детей в интернатные учреждения. В Болгарии и Румынии с их традиционно высокими уровнями подростковой беременности отмечался дальнейший рост помещения младенцев в такие учреждения. Очень низкие показатели в Закавказье и Центральной Азии свидетельствуют о том, насколько семейные и общинные традиции уберегают детей от помещения на государственное попечение. И только Казахстан является в этом отношении исключением, вероятно, из-за значительной доли русскоязычного населения, хотя определенную роль играет и отказ от детей под влиянием сохраняющейся социально-экономической нестабильности и роста числа разводов. В Центральной Европе, хотя рост показателей в целом удалось сдержать, только в Венгрии произошли серьезные сдвиги в отношении помещения младенцев на попечение государства. Там относительное число таких детей существенно снизилось, что служит ярким примером успешной реализации продуманной стратегии государства.

Рост этого показателя в регионе происходил на фоне огромного (в среднем на треть) снижения численности детей в возрасте 0–3 лет. (Например, в Латвии на фоне резкого снижения рождаемости и роста доли детей, помещаемых в дома ребенка, в целом число детей, передаваемых на попечение государства, оставалось постоянным.) С 1989 года, несмотря на уменьшение числа новорожденных в восьми из 25 стран – Хорватии, БЮР Македонии, СР Югославии, Эстонии, Беларуси, Украине, Армении и Казахстане, – отмечался рост как абсолютного, так и относительного числа младенцев в домах ребенка.

Структурные изменения в деятельности интернатных учреждений

До 1989 года система замещающего попечения представляла собой весьма дифференцированную сеть услуг для детей, находившихся на государственном попечении, по-

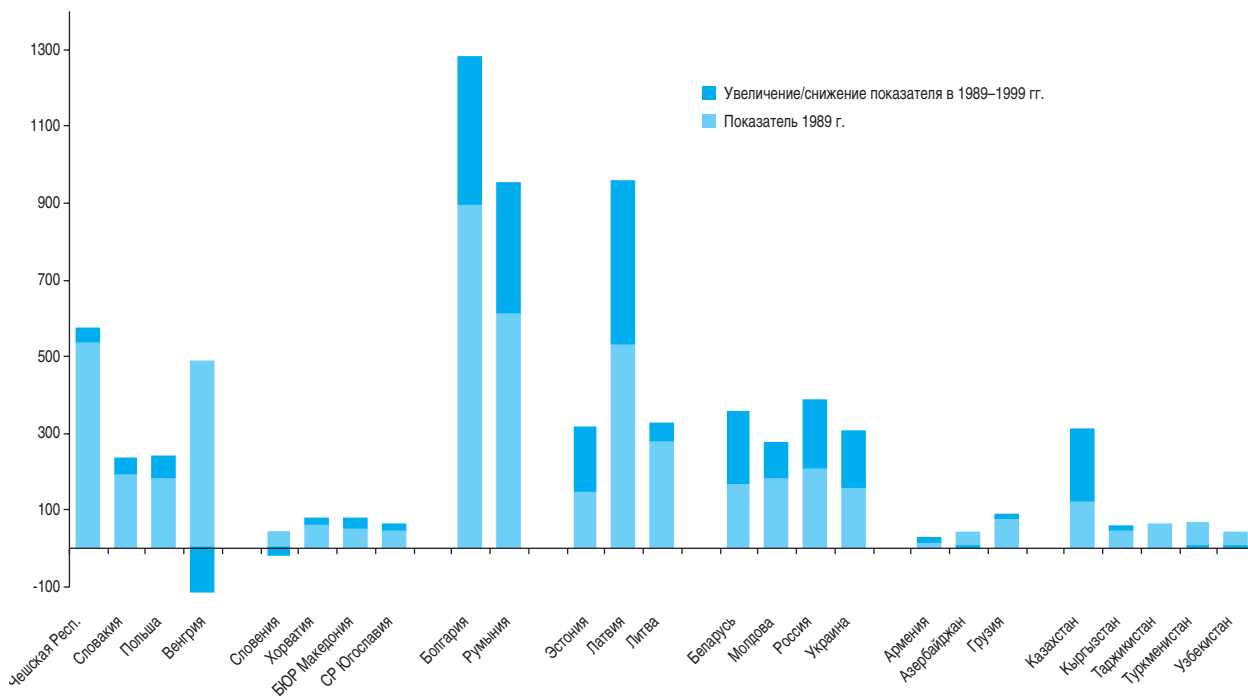


Рис. 5.5

Примечание. Общее число детей в домах ребенка на 100 тыс. детей в возрасте 0–3 лет (0–5 лет для Армении, 0–7 лет для Эстонии). Первый год для Хорватии, СР Югославии и Румынии – 1990 г. Последний год для Словении – 1995 г., Румынии – 1997 г., СР Югославии и Узбекистана – 1998 г. Число детей в приютах для сирот в Словакии, Польше и Эстонии в 1999 г.: оценки ИЦИ. Данные по Боснии и Герцеговине и Албании неполные.

Число детей в домах ребенка (на 100 тыс. детей в возрасте 0–3 лет)

Источник: Статистическое приложение, таблица 8.3.

сле того как они покидали дома ребенка. В советской модели, принятой во многих странах региона, здоровые дети переводились из домов ребенка (подведомственных министерству здравоохранения) в детские дома для сирот и детей, оставленных родителями (подведомственные министерству образования). В каждом детском доме содержалось от 50 до 120 детей дошкольного и школьного возраста; в некоторые принимались только дошкольники, но часто в них находились дети всех возрастных групп начиная с 3-летнего возраста.

Еще одним основным типом учреждения в советской модели была школа-интернат, где дети и жили, и учились. Это были большие интернаты на 150–300 детей, многие из которых все детские годы были лишены контактов с другими сверстниками и своими семьями. Несмотря на существенные различия в организации работы и названиях детских учреждений, во всех странах региона малолетние дети (как здоровые, так и больные) отделялись от детей старшего возраста, а для детей с физическими и психическими недостатками создавались особые заведения, в которых зачастую проводилось различие между теми, кто считался способным к обучению, и “необучаемыми”. Во многих странах школы-интернаты общего типа играли важную роль, давая кров и образование значительному числу детей, находящихся на государственном попечении, а для многих других это был промежуточный вариант, позволявший сочетать воспитание в своей семье с пребыванием и обучением в государственном детском учреждении.

В течение 90-х годов перестройка сети детских учреждений шла по двум основным направлениям. Во-первых, в соответствии с международными рекомендациями осуществлялся переход к небольшим домам семейного типа. Во-вторых, менялось соотношение между детьми, живущими в детских домах и приютах для сирот, и теми, кто

живет в различных школах-интернатах и детских домах, в том числе в заведениях для больных детей и детей с физическими и психическими недостатками. Это происходило в странах, переживавших глубокий экономический и социальный кризис, где сокращение имеющихся в распоряжении государства ресурсов зачастую приводило к сокращению ассигнований на детей, нуждающихся в специальной помощи в плане здравоохранения и образования. Такие сокращения оказались возможными, потому что в интернатах находилось множество больных детей и детей из бедных семей, которые официально не числились “на государственном попечении” и родители которых поддерживали с ними контакт и несли за них полную юридическую ответственность (см. вставку 5.1).

Эти тенденции иллюстрирует таблица 5.2, содержащая данные о детях в основных типах попечительских учреждений России, на которую приходится почти половина живущих в интернатных учреждениях детей региона. Из таблицы также видно, что в начале 90-х годов абсолютное число и относительная доля детей в специальных учреждениях для детей с физическими и психическими недостатками сократились. За несколькими исключениями, это сокращение произошло по всему региону, а в некоторых странах, например в Молдове и Кыргызстане, оно оказалось еще больше, чем в России. Тем не менее с середины 90-х годов число детей в интернатах для детей-инвалидов в России стабилизировалось, а во многих других странах выросло. В 1999 году в Чешской Республике, Армении, Туркменистане и Узбекистане детей-инвалидов в специальных заведениях было больше, чем десятью годами ранее. А если учесть изменение общей численности детей в стране, то окажется, что показатели 1989 года были превышены помимо Чешской Республики также в СР Югославии, Болгарии, Румынии и Украине (рис. 5.6).

Таблица 5.2

Число детей в отдельных видах интернатных учреждений, Россия

	1989 г.	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Абсолютная численность (в тыс.)											
Дома ребенка	19,3	18,5	17,8	17,7	17,7	18,0	18,3	18,5	18,1	19,3	19,3
Детские дома (приюты для сирот)	–	42,4	39,9	39,6	42,0	46,9	55,4	62,6	67,3	67,0	68,9
Детские дома семейного типа	–	1,8	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,6	–	0,3
Детские дома-школы	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7,7	9,7
Школы-интернаты/школы общего типа	176,3	176,3	149,6	149,6	141,4	141,4	148,8	148,8	140,6	140,6	137,1
Интернаты для детей-инвалидов	264,6	255,5	235,6	218,4	206,7	205,6	201,0	202,3	199,2	194,8	193,0
Все государственные учреждения	503,8	494,5	445,1	427,5	410,2	414,3	425,8	434,6	427,7	429,3	428,3
Относительная доля (%)											
Дома ребенка	3,8	3,7	4,0	4,1	4,3	4,4	4,3	4,3	4,2	4,5	4,5
Детские дома (приюты для сирот)	–	8,6	9,0	9,3	10,2	11,3	13,0	14,4	15,7	15,6	16,1
Детские дома семейного типа	–	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	–	0,1
Детские дома-школы	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1,8	2,3
Школы-интернаты/школы общего типа	35,0	35,6	33,6	35,0	34,5	34,1	34,9	34,2	32,9	32,7	32,0
Интернаты для детей-инвалидов	52,5	51,7	52,9	51,1	50,4	49,6	47,2	46,6	46,6	45,4	45,0
Все государственные учреждения	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: База данных проекта MONEE.

Примечание. Данные только о детях, постоянно живущих в интернатных учреждениях.

В таблице 5.2 также нашло отражение устойчивое снижение в России приема в школы-интернаты общего типа. Таблица 5.3 охватывает еще шесть стран СНГ. В начале 90-х годов прием в такие заведения значительно сократился (а в Грузии они просто развалились). Но в середине 90-х годов прием в интернаты в абсолютном выражении в Беларуси, Молдове, Украине и Азербайджане стал снова расти, хотя и на них сказались снижение рождаемости. Весьма вероятно, что эта тенденция отражает рост числа нуждающихся в приюте детей, а также готовность этих учреждений увеличить прием. Таблица 5.4 дает представление о смешанных функциях школ-интернатов общего типа и содержит данные о детях в Беларуси в разбивке по возрасту, полу и официальному статусу по линии государственного попечения.

Особую обеспокоенность вызывает рост числа детей, помещаемых в приюты временного пребывания или вовсе не нашедших приюта из-за нехватки мест в детских домах. Например, в России с 1996–1998 годов по 1999 год доля детей, вынужденных ждать своей очереди или необоснованно помещенных в приюты временного пребывания либо профилактические центры, возросла с 1 процента до 9,2 процента от общего числа детей, оставшихся без родительского попечения¹¹. Та же тенденция, хотя и в меньших масштабах, наблюдалась в Беларуси, где в 1999 году в интернатные учреждения не попали почти 4 процента вновь выявленных детей, лишенных родительского попечения¹².

Наконец, увеличение числа детей, помещаемых в приюты для сирот и различные детские дома, свидетельствует о том, что нередко общество не помогает семьям должным образом заботиться о своих незащищенных детях. Во многих частях региона из-за растущего спроса на места в интернатных учреждениях они, несмотря на рост их количества, переполнены. В Казахстане сеть таких учреждений была увеличена с 41 детского дома и школы-интерната в 1990 году до 65 в 1999 году, с тем чтобы разместить возросшее с 4700 до 10 961 число нуждающихся детей. В то же время среднее число детей в одном доме увеличилось со 115 до 169. В Латвии относительное число детей, находящихся в государственных попечительских учреждениях, выросло с 1990 по 1999 год в 2,6 раза. Во всем регионе выпускники интернатных учреждений больше всех пострадали от утраты существовавших до перестройки “социалистических” гарантий, которые обеспечивали получение какого-то жилья, образования с бесплатным проживанием в студенческих общежитиях или

устройство на работу или службу в армии. Это привело, в частности, к росту числа живущих в детских домах и школах-интернатах уже взрослых молодых людей.

Хотя акцент в основанной на добрых намерениях и передовых взглядах политике в данной области делался не на расширении унаследованных от прошлого сетей интернатных учреждений, а на сокращении роста потребности в них и перестройке существующих служб, в регионе было закрыто совсем немного учреждений старого типа. Тем не менее благодаря реформам

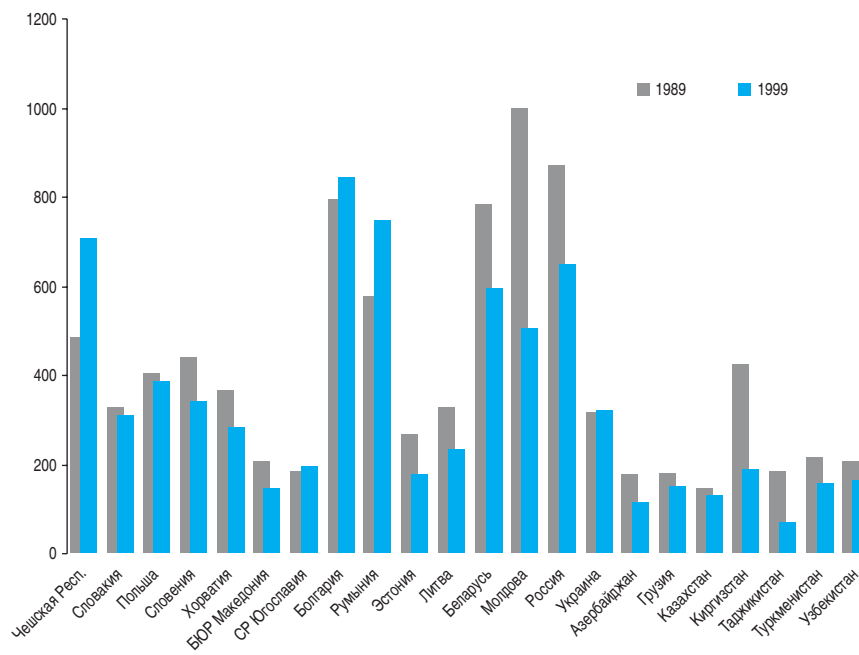


Рис. 5.6

Примечание. Румыния, Украина и Туркменистан: включая школы-интернаты для детей-инвалидов. Данные по Казахстану: оценки ИЦИ.

Дети в заведениях для инвалидов с физическими/психическими недостатками, 1989 и 1999 гг. (на 100 тыс. детей в возрасте 4–17 лет)

Источник: База данных проекта MONEE.

Число детей в школах-интернатах общего типа (в тыс.)

Таблица 5.3

	1989 г.	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Беларусь	10,6	8,9	9,5	9,9	10,2	10,4	10,4	10,9	10,8	11,1	11,2
Молдова	2,7	2,3	2,2	1,6	1,6	2,1	2,2	2,6	2,5	2,3	2,0
Украина	8,2	7,6	7,2	7,4	7,8	8,0	8,7	9,6	10,7	11,2	11,5
Азербайджан	19,2	19,8	18,3	16,8	15,4	15,3	15,2	16,2	17,0	16,1	17,1
Грузия	–	13,8	–	–	–	–	6,2	6,2	6,3	5,4	4,9
Узбекистан	–	–	–	2,1	2,2	2,1	2,5	2,9	3,0	3,1	3,2

Источники: База данных проекта MONEE; страновой доклад в рамках проекта MONEE, Грузия.

Число детей в школах-интернатах общего типа в разбивке по возрасту, полу и статусу попечения, Беларусь, 2000 г.

Таблица 5.4

	Абсолютное число	Доля (%)
3–4 года	14	0,1
5–6 лет	145	1,3
7–15 лет	10 235	90,8
16 и старше	878	7,8
Всего	11 272	100,0
из них:		
Девочки	5 457	48,4
Дети, лишившиеся родительского попечения	5 745	51,0

Источник: Получено непосредственно из Министерства статистики и анализа, Беларусь.

Примечание. На начало 2000/01 учебного года.

Таблица 5.5

Абсолютная численность детей в учреждениях интернатного типа в разбивке по видам попечительских учреждений, Эстония

	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Детские дома общего типа	622	551	540	701	783	764	762	–	–	–
Дома ребенка (для младенцев и детей младшего возраста)	286	290	301	305	295	317	338	335	–	–
Специализированные дома	116	110	111	92	72	–	–	–	–	–
Детские дома	–	–	–	–	–	–	–	772	1 143	1 133
Школы-интернаты	499	453	430	354	332	389	443	459	409	385
Семейные дома	–	–	–	–	–	–	61	71	88	140
Молодежные дома	–	–	–	–	–	–	19	20	36	24
Детские учреждения смешанного типа	–	–	–	–	–	–	35	29	23	28
Итого	1 523	1 404	1 382	1 452	1 482	1 470	1 658	1 686	1 699	1 710

Источник: Доклад по Эстонии в рамках проекта MONEE.

успешнее шло создание новых, небольших домов интернатного типа. Причем, как правило, это лучше удавалось в небольших странах, где было меньше интернатных учреждений.

В таблице 5.5 отражены наиболее заметные результаты усилий по диверсификации попечительских учреждений в Эстонии, стране, где насчитывается 300 тыс. детей. В 1998 году там были закрыты все дома ребенка, так что детям по достижении школьного возраста не пришлось переходить в другое интернатное учреждение. Специальные дома для детей-инвалидов также были закрыты, чтобы способствовать интеграции таких детей в общество. В 1996 году были открыты дома нового типа, так называемые “семейные” и “молодежные”, которые предназначены для меньшего, чем прежние детдома, числа детей. В этих новых домах более теплая, сердечная обстановка, живет в них от 10 до 35 детей – гораздо меньше, чем в прежних учреждениях, хотя среднее число детей на одно учреждение сократилось меньше, чем ожидалось. В то же время в Польше, где насчитывается 10 млн. детей, многие из 77 тыс. детей, находящихся на государственном попечении, все еще остаются в домах старого типа, несмотря на растущую роль новых домов интернатного типа (в 1989 году в них жило 8185 детей, а в 1999 году – уже 28 033).

Значение негосударственного сектора также заметно растет во многих странах региона, например в Чешской Республике, Словакии, Украине, Румынии и Грузии. Реализуемые здесь программы большей частью направлены на развитие новых служб, прежде всего домов матери и ребенка и организуемых НПО домов-SOS для небольших групп детей, а также приютов, которыми ведает церковь. В Литве, например, в 1997 году было 14 негосударственных домов, на которые приходилось 4 процента всех содержащихся в попечительских учреждениях детей¹³. Однако во многих странах попытки создания небольших домов семейного типа натолкнулись на определенные препятствия. В 1994 году в Казахстане местные власти в сотрудничестве с Детским фондом Казахстана создали 51 такой дом, из которых в настоящее время осталось только 40. С 1996 года число таких учреждений сократилось также в Латвии, хотя и незначительно. Тем не менее это настораживающий сигнал, который свидетельствует, насколько трудно обеспечить устойчивое функционирование этих более дорогостоящих видов попечительских учреждений¹⁴.

Проблемы обеспечения качества попечения о детях в интернатных учреждениях

“Все эти годы они должны были заботиться обо мне. Но после того, как я провел у них столько времени, я уже не жду от них никакой помощи”. (Георге, 19 лет)

Рассмотренные выше структурные изменения в системе попечительских учреждений интернатного типа являются весьма многообещающими и в длительной перспективе могут способствовать созданию среды, гораздо более чутко и полно учитывающей потребности ребенка, и формированию более децентрализованной и эффективной сети таких учреждений. Однако в краткосрочном плане для ускорения реформы еще велика потребность в дополнительном финансировании. Частично это связано с низким качеством инфраструктуры и услуг. Эта проблема требует срочного решения. Кроме того, необходимо немедленно восполнить возникший после закрытия старых учреждений пробел ввиду нехватки новых.

Финансовые затруднения 90-х годов привели к тому, что многие учреждения оказались в плачевном состоянии. Из-за резкого сокращения ассигнований возникли серьезные проблемы с обеспечением надлежащих питания, отопления, освещения, снабжения одеждой, обувью и постельными принадлежностями. Почти не уделяется внимания разрушающейся инфраструктуре. Эти проблемы наиболее ошутимы в южном поясе региона: в некоторых районах Центральной Азии, в Закавказье и в других странах с подорванной экономикой, например в Молдове. В Грузии положение оказалось настолько серьезным, что в 1999 году финансирование попечительских учреждений было передано обратно от местных органов центральному правительству, но и это не решило проблему. Россия также была вынуждена освободить муниципальные органы ряда областей от финансирования попечительских учреждений. Не менее серьезная ситуация сложилась в Армении. По данным обследования 21 из 49 учреждений, на которые приходилось около 30 процентов всех живущих в интернатных учреждениях детей, в 80 процентах случаев были проблемы с питанием, одеждой, состоянием помещений и медицинским обслуживанием¹⁵. В Таджикистане все 90-е годы расходы на дома для детей-инвалидов неуклонно сокращались, несмотря на то что

данная группа детей является одной из самых нуждающихся¹⁶.

В Латвии общие государственные расходы на детские дома в 1997–1999 годах возросли на 46 процентов, что отчасти отражает 11-процентный прирост числа воспитанников. Одновременно прямые расходы в расчете на одного ребенка снизились на 10 процентов, правда, не за счет ухудшения питания и снабжения лекарствами. Однако увеличились расходы на лекарства ввиду роста заболеваемости детей: возросла заболеваемость болезнями, передаваемыми половым путем, кроме того, в 1999 году каждый девятый ребенок в интернатных учреждениях болел туберкулезом – необычайно высокий показатель.

Хотя объем расходов на детей имеет большое значение, есть немало возможностей повысить качество попечения даже без значительного увеличения финансирования, если применить в системе попечения подход, основанный на учете прав ребенка. Как видно из вставки 5.3, в целом ряде стран предстоит еще многое сделать для формирования отношения к ребенку как к личности и расширения многообразных контактов детей со своими семьями.

Пока нет систематической информации о качестве жизни в новых, менее крупных учреждениях, о лицензи-

ровании их деятельности и о механизмах контроля за соблюдением норм попечения. Между тем, согласно докладом НПО, несмотря на определенную реорганизацию, изменения коснулись далеко не всех крупных интернатных учреждений. По данным НПО, в них имеют место серьезные нарушения прав детей, постановка неправильных диагнозов и плохие условия содержания, из чего делается вывод, что к социальным сиротам и детям-инвалидам по-прежнему относятся как к гражданам второго сорта¹⁷.

По всем этим причинам введение института омбудсмена в таких странах, как Венгрия, Польша, Албания, Россия, Босния и Герцеговина, Грузия и Украина, явилось важным событием, которое безусловно будет способствовать поддержанию должного уровня попечения. В Венгрии омбудсмен наделен весьма широкими полномочиями: имеет право расследовать конкретные случаи нарушения прав человека в учреждениях интернатного типа и домах для детей-инвалидов, а также представлять в парламент рекомендации по ускорению реорганизации крупных попечительских учреждений. Согласно Закону о детях, он также обязан предупреждать разлучение детей со своей семьей и, соответственно, проверять обоснованность помещения ребенка в интернатное учреждение, поэтому в Венгрии институт омбудсмена также действует как своего

Вставка 5.3

Слабые контакты с внешним миром – свидетельство порочной практики в работе интернатных учреждений

В начале 90-х годов одной из главных проблем, стоявших перед системой интернатных учреждений, была необходимость преодоления жесткого режима, действовавшего в них до начала перестройки, и перехода к активному планированию попечения на индивидуальной основе. Исследование, проведенное в 1999 году организацией Форум попечения о детях (Child Care Forum) в шести странах – Литве, Польше, Словакии, Венгрии, Болгарии и Молдове, – выявило довольно безрадостную картину¹⁹. Обнаружились тревожные свидетельства сохранения в интернатных учреждениях устаревшей практики жесткой регламентации. Дети редко имели возможность общаться с родителями, а также с братьями и сестрами, и даже такие слабые контакты с внешним миром отнюдь не приветствовались. Условия в таких учреждениях не способствовали осуществлению основных прав на частную жизнь и общение, таких как право на телефонные разговоры и переписку, что является нарушением статьи 16 Конвенции ООН о правах ребенка. Встречи с посетителями проходили в коридорах, и часто у детей не было даже отдельных тумбочек, где они могли бы хранить те несколько личных вещей, которые имели.

Одним из наиболее тревожных выявленных фактов было плохое знание воспитателями своих подопечных. Многие из них не могли сообщить никаких сведений о состоянии здоровья ребенка, не знали, инвалид он или нет и есть ли у него отклонения в поведении. Основными сведениями о семье ребенка они также не располагали: большинство не имели понятия, работают родители ребенка или нет или какие у него были жилищные условия до помещения в интернатное учреждение. Как видно из таблицы 5.6, во многих случаях воспитатели не могли ответить на элементарные вопросы, такие как “где ребенок будет жить после ухода из учреждения?” Причем даже в более благополучных странах Центральной Европы самыми трудными оказались вопросы о семьях детей, что свидетельствует о недостаточном контакте с семьей или отсутствии намерения способствовать ее

воссоединению в будущем. Это подтверждают и работники интернатных учреждений в Молдове и Литве, где более 40 процентов детей предположительно должны были оставаться на попечении от пяти до десяти лет. Не меньшее беспокойство вызвала неспособность многих воспитателей ответить на вопрос о планируемом сроке окончания пребывания того или иного ребенка в учреждении. Все это свидетельствует о том, что цель обеспечить индивидуальный подход к ребенку и наметить его дальнейшую судьбу в интернатных учреждениях по-прежнему не ставится.

Таблица 5.6

Насколько часто попечители не могли сообщить информацию о детях, оставляющих интернатное учреждение, 1999 г. (процент всех случаев)

a. Куда направляется ребенок, оставляющий учреждение?	6,5
b. Кто принял решение о помещении ребенка в данное учреждение?	12,4
c. По чьей инициативе ребенка забрали из своей семьи?	13,3
d. Вместе со сколькими лицами ребенок жил до помещения в интернатное учреждение?	45,5
Всего	17,5
из них:	
Венгрия	11,2
Молдова	11,3
Польша	11,3
Литва	19,6
Словакия	24,0
Болгария	27,9

Источник: Микроданные обследования Форума попечения о детях: см. Herczog, M., E. Néményi and N. Wells (2000), “Routes and Reasons: Children Entering and Leaving Institutional Care in Six CEE/CIS Countries”, Geneva: UNICEF.

Примечание. Данные относятся к детям, оставлявшим 15% всех учреждений в феврале – апреле 1999 г. Невзвешенные средние величины. В Словакии – только вопросы а и b, в Польше – только а и c.

рода система раннего предупреждения¹⁸. Институт омбудсмена – одна из важных опор независимого мониторинга, и все же он должен рассматриваться лишь как часть более широкой системы установления норм качества попечения, с тем чтобы содействовать реализации права детей заявлять о своих проблемах и исправлению допущенных нару-

шений. В то же время необходимо ввести и такие механизмы, как регулярно проводимый вместе с детьми просмотр оснований для их помещения в интернатные учреждения, а также посещения этих учреждений независимыми наблюдателями и местными работниками, которые занимаются правами детей. ■

5.3 Воспитание в патронатной семье, опекунов, усыновление: что сохранилось и что изменилось

Подходу к защите интересов детей с позиций “разрешения кризисной ситуации”, которого придерживаются органы охраны детства, когда для устранения разнообразных рисков, угрожающих ребенку в собственной семье, его помещают в интернатное учреждение, необходимо постоянно противопоставлять комплексные стратегии профилактики распада семьи и оказания ей поддержки с учетом особенностей культуры и при соблюдении прав ребенка. Не меньшее значение имеют реформы, предоставляющие детям с особыми потребностями в плане образования и более легкими формами инвалидности возможность получать необходимое попечение в местных общинах и избежать исключения из жизни общества, которое столь часто угрожает им сегодня. Только когда такие поддерживающие структуры получают достаточное развитие, станет возможным не только сократить число детей, лишенных возможности воспитываться в семье, но и защитить еще большее число тех детей, чье бедственное положение сегодня сплошь и рядом остается незамеченным.

Существует немало путей, с помощью которых патронатное воспитание и усыновление могут сыграть существенную роль в этих реформах. В качестве первого шага активный поиск новых семей для находящихся в интернатных учреждениях детей может помочь странам с высоким процентом детей на государственном попечении выиграть время, необходимое для разработки превентивных стратегий, а также для удовлетворения безотлагательной потребности ребенка в семье. Перенос акцента на усыновление и воспитание в патронатной семье привел бы к значительной *экономии средств*, которые могли бы пойти на финансирование развития инфраструктуры профилактических служб. Ведь воспитание в патронатной или приемной семье считается не только гораздо лучшим, но и значительно менее дорогим средством удовлетворения потребностей ребенка, чем попечение в учреждениях интернатного типа: в западных странах оно обходится в пять–десять раз дешевле²⁰.

Воспитание в патронатной семье и опекунов могут также сыграть ключевую роль в предотвращении первоначального помещения ребенка на попечение или в устранении потребности в попечении вне своей семьи. Различные схемы временного попечения для детей-инвалидов и программы воспитания в патронатных семьях для подростков или для детей с особыми эмоциональными и поведенческими проблемами могут облегчить бремя, которое несут многие родители в самых разных обстоятельствах. Кроме того, они являются частью всего комплекса поддержки семей, и даже при наличии действенных превентивных стратегий развитая система опекунов, программы воспитания в патронатной семье и усыновления все-

гда будут лучшей альтернативой помещению в интернатные учреждения, хотя и для меньшего числа детей. Однако для выполнения своих функций существующие сегодня формы альтернативного воспитания детей должны во многих отношениях претерпеть серьезные изменения.

Воспитание в патронатной семье и опекунов

Без эффективных систем воспитания в патронатной семье и опекунов программы деинституционализации детей так и останутся отдаленной мечтой. Во многих странах дети, разлученные со своими родителями, все еще помещаются в интернатные учреждения по той простой причине, что это – единственная имеющаяся возможность предоставить им уход и заботу. Развитие системы воспитания в патронатной семье в качестве реальной альтернативы интернатным учреждениям зависит от совершенствования инфраструктуры в долгосрочном плане. Необходимо соответствующее законодательство, которое регулировало бы деятельность патронатных семей и четко определяло обязанности государства (в лице уполномоченных учреждений, занимающихся воспитанием детей) по привлечению, обучению, поддержке, контролю и финансированию тех, кто берет на себя обязанности по воспитанию ребенка; кроме того, необходим механизм, с помощью которого можно было бы прекратить пребывание ребенка в неподходящих условиях. Развитие этой альтернативы зависит от наличия достаточного числа воспитателей, отобранных на основании их способности общаться с детьми разного возраста и с различными потребностями. Наконец, и это особенно важно, развитие системы воспитания в патронатной семье зависит от ее способности завоевывать признание и поддержку общества и профессиональных кругов.

В начале 90-х годов воспитание в обстановке, близкой к семейной, в государствах Балтии, западной части СНГ, Закавказье и Центральной Азии обычно означало опекунов или попечение родственников. Воспитание в патронатной семье чужими людьми практиковалось как альтернатива только в нескольких странах Центральной Европы. На протяжении 90-х годов во многих частях региона (в том числе в странах, в которых относительно часто прибегают к разлучению ребенка с семьей, таких как Россия, Румыния, Болгария и Грузия) было принято законодательство с целью внедрения практики воспитания в патронатной семье, начали осуществляться экспериментальные программы патронатного воспитания и выплачиваться пособия патронатным семьям. Однако, несмотря на развитие инфраструктуры, сдвиги в сторону опекунов и патронатного воспитания в большинстве стран оказа-

Таблица 5.7

Доля воспитания в патронатной семье и опекунства в государственном попечении в 14 странах

	1989 г.	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	1989–1999 гг.*	
	Процентная доля**											Разница (процентные пункты)	Дети на государст- венном попечении (%)**
Чешская Республика	30,7	31,1	31,7	31,0	30,3	29,7	29,3	29,5	29,1	29,0	28,9	-1,8	114,9
Словакия	21,2	21,5	21,8	21,8	22,0	21,7	20,3	20,4	19,6	21,5	26,7	5,5	87,4
Польша	70,1	69,0	68,5	67,7	67,4	66,8	64,5	65,6	66,4	66,5	66,9	-3,2	110,3
Венгрия	29,2	30,7	31,5	33,1	33,8	34,1	34,2	34,1	35,0	36,3	37,1	7,9	67,0
Словения	52,0	59,1	57,9	56,4	60,5	71,4	69,5	71,6	75,1	73,7	–	21,7	117,7
Румыния	–	–	–	10,2	10,6	9,5	12,0	12,1	–	–	–	2,0	122,0
Эстония	–	–	–	57,7	62,8	59,1	59,2	69,1	68,9	68,2	67,3	9,6	164,8
Латвия	–	–	–	–	61,4	66,1	65,6	64,1	66,3	67,5	68,2	6,8	218,7
Литва	–	42,1	45,7	50,1	47,4	45,5	46,7	44,1	43,6	44,3	47,9	5,8	146,6
Беларусь	36,6	35,0	38,1	38,5	40,6	28,4	31,1	34,9	38,0	40,6	42,2	5,6	93,7
Россия	58,8	60,0	63,7	65,7	63,3	64,1	64,3	64,5	64,9	64,1	64,3	5,5	164,2
Украина	49,0	49,0	50,9	52,0	52,9	53,2	54,7	56,0	57,2	58,0	58,6	9,6	130,8
Азербайджан	58,0	62,4	64,3	68,3	69,7	71,4	73,0	70,7	72,8	68,6	67,9	9,8	115,8
Кыргызстан	–	36,6	42,4	50,7	56,2	62,7	61,1	59,5	59,9	57,0	57,3	20,7	96,0

Источники: Статистическое приложение, таблицы 8.1 и 8.4; Министерство труда и социального развития (1997 г.), (2000 г.), там же: см. рис. 5.3.

Примечание. Словакия, Венгрия, Румыния и Литва: только воспитание в патронатной семье; Эстония 1992–1995 гг.; Беларусь, Россия, Украина, Азербайджан и Кыргызстан: только опекунство. * Данные относятся к периоду между первым и последним годами. Данные приведены в таблицах. "Разница" показывает прирост или падение показателя за тот или иной период. Данные о "детях на государственном попечении" относятся к изменению абсолютной численности за тот же период. Данные о воспитании в патронатной семье в Румынии до 1992 г. отсутствуют, здесь эта система стала развиваться только в 90-е гг. ** Государственное попечение включает воспитание в учреждениях интернатного типа, воспитание в патронатной семье и опекунство. Национальные данные могут отличаться из-за различий в толковании правовой концепции "государственное попечение". Для России общие цифры по государственному попечению рассчитаны путем вычитания из официального числа "детей, оставшихся без попечения родителей" тех детей, которые зарегистрированы приемными родителями. Данные не включают проживающих в интернатных учреждениях детей, официально не находящихся на государственном попечении (т. е. они относятся к 486 тыс. детей вместо 741 тыс. в 1999 г., указанных в качестве итога в приложении, таблицы 8.1 и 8.4).

лись недостаточными, чтобы охватить быстро возрастающее число детей, находящихся на государственном попечении.

В таблице 5.7 представлены показатели воспитания в патронатной семье и опекунства в 14 странах в 1989–1999 годах или в другие годы, по которым имеются ряды данных. (Не включена Болгария, где воспитание в патронатной семье появилось совсем недавно.) Показатель воспитания в патронатной семье и опекунства в таблице варьируется от 12 до 67–68 процентов за последний год, по которому имеются данные. Данные в двух последних колонках таблицы дают основания как для оптимизма, так и для беспокойства. Внушает оптимизм тот факт, что в большинстве стран доля детей, помещенных в патронатные семьи или переданных опекунам, возросла на 5–10 процентных пунктов, а в Словении и Кыргызстане эти показатели претерпели еще более существенные изменения. Но весьма беспокоит то, что происшедшие в регионе перемены к лучшему оказались недостаточными, чтобы было можно справиться с огромным ростом общего числа детей на государственном попечении, который произошел во многих странах с 1989 года. В двух странах соответствующая доля даже уменьшилась: в Чешской Республике с очень низкого начального уровня, а в Польше с пикового значения в 70 процентов. Примечательно, что ни в одной стране региона данный показатель не достигает высокого (80 и более процентов) уровня, отмечаемого в Швеции, США и некоторых других западных странах²¹.

Рост в ряде стран на 5–10 процентов доли детей, переданных опекунам, почти полностью относится к традиционной форме опеки, обычно осуществляемой бабушками и дедушками, которые заменяют родителей. Так, в Словакии в 83 процентах случаев ребенка берут на воспи-

тание его родственники, из них в 42 процентах – бабушки и дедушки. Только в 17 процентах случаев ребенка берут на воспитание посторонние ему люди (в Дании наблюдается обратная картина²²). Доля опекунов-неродственников несколько выше в Чешской Республике, но и здесь преобладают дедушки и бабушки. Весьма незначительную роль воспитание в патронатных семьях и опекунство играют в большинстве стран Юго-Восточной Европы. Во вставке 5.4 представлен пример, показывающий, какое большое значение может иметь местная инициатива.

Особым преимуществом в регионе является то, что в случае необходимости воспитания вне своей семьи ребенка могут принять многодетные семьи, которых здесь не так уж мало. По данным американских исследований, воспитание родственниками имеет ряд преимуществ перед воспитанием в патронатных семьях: детям реже приходится переходить из семьи в семью, у них возникает меньше поведенческих и психологических проблем²³. При воспитании родственниками дети могут поддерживать тесные связи со своими семьями и местными общинами; воспитатели, связанные с детьми родственными узами, охотнее принимают детей на длительное время и обычно лучше к ним относятся. Однако максимальный эффект такого рода попечительства будет иметь при адекватном финансировании, помощи специалистов и контроле, а это по большей части в регионе не обеспечивается. Например, в ходе ряда исследований системы опекунства в России было обнаружено, что опекуны не информированы об особых медицинских и социальных потребностях доверенных им детей. Учитывая преобладание среди опекунов лиц старшего возраста, в исследованиях высказывается обеспокоенность по поводу того, что будет с ребенком в случае тяжелой болезни или смерти опекуна²⁴. Кроме того, финан-

Развитие системы опекунов и воспитания в патронатной семье: успехи Самарской области

Подавая пример другим регионам России, в 90-е годы Самарская область достигла значительных успехов в развитии системы воспитания в патронатных семьях и опекунов. Практически вдвое возросло число опекунов, увеличилось и число детей, передаваемых под опеку лицам, не имеющим своих детей. Одним из важных факторов здесь явились выплаты пособий, при этом доля получающих индексированные пособия на детей выросла в 1998 году до 64 процентов против всего лишь 7 процентов в 1991 году. Кроме того, детям предоставляются и другие виды помощи, которые направлены на повышение их благополучия и одновременно облегчают лежащее на опекунах бремя. К таким мерам относятся бесплатный проезд и путевки в оздоровительные лагеря, бесплатные дополнительные занятия в школе, финансовая помощь по достижении 18 лет в решении жилищного вопроса, возможность поступления в лицей, школы с

углубленным изучением различных предметов, прием в вузы без экзаменов. Одновременно созданы также программы воспитания в патронатных семьях для детей с особыми потребностями (как правило, у трех из пяти таких детей имеются проблемы со здоровьем). Число охваченных этими программами детей быстро возросло – с 200 человек в 1996 году, когда такие программы только начали осуществляться, до 1109 человек в 1999 году. Частично это объясняется применением более гибких, чем в других регионах России, критериев отбора опекунов (здесь разрешают брать детей родителям-одиночкам и нет требований в отношении высшего образования), а также тем, что им оказывается существенная социальная поддержка.

Источник: ЮНИСЕФ и Департамент по делам семьи, женщин, детей и молодежи Министерства труда и социального развития (1999 г.), "Государственная политика: опыт регионов России в обеспечении социальной защиты детей и семей", Москва: ЮНИСЕФ и Министерство труда и социального развития.

совая помощь не всегда является достаточной. Официальные российские источники объясняют изменения в показателях передачи под опеку в конце 90-х годов задержками с выплатами пособий на детей или их недоплатой.

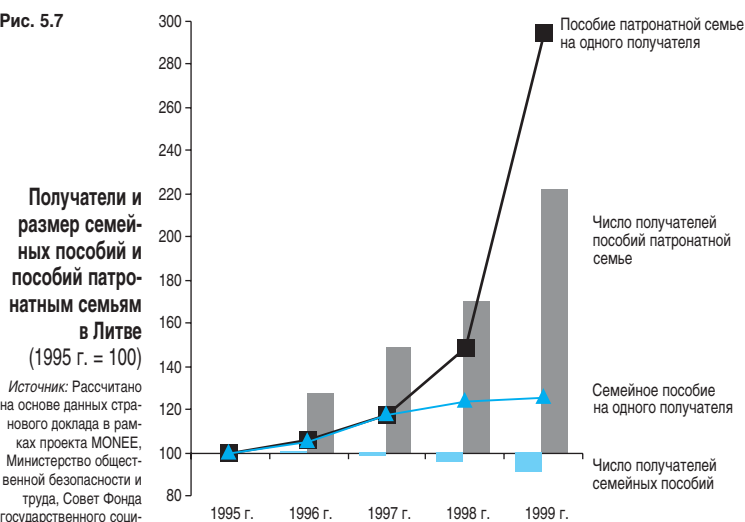
Развитие системы патронатного воспитания также сдерживалось финансовыми трудностями. Например, в Грузии в 1999 году был принят прогрессивный закон о патронатных семьях, в котором устанавливались нормативы возмещения затрат на содержание ребенка и размеры оплаты труда воспитателей исходя из возраста и состояния здоровья ребенка, однако из-за бюджетного кризиса средства на эти цели так и не были выделены²⁵. В Латвии принятый недавно закон о патронатном воспитании, согласно которому обязанности по финансированию возлагаются на местные муниципальные власти, привел к сокращению числа детей, передаваемых в патронатные семьи, тогда как масштабы финансируемого государством опекунов возросли. В то же время, если странам удавалось сохранить уровень пособий или увеличить их, это, судя по всему, способствовало росту числа желающих взять на попечение детей из группы риска. Такая взаимосвязь ясно прослеживается на основе данных по Литве, представленных на рис. 5.7.

Всего в нескольких странах региона действуют программы, аналогичные венгерской, согласно которой дети могут передаваться на воспитание как в обычные семьи, так и профессиональным воспитателям. Последние берут детей с особыми потребностями и получают за свою работу вознаграждение в размере не менее 150 процентов минимальной заработной платы²⁶. Недавно была введена оплата за воспитательский труд и в обычных патронатных семьях, но ее уровень существенно ниже (20 процентов), что отражает не столь сложный характер стоящей перед ними задачи. Кроме того, Закон о детях, принятый в Венгрии в 1997 году, продлевает период, в течение которого патронатной семье может выплачиваться пособие, до достижения ребенком 24 лет, и это явилось признанием того факта, что молодые люди сталкиваются с особыми трудностями, когда в возрасте 18 лет выводятся из-под системы опеки. В то же время в Польше под опеку передаются в основном дети младшего возраста, не имеющие серьезных проблем на момент помещения в приемную семью. В России предпринято несколько важных и весьма успешных инициатив, которые пока являются исключением, по деинституционализации проблемных детей²⁷. Приемные семьи от этих детей не отказались, и они стали быстро развиваться и интеллектуально, и эмоционально. Ключевыми при этом оказались следующие факторы:

- квалифицированная оценка потребностей детей (психологами);
- тщательный отбор воспитателей;
- подготовка воспитателей и оказание им постоянной поддержки;
- постоянная психологическая помощь детям.

Информация об условиях, в которых находятся дети в патронатных семьях и под опекой, весьма ограничена, как и сведения о том, насколько обеспечивается благополучие ребенка. В целом дискуссии о качестве патронатного воспитания не получают развития в силу того, что основное внимание уделяется воспитанию в интернатных учреждениях. Мало что известно о социальном положении и состоянии здоровья детей, о рисках и гарантиях при воспитании в патронатной семье или опекунами, а также о способах мониторинга благополучия детей. Кроме того, все

Рис. 5.7



Получатели и размер семейных пособий и пособий патронатным семьям в Литве (1995 г. = 100)

Источник: Рассчитано на основе данных странового доклада в рамках проекта MONEE, Министерство общественной безопасности и труда, Совет Фонда государственного социального страхования и статистики Литвы.

Примечание. Размер пособий в реальном исчислении за 1995 г.

еще не прислушиваются к голосу самих детей, живущих в патронатных семьях.

Усыновление и международное усыновление

Сведения, представленные на рис. 5.4, казалось, должны были внушать оптимизм: с 1989 года общий коэффициент усыновления в регионе повысился. Усыновление занимает особо важное место в стратегии деинституционализации детей, поскольку, в отличие от патронатного воспитания и опекунов, которые продолжают лишь до достижения ребенком 18-летнего возраста, дети обретают семью на всю жизнь. В международной литературе также отмечается, что процент отказа от усыновленных детей очень невелик, особенно если дети усыновляются в раннем возрасте²⁸. При этом обычно благополучие ребенка обеспечивается достаточно хорошо, а последующие лонгитюдные исследования показывают, что дети могут хорошо развиваться, даже если их усыновят в таком сравнительно позднем возрасте, как 7 лет²⁹.

Означает ли рост коэффициента усыновления, что оно начинает вытеснять институционализацию детей? Из рис. 5.8 видно, что такой рост нельзя объяснить использованием усыновления в качестве альтернативы институционализации. Напротив, коэффициент усыновления резко пошел вверх в странах, где отмечался также рост численности детей в интернатных учреждениях для малолетних. Например, в Беларуси 160-процентный рост числа усыновленных детей в возрасте 0–3 лет сопровождался 170-процентным увеличением числа детей в домах ребенка, рассчитанного на той же базе. Особого внимания заслуживают страны, которые отличаются в ту или иную сторону. Так, Венгрия отошла от институционализации детей, тогда как в Румынии отдается предпочтение усыновлению детей младшего возраста, оставшихся без попечения родителей. С другой стороны, такие страны, как БЮР Македония и Латвия, похоже, гораздо менее других стран склонны использовать усыновление.

Может создаться впечатление, что рост коэффициента усыновления, даже если он дополняет, а не вытесняет институционализацию, является позитивной тенденцией.

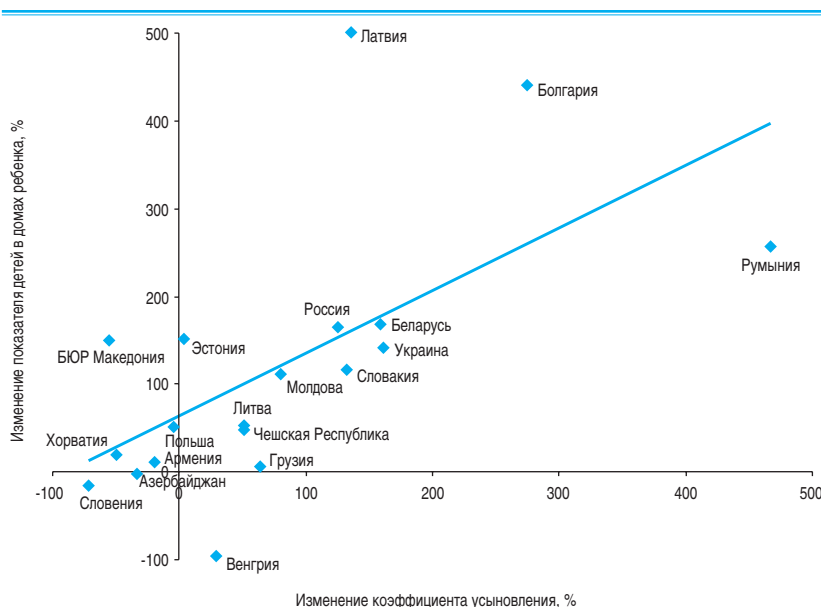


Рис. 5.8

Зависимость в изменении показателей численности детей в домах ребенка и коэффициента усыновления, ЦВЕ/СНГ, 1989 и 1999 гг.

Примечание. Изменение показателей рассчитано на 100 тыс. детей в возрасте 0–3 лет. Показатели являются "валовыми": общая численность приемных детей и общее число детей в домах ребенка поделены на число детей в возрасте 0–3 лет (хотя некоторые дети усыновляются в более старшем возрасте, а также могут оставаться в домах ребенка и после 3-летнего возраста).

Источник: Статистическое приложение, таблицы 8.3 и 8.6.

Однако, как видно из рис. 5.9, на котором представлены данные по четырем крупным странам, рост коэффициента усыновления во всех случаях происходил за счет международного усыновления.

Более того, в некоторых странах, особенно в России, параллельно росту международных усыновлений происходил спад усыновлений внутри страны. Это отражает растущие потребности международного "рынка" во все более глобализирующемся мире – рынка, где существует особый спрос на "белых младенцев"³⁰. Однако эта тенденция характерна не для всего региона. В Польше сократилось число международных усыновлений, равно как и усыновлений внутри страны, и в результате она оказалась в группе стран, где, как видно из рис. 5.8, развитие идет по наимухшему варианту: при росте показателя институционализации младенцев коэффициент усыновлений падает.

Таблица 5.8 демонстрирует рост доли международных усыновлений, особенно за последние несколько лет. В ней приводится доля международных усыновлений в общем числе усыновлений по всем странам и за все годы, по которым имеются данные. В целом видно, что увеличилось число стран, отдающих детей на усыновление за границу, и, за некоторыми исключениями, этот рост оставался стабильным из года в год. Лидирует в этом отношении

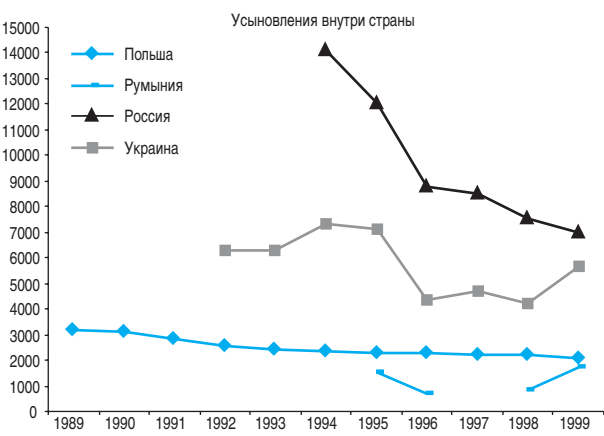
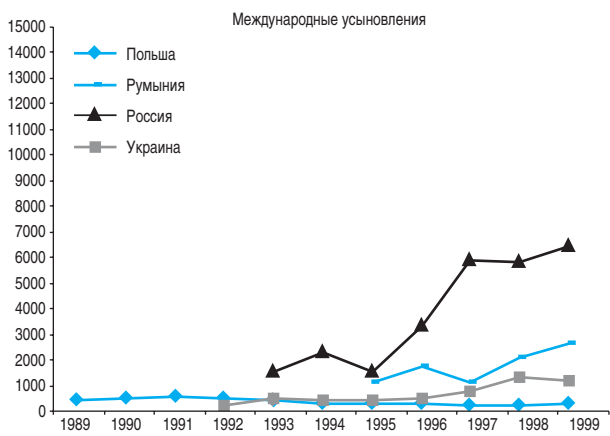


Рис. 5.9

Международные усыновления и усыновления внутри страны в четырех странах, 1989–1999 гг. (абсолютные числа)

Источник: База данных проекта MONEE.

Таблица 5.8

Доля международных усыновлений в общем числе усыновлений в 15 странах (в процентах)

	1989 г.	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Польша	11,4	13,9	15,6	15,9	14,4	10,5	9,5	9,6	8,4	9,3	11,3
Венгрия	9,5	13,8	14,9	12,0	15,5	15,6	13,7	12,8	20,0	9,4	15,8
Словения	–	–	–	–	–	–	–	2,5	3,5	1,6	–
БЮР Македония	3,6	1,4	1,2	0,5	1,5	2,1	4,0	6,3	6,6	7,0	2,2
Болгария	1,0	0,9	3,9	8,4	13,2	14,1	21,6	26,4	31,4	40,1	44,1
Румыния	–	–	–	–	–	–	40,7	71,5	–	70,6	60,1
Эстония	–	–	–	–	–	–	–	10,8	16,3	15,5	22,0
Латвия	–	–	–	–	18,3	24,9	37,2	50,8	52,5	54,2	40,2
Литва	–	–	–	4,5	20,9	64,3	42,7	24,9	30,6	37,3	31,8
Беларусь	–	–	–	–	–	2,5	3,5	3,5	3,8	2,3	13,2
Молдова	–	–	–	–	–	17,9	18,6	22,0	20,6	24,3	38,3
Россия	–	–	–	–	9,7	13,5	11,1	27,0	40,2	42,9	47,4
Украина	–	–	–	3,0	7,1	5,6	5,5	9,2	13,4	23,2	16,5
Грузия	–	–	–	–	–	–	–	–	24,4	39,8	–
Кыргызстан	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,0	–	0,1

Источник: База данных проекта MONEE.

Одновременно с ростом международных усыновлений происходит получивший гораздо меньшую известность рост передачи детей на воспитание в иностранные семьи, и в первую очередь детей из стран Центральной и Восточной Европы³². Задуманная как временная мера, передача на “зарубежное воспитание” иногда используется как способ обойти обычные процедуры международного усыновления. Хотя передача детей на воспитание в другую страну подпадает под действие Гаагской конвенции о межгосударственном усыновлении, однако гарантии для детей в данном регионе весьма ненадежны из-за слабой регламентации воспитания в патронатных семьях.

Передача детей на воспитание за границу вызывает многочисленные споры и представляет собой политическую и этическую проблему, равно как и проблему благополучия ребенка. Необходимо широкое признание того, что

Румыния, за которой следуют Болгария, государства Балтии и страны западной части СНГ.

С другой стороны, есть свидетельства, что международный спрос влияет на “предложение” младенцев для усыновления внутри страны. Например, американское агентство ЮСАИД установило, что в Румынии на усыновление за рубеж отдаются самые маленькие дети, а дети старше 3 лет, для которых труднее найти приемных родителей, усыновляются внутри страны³¹. Хотя такое расхождение может быть вызвано “системой баллов”, которая применялась в стране для регламентации международных усыновлений, имеется слишком мало информации, чтобы можно было представить надежные данные о том, каким образом международный спрос воздействует на предложение в данном регионе в целом.

дети не должны отсылаться за границу только потому, что у них нет будущего в своей стране. Это основное положение Гаагской конвенции, подписанной рядом стран региона, хотя и не всеми. Поэтому устойчивый рост числа международных усыновлений вызывает глубокое беспокойство. Кроме того, он вызывает горячие споры, и, как видно из вставки 5.5, исследования подтверждают распространенное мнение о том, что здоровье детей, их психологическое и умственное развитие могут существенно выиграть от международного усыновления. Но на основе тех же самых данных можно сделать и совершенно иной вывод, который способствовал бы стимулированию усыновления внутри страны. Данный вывод состоит в том, что при надлежащем уходе дети, вышедшие из системы попечения, вполне способны адаптироваться и преодолеть последст-

Вставка 5.5

Последующее обследование усыновленных румынских детей

В ходе проведенного британскими исследователями анализа проверялось социальное, физическое и умственное развитие 165 румынских детей с момента их прибытия в Англию в младенчестве до достижения 6 лет. Дети были усыновлены в возрасте до 42 месяцев английскими семьями в 1990–1992 годах. Кроме того, исследователи сравнили успехи в развитии этих детей и 52 маленьких англичан, усыновленных в возрасте до 6 месяцев³³.

Румынские дети, привезенные в Англию до достижения ими 2 лет, были протестированы в возрасте 4 и 6 лет, а те, кому в момент приезда уже исполнилось 2 года, – в возрасте 6 лет. (Дальнейшие исследования запланированы на момент достижения ими 12 лет и подросткового возраста.)

Условия в приютах для сирот, из которых были взяты эти дети, характеризовались в диапазоне от “убогих” до “ужасающих”. 80 процентов малышей большую часть своей жизни провели в интернатных учреждениях, а у 50 процентов детей на момент прибытия была серьезная степень недоедания, при этом их вес не превышал трети нормы. Более половины детей “отста-

вали в развитии”. У многих отмечались кожные и желудочные заболевания.

Подавляющее большинство детей, протестированных в возрасте 4 лет (те, кто прибыл в Англию до достижения 2 лет), догнали своих сверстников в физическом развитии и достигли нормального роста и веса. В этом же возрасте многие дети перестали отставать и в умственном развитии. При повторном тестировании в возрасте 6 лет эти дети имели более высокие показатели умственного развития, чем дети, возраст которых по приезде превышал 2 года. Дети из учреждений с более хорошими условиями, особенно если к ним подходили индивидуально, развивались быстрее, чем дети из учреждений с худшими условиями. Аналогичным образом, дети, которые провели в приютах менее двух лет, имели более хорошие отношения в семье и с другими людьми и меньше проблем с поведением.

Источник: Rutter, M. et al. (2000), “Developmental Catch-up and Deficit: Following Adoption after Severe Global Early Privation”, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, Vol. 39, pages 465-76; Rutter, M. et al. (2000), “Recovery and Deficit following Profound Early Deprivation”, in P. Selman (ed.), *Inter-country Adoption: Development, Trends and Perspectives*, London: BAAF.

вия пережитых ими трудностей. Именно этот вывод необходимо распространять как можно шире, что поможет стереть клеймо, которое несут на себе даже младенцы из

системы попечения, и разработать более активную стратегию, направленную на стимулирование усыновлений внутри страны. ■

5.4 Причины передачи ребенка на попечение государства и лишения его возможности расти в своей семье

“Здесь у меня больших проблем не было, но я знаю, что за этими стенами жизнь сурова”. (Анжела, 17 лет)

Без понимания причин, по которым дети попадают на попечение государства, разработать эффективную политику невозможно. С начала переходного периода как из официальных источников, так и на основе данных обследований собрано множество информации, которая позволяет лучше понять причины, по которым дети оказываются на государственном попечении и лишаются возможности расти в своей семье. Вместе с тем данные по региону все еще носят отрывочный характер, не всегда сопоставимы из-за различных систем классификации и, за редкими исключениями, относятся только к детям в интернатных учреждениях. Анализ социального происхождения и жизни детей, переданных под опеку родственникам или на воспитание в патронатные семьи, практически отсутствует.

Более конкретно, данные из существующих источников относятся в основном к учреждениям интернатного типа, куда помещаются социальные и полные сироты (то есть дети, официально считающиеся лишившимися родительского попечения). При этом обычно не учитываются причины помещения детей в школы-интернаты, которые выполняют медицинские и образовательные функции, а также оказывают помощь детям из бедных семей, но юридическая ответственность с родителей не снимается. Как бы то ни было, главное заключается в том, что, хотя основные факторы, действовавшие в эпоху социализма, по-прежнему играют свою роль, сейчас по сравнению с началом десятилетия более важное значение при передаче в интернатные учреждения имеют различные социальные факторы и проблемы, с которыми сталкиваются родители.

Рост числа отказов от детей

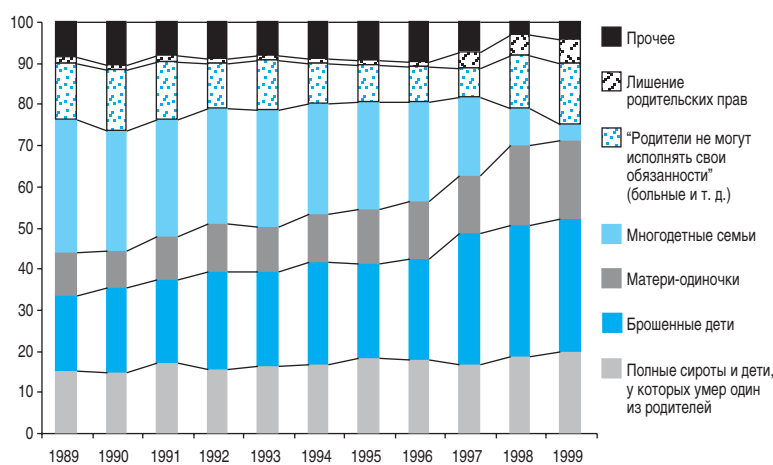
Одним из наиболее тревожных явлений этого десятилетия стал рост числа отказов от детей, не столь заметный на фоне тенденций институционализации детей младшего возраста, о которых говорилось выше. Картина по региону в целом неоднозначна, но является особенно очевидной для Юго-Восточной Европы, ряда стран СНГ и государств Балтии.

На рис. 5.10 представлено положение дел в Болгарии, где отказ от детей является наиболее быстро растущей причиной институционализации, доля которой составляла 18 процентов всех случаев помещения детей в интернатные учреждения до переходного периода и достигла трети в 1999 году. Это, по-видимому, связано с тем, что число рождений у незамужних девочек-подростков,

которое было необычайно велико уже до переходного периода, за 90-е годы вновь значительно возросло.

Различные источники подтверждают, что в регионе эта проблема актуальна не только для Болгарии. Как видно из главы 1, во многих странах выросло число незамужних матерей подросткового возраста. Причинами отказа от ребенка могут быть бедность, необразованность, культурные факторы и недоступность средств контрацепции, однако важнейшим фактором отказа от новорожденных оказавшихся в сложном положении семей являются отсутствие служб поддержки в родильных домах и недостаточная поддержка со стороны окружающих. В Молдове ежегодно в родильных домах оставляют в среднем 300 младенцев³⁴. По данным обследования относительно развития и воспитания детей в Европе, коэффициенты отказа от новорожденных в Румынии просто поражают – 17 отказов на 1 тыс. живорождений³⁵. Это связано со значительным ростом числа беременностей у незамужних женщин, а также с отсутствием помощи матерям как в родильных домах, так и послеродовой помощи. Здесь, так же как и в других странах Центральной и Восточной Европы, отказ от детей более распространен среди цыган. Как бы то ни было, несмотря на падение общего коэффициента рождаемости в регионе, число случаев рождения незамужними женщинами – особенно девочками-подростками – выросло, за некоторыми исключениями. Таким образом, отсутствие соответствующих служб играет существенную роль в том, что младенцы оказываются на государственном попечении.

В основе решения об отказе от ребенка лежит обычно целый комплекс различных факторов, к которым также добавляются состояние здоровья самого ребенка и число детей, уже имеющихся в семье. В Молдове вероятность быть оставленным гораздо выше для второго или третьего ребенка в семье, а также для детей, имеющих проблемы со здоровьем, и детей-инвалидов. В России 70 процентов детей в домах ребенка были брошены родителями, и боль-



Примечание. Данные относятся к "домам для детей и подростков".

Рис. 5.10

Дети в приютах для сирот с разбивкой по причинам помещения в них, Болгария (в процентах)

Источники: Gantcheva, R. and A. Kolev (2001), "Children in Bulgaria: Growing Impoverishment and Unequal Opportunities", *Innocent Working Papers*, 84; данные получены непосредственно в Национальном статистическом институте.

шинство из них имеют серьезные физические или психические нарушения: четверо из пяти детей заметно отстают в развитии, причем, согласно официальным источникам, большинство заболеваний являются врожденными. В Грузии доля детей, оставшихся без родительского попечения и имеющих проблемы со здоровьем, за период с 1990 по 1999 год удвоилась – с 11 до 22 процентов. Это опять-таки свидетельствует о важности отношения к данной проблеме со стороны как общества, так и соответствующих работников и об отсутствии надлежащей помощи со стороны окружающих в воспитании в семье детей, имеющих проблемы со здоровьем и обучением. В то же время, как уже отмечалось, поскольку многие или даже большинство детей, проживающих в школах-интернатах общего или специализированного типа, официально на государственном попечении не находятся, имеется очень мало информации о том, по каким причинам туда помещаются дети более старшего возраста.

Рост влияния факторов бедности и количества дисфункциональных семей

Отказ от детей в основном ассоциируется с институционализацией младенцев, однако число детей, оставшихся без

родительского попечения, выросло во всех возрастных группах. Вряд ли найдется хоть одна страна региона, которой не коснулась бы эта проблема, а иногда рост числа отказов от детей просто поражает.

Как видно из вставки 5.2, в России за последние 10 лет, несмотря на падение коэффициента рождаемости, среднегодовое число детей, “оставшихся без родительского попечения”, более чем удвоилось. В Беларуси число детей, впервые зарегистрированных как поступившие на государственное попечение, увеличилось с 1990 по 1999 год в четыре раза. Аналогичный рост отмечен и в Эстонии: с 436 случаев в 1992 году до более 1750 случаев ежегодно³⁶. В 1999 году 1248 детей из этого числа были взяты у родителей органами социальной защиты, и в девяти случаях из десяти речь шла о детях старше 3 лет.

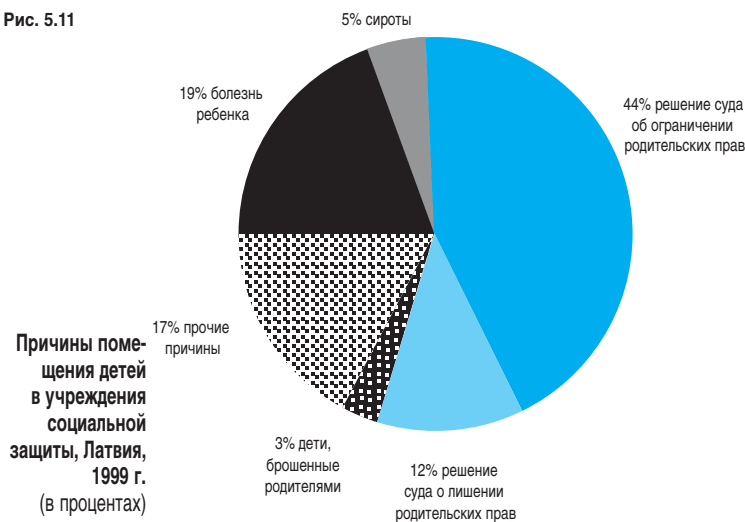
Структура роста общего числа детей, поступающих на попечение государства, может отражать возросшую активность соответствующих учреждений, однако, скорее всего, большее воздействие здесь имел резкий скачок количества дисфункциональных семей, где к детям применяют насилие, где они лишены заботы, где родители алкоголики или наркоманы либо находятся в заключении. В Литве в 1999 году на эти факторы приходилось почти 80 процентов из 3261 случая, когда дети остались без родительского попечения.

Увеличение зарегистрированного количества дисфункциональных семей помогает также объяснить параллельный рост случаев, когда детей забирают из биологической семьи по решению суда по той причине, что методы воспитания были сочтены представляющими серьезную опасность для благополучия ребенка. В Латвии более половины из 3600 детей, живущих в различного рода детских домах, были институционализированы в связи с тем, что их родители были по суду лишены своих прав на время или полностью (рис. 5.11).

В России отмечался устойчивый рост числа решений суда о лишении родительских прав, которые освобождают их от всех обязанностей по воспитанию ребенка, если судом не будет принято новое решение о восстановлении в родительских правах. Но в действительности последнее случается крайне редко, отчасти потому, что на органы защиты ребенка официально не возложена обязанность помогать родителям, лишенным родительских прав. Как показано на рис. 5.12, за десять лет количество постановлений суда о лишении родительских прав возросло в четыре раза.

Изложенные выше основания базируются на официальных классификациях, которые почти не проясняют основных причин, по которым дети попадают на попечение государства. Но при сопоставлении официальных данных и данных обследований возникает абсолютно иная картина причинной обусловленности, при этом органы опеки не столь категоричны в оценке роли родителей, как официальные классификации. В Литве в официальной классификации на первое место ставится неисполнение родителями своих обязанностей: сюда относят почти 60 процентов всех причин, по которым дети лишаются родительского попечения. Как видно из первой диаграммы на рис. 5.13, бедность занимает только шестое место среди официальных причин передачи ребенка на государственное попечение. Согласно выборочному обследованию 15 процентов всех интернатных учреждений, местные органы опеки поставили бедность на первое место и добави-

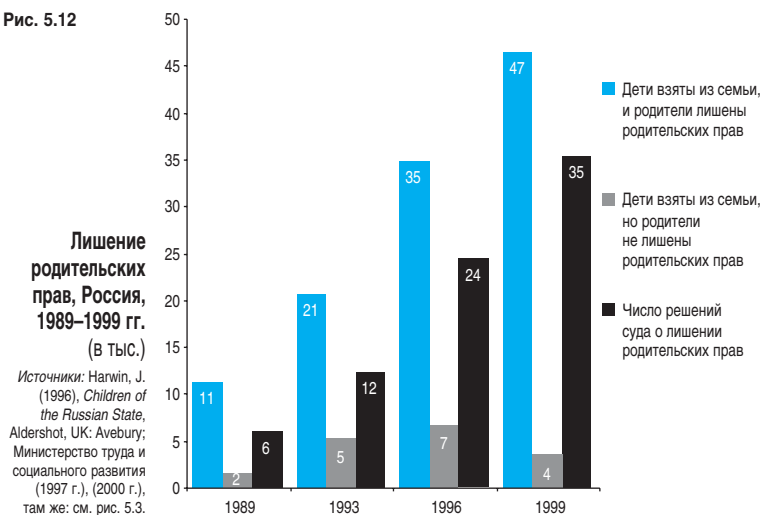
Рис. 5.11



Источник: Доклад по Латвии в рамках проекта MONEE.

Примечание. Данные относятся к числу детей в центрах социальной защиты для сирот, детских домах и специализированных центрах социальной защиты для детей на конец года.

Рис. 5.12

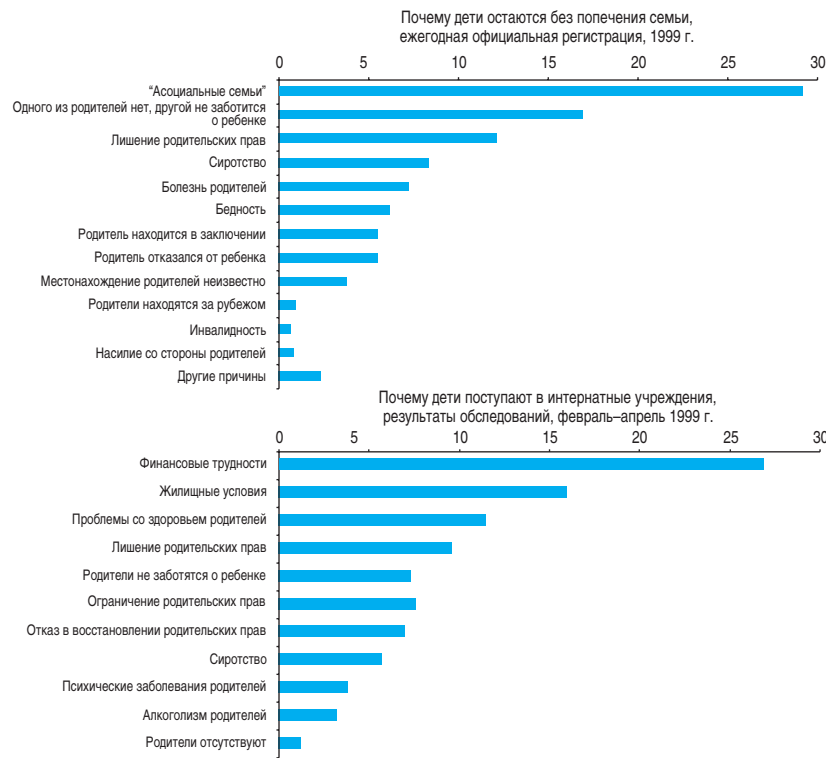


Источники: Harwin, J. (1996), *Children of the Russian State*, Aldershot, UK: Avebury; Министерство труда и социального развития (1997 г.), (2000 г.), там же: см. рис. 5.3.

ли фактор жилищных проблем, которые являются замаскированной формой бедности, поставив его на второе место (вторая диаграмма на рис. 5.13). И даже если учесть, что картина несколько размывается в связи с различиями в концептуальном подходе, методах и сроках проведения обследований, расхождение в точках зрения очевидно. И это важно, поскольку лежащие в основе модели причинного обоснования указывают на необходимость различных стратегий вмешательства. Официальная классификация, в которой на первое место ставятся неисполнение родителями своих обязанностей и индивидуальная ответственность, а более широким структурным факторам, как правило, отводится второстепенное место, наиболее вероятно приведет к выводу о необходимости спасения ребенка и государственного патернализма³⁷. Напротив, подходы, где проблемы родителей увязываются со структурными факторами, скорее всего, приведут к выводу о необходимости стратегий борьбы с бедностью и деятельности специалистов, направленной на поддержку семей, с целью предотвращения распада семей, сохранения контактов, если разлучение ребенка с родителями все же неизбежно, и, если это целесообразно, последующего восстановления семьи.

Имеющиеся данные редко позволяют судить о влиянии этнического фактора. В Центральной и Восточной Европе соответствующая информация относится практически исключительно к детям из числа цыганского меньшинства. Согласно официальной статистике Чешской Республики, в 1998 году доля цыганских детей в общем числе детей, помещенных в интернатные учреждения, составляла 28 процентов³⁸. По данным упомянутого выше обследования шести стран, в Болгарии две пятых младенцев, переданных на государственное попечение, были цыганского происхождения. В Венгрии этот показатель ниже, но тоже весьма высок – 37 процентов всех младенцев. По сравнению с другими детьми цыганские дети чаще отдавались на попечение государства и до переходного периода, но с 1989 года цыганские семьи в целом стали жить намного хуже³⁹. Как подтверждают различные исследования, вероятность того, что их дети будут жить в бедности, для цыган значительно выше, чем для какой-либо другой группы населения, а после начала реформ их относительное положение в обществе заметно ухудшилось⁴⁰.

Значение бедности и проблем с исполнением родительских обязанностей как причин передачи детей на государственное попечение отвлекает внимание от остающегося в регионе на прежнем уровне, но неизменно сохраняющегося фактора смертности родителей. В Латвии на долю этого фактора приходилось в 1999 году 5 процентов, что ненамного ниже, чем в Эстонии, где он в среднем составляет 6–8 процентов, тогда как в Молдове, согласно некоторым источникам, каждый третий ребенок из 1400, ежегодно регистрирующихся как оставшиеся без родительского попечения, является сиротой. Для Центральной Европы этот показатель существенно ниже. Например, доля сирот в учреждениях, занимающихся попечением о детях, составляет в Польше всего 3 процента. По этой стране имеются ценные данные обследований, свидетельствующие о влиянии причины помещения ребенка на государственное попечение на выбор формы этого попечения. Дети, родители которых умерли, с гораздо большей вероятностью будут отданы в патронатную семью, чем в попечительское учреждение; около 15 процентов детей в патронатных семьях – сироты⁴¹. В некоторых районах бывшей Югославии, Закавказья и Центральной Азии смерть одного из родителей, скорее всего, не приведет к передаче ребенка на государственное попечение благодаря существующим там крепким родственным узам. ■



Примечание. Цифровые данные двух обследований не вполне сопоставимы, поскольку они относятся к 12- и 3-месячному периодам и в них использованы неидентичные понятия. Кроме того, не все дети, лишившиеся родительского попечения, попадают в интернатные учреждения.

Рис. 5.13

Мнения о причинах передачи детей на попечение государства: наиболее часто упоминаемые в Литве причины (в процентах)

Источники: Служба защиты прав детей, страновой доклад в рамках проекта MONEE, 2000 г.; микроэкономические данные обследования, проведенного организацией Child Care Forum (Herczog, Neményi and Wells, 2000, op.cit: см. таблицу 5.6).

5.5 Разработка стратегии сохранения и более широкого распространения воспитания в семье

В Региональном мониторинговом докладе за 1997 год отмечены две основные проблемы системы обеспечения благополучия детей в постсоциалистических странах⁴².

Во-первых, был выявлен значительный разрыв между существовавшими ранее всеобщими услугами для детей и услугами на более поздних этапах: после 1989 года си-

стема всеобщего охвата такими услугами была нарушена, и выпавшие из нее дети были переданы на государственное попечение, поскольку перекрылись важнейшие каналы оказания своевременной помощи детям и их семьям у них дома. Практически во всех странах полностью отсутствовали меры по поддержке семьи на уровне общины. Профилактические службы, такие как консультации для родителей и детей, курсы молодых родителей, врачебная помощь, центры временного отдыха, помощь детям с проблемами обучения, финансовые, юридические и правозащитные услуги и т. д., либо вовсе отсутствовали, либо встречались крайне редко. Во-вторых, было выявлено, что системы замещающего попечения нуждаются в радикальном реформировании.

До сих пор обсуждалась главным образом вторая проблема, при этом исследовались как новаторский, так и традиционный подход к решению новых проблем, с которыми столкнулась система защиты детей. Реформы идут уже 10 лет, и необходима более комплексная и активная стратегия, направленная на предотвращение распада семей и одновременно на дальнейшее реформирование системы институционального попечения.

Однако как можно стимулировать усилия по более активной поддержке семьи и совершенствованию служб воспитания вне своей семьи, объединив их в единую стратегию? Как избежать ошибочных инициатив, когда усо-

вершенствования в системе попечения могут привести к тому, что больше детей будут разлучены со своими родителями? Какие конкретные задачи должны быть решены для сохранения и более широкого распространения воспитания в семье? И как придать и постоянно поддерживать тот импульс, без которого невозможны столь необходимые реформы?

Внимание к количественным и качественным аспектам проблемы

Лишение возможности воспитываться своими родителями является в регионе важной проблемой, но, как показал анализ, о котором говорилось выше, ее масштабы в разных странах неодинаковы. На рис. 5.14 приводится обобщающая диаграмма институционализации детей, построенная на основе имеющихся данных по всем странам региона, за исключением Боснии и Герцеговины.

Данные относятся к концу 90-х годов, и ранжирование базируется на агрегированных коэффициентах институционализации в расчете на 100 тыс. детей в возрасте 0–17 лет. Стояла задача привлечь внимание к существенному разбросу числовых значений показателя. Ошибки и пропуски в данных могут и в самом деле исказить истинное положение той или иной страны среди других стран, но общая картина от этого существенно не изменится. В

диаграмму также включены данные по домам ребенка, поскольку они имеют важное значение сами по себе и влияют на возникающие потребности в попечении.

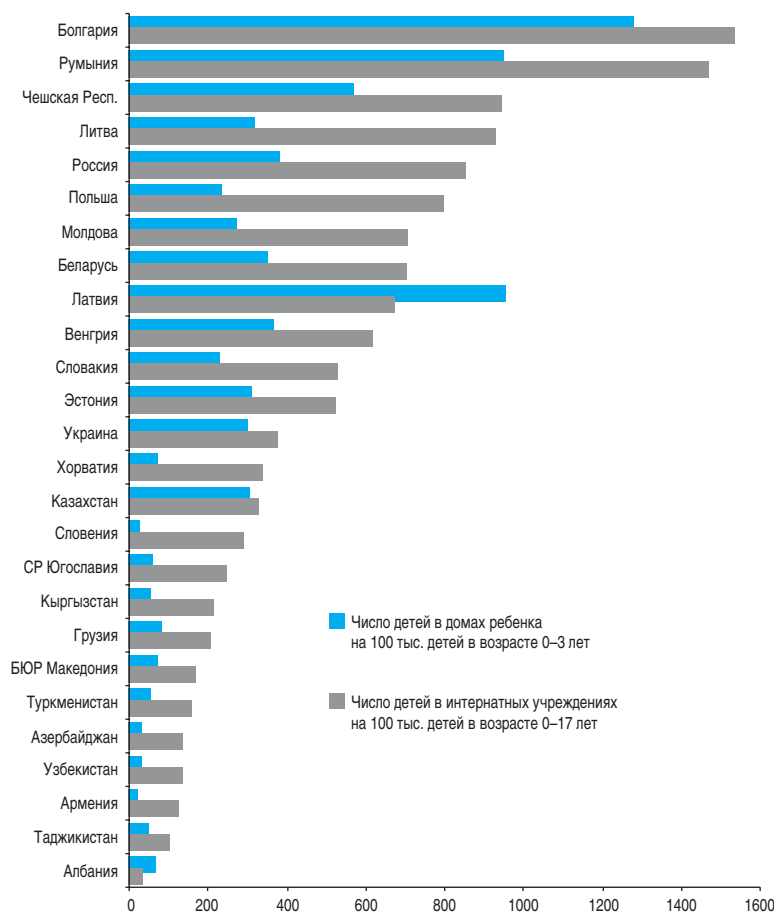
По всем показателям институционализации детей в конце 90-х годов лидировали Болгария и Румыния. В Латвии общие коэффициенты значительно ниже, однако коэффициент детей в домах ребенка там аналогичен румынскому, что отражает рост масштабов этой проблемы в связи с переходным процессом. Хотя доля детей в домах ребенка, как правило, составляет менее 10 процентов всей численности детей в интернатных учреждениях, этот коэффициент, как показал предыдущий анализ, важен по целому ряду причин.

Следующие 11 стран – от Чешской Республики до Украины – образуют весьма разнородную во многих отношениях группу, но всех их объединяет одна проблема: доля детей, в том числе младенцев, разлученных со своими родителями, здесь значительно выше, чем в других странах.

Далее следуют несколько урбанизированных стран, ранее входивших в Югославию, что отражает относительно небольшую роль интернатных учреждений в предоставлении приюта детям из группы риска в бывшей Югославии, о чем упоминалось выше. Здесь же находится Казахстан, хотя он мог бы подняться и на более высокую ступень лестницы риска из-за коэффициента институционализации младенцев.

Наконец, список замыкают девять стран из южной части региона, в основном

Рис. 5.14



Примечание. Если не указано иное, данные относятся к 1999 г. Румыния: 1997 г. Албания, Таджикистан и Хорватия: 1998 г. Данные по СР Югославии относятся к 1998 г. и не включают Косово. Данные по Молдове не включают Приднестровье. Данные по Словении и общее число детей в интернатных учреждениях в Казахстане и Болгарии: оценка ИЦИ. Число детей в домах ребенка в Эстонии, Словакии и Польше: оценка ИЦИ на основе числа детей в возрасте 0–3 лет в детских домах. *Ранжирование основано на общих коэффициентах, рассчитанных на 100 тыс. человек в возрасте 0–17 лет. Данные приводятся только в целях иллюстрации, поскольку природа, характер и размеры интернатных учреждений весьма различны, а различия и последние изменения могли сказаться на положении стран в диаграмме. Данные по детям в школах-интернатах общего типа не включены, поскольку по региону эти учреждения существенно различаются. Данные по детям-инвалидам, проживающим в интернатах или школах-интернатах, приведены для тех стран, где такие данные имелись.

Обобщающая диаграмма коэффициентов институционализации детей в 26 странах, конец 90-х гг. *

Источники: Статистическое приложение, таблицы 8.2 и 8.3; база данных проекта MONEE.

аграрных. Относительно низкий показатель институционализации детей заслуживал бы позитивного упоминания, но это не позволяет сделать свидетельства о серьезных проблемах с качеством предоставляемых услуг в большинстве этих стран: не следует забывать, что огромное значение имеет качество попечения.

Такие субрегиональные различия свидетельствуют о том, что единой схемы реструктуризации быть не может: конкретные цели должны формулироваться с учетом особенностей страны. В тех странах, где коэффициент институционализации младенцев превышает либо почти равен коэффициенту институционализации детей более старшего возраста, конкретные цели, скорее всего, будут направлены на закрытие домов ребенка в качестве основы политики, наиболее полно отвечающей интересам долгосрочного планирования и делающей основной упор на активные программы по воссоединению семей и усыновлению. Странам, где выше показатели институционализации детей более старшего возраста, будет необходимо в первую очередь развивать систему опекунов и воспитания в патронатных семьях и разрабатывать эффективные стратегии, касающиеся оставления интернатных учреждений. Странам с низкими показателями институционализации следует сосредоточить внимание на вопросах качества, кроме того, там можно было бы ставить задачу укрепления системы защиты детей в них дома.

Какими бы ни были приоритетные цели, сроки их достижения будут различны в зависимости от масштабов проблемы. Всем странам необходимо уделять главное внимание созданию среды, которая активно способствует росту благополучия и защите прав человека детей. Как видно из вставки 5.6, в регионе уже накоплен обширный опыт, который может быть использован и служить в качестве основы политики и стратегии.

И хотя единого подхода быть не может, ключевые компоненты стратегии одинаковы. Развитие различных форм воспитания в чужой семье, повышение стандартов попечения в интернатных учреждениях и расширение целевых услуг по поддержке семьи, системно увязанных с секторами образования, здравоохранения и социального обеспечения, – вот проблемы, которые надлежит решать каждой стране.

Обеспечение взаимосвязей между секторами образования, здравоохранения и социального вспомоществования

В предыдущих главах настоящего Доклада рассматривался прогресс, достигнутый в последнее время в обеспечении или восстановлении базового уровня доходов в семьях с детьми, в предоставлении им услуг в области здравоохранения и образования и в оказании им поддержки. Для того чтобы не допускать лишения детей возможности воспитываться в своей семье, в данной главе предлагаются различные дополнительные конструктивные меры.

Во-первых, рекомендуется создавать новые службы раннего выявления и консультирования беременных женщин из группы риска (в том числе в родильных домах), открывать дома матери и ребенка и разрабатывать недорогостоящие программы для родителей, чтобы помочь матерям в воспитании ребенка в первые годы его жизни. Во-вторых, теперь, когда прекращают действовать программы наставничества и внешкольных мероприятий, в шко-

лах должны появиться специалисты, занимающиеся уязвимыми детьми; кроме того, в сотрудничестве с местными общинами необходимо создавать программы поддержки и внешкольного воспитания детей. В-третьих, секторам здравоохранения, социального вспомоществования и образования необходимо осуществлять совместное планирование услуг, оказываемых на уровне общины каждому ребенку-инвалиду, и через регулярные промежутки времени оценивать прогресс в отношении каждого ребенка и предоставляемых ему услуг. В-четвертых, необходимо развивать систему воспитания в патронатных семьях для оказания поддержки родителям, попавшим в трудное положение, используя кратко- и среднесрочное размещение ребенка в патронатной семье и временное размещение на попечение как средства предотвращения распада семей.

Еще одним приоритетным направлением целевых услуг является помощь тем, кто выходит из попечительских систем: содействие их реинтеграции в общество. Необходимо решить вопрос о финансовых или налоговых льготах работодателям, готовым взять на работу и обучить определенное число таких молодых людей. Аналогичным образом, можно было бы выплачивать дополнительные пособия за каждого такого ребенка образовательным учреждениям, поддерживающим тесные связи с местными учреждениями системы попечения и принимающим на обучение определенное число детей, покидающих попечительскую систему. Тем, кто покидает эту систему, следует выделять жилищные пособия, чтобы помочь им обзавестись жильем. Наконец, необходимо ввести систему добровольных наставников, которые навещали бы их и помогали в первые самые трудные переходные годы, когда их потребность в поддержке и совете особенно велика. Все это потребует более эффективного использования административных данных для надежной оценки местных потребностей и ресурсов, необходимых для их обеспечения, в том числе потребностей в социальных работниках.

Разработка планов действий, учитывающих специфику каждой страны

Десять лет назад все страны региона только приступили к ликвидации той огромной пропасти, которая разделяла всех детей на живущих со своими родителями и на лишившихся семейного окружения. Как показывает проведенный анализ, несмотря на сохраняющиеся проблемы, многим странам с 1989 года удалось добиться заметного прогресса. Так что же нужно сделать, чтобы эти реформы, направленные на поддержку воспитания в семье и на включение в общество, охватывали гораздо больше – а желательно всех – и какие этапы должны включать страновые планы действий?

Постановка конкретных целей. Проведенный выше анализ показывает, что постановка следующих целей:

- прекращение институционализации младенцев;
- закрытие всех крупных интернатных учреждений и
- налаживание регулярной, независимой и специализированной системы отчетности и контроля за качеством попечения

обеспечила бы четкие ориентиры для реформирования системы институционализации и при наличии *конкретных*

Прогресс в расширении профилактических служб и реформировании системы попечения

Многие страны в 90-е годы добились определенного прогресса в создании служб и программ поддержки семьи, а в некоторых странах недавно началась радикальная перестройка системы социального вспомоществования детям, при этом иногда ставилась цель создания системы постоянной поддержки семьи и охраны детства. Каковы же основные области развития и прогресса? Приведем несколько примеров.

Пересмотр законодательства. Все страны подписали Конвенцию о правах ребенка, и многие из них добились заметного прогресса в принятии национального законодательства, отвечающего закрепленным в Конвенции международным стандартам. В Болгарии новое всеобъемлющее законодательство в области охраны детства (новый Семейный кодекс и Закон об охране детства) предусматривает создание государственного агентства по вопросам охраны детства и муниципальных структур по охране детства, а также привлечение к этому общин. В Румынии созданы Национальное агентство по защите прав детей (которое в настоящее время называется Национальным управлением по вопросам охраны детства и усыновления) и соответствующие муниципальные структуры, а также обеспечено активное участие НПО; во многих отношениях эта страна становится сегодня примером того, как следует приступать к решению унаследованных от прошлого тяжелых проблем.

Создание новых видов служб и введение новых пособий. Аналитики часто отмечают разрыв между “западным” законодательством и “восточной” реальностью, особенно в том, что касается прогресса в осуществлении новых законов. Несомненно, для создания совершенно новых инфраструктур необходимо время, однако в регионе уже достигнут определенный прогресс в создании служб и расширении помощи уязвимым семьям на уровне общин. Закон о детях, принятый в Венгрии в 1997 году, в котором запрещается институционализация детей по причине бедности семьи, вызвал к жизни новые виды социальной помощи и предоставил всем заинтересованным сторонам возможность высказать свое мнение. В Чешской Республике с середины 90-х годов удвоилось количество домов матери и ребенка, что отражает не только потребность в них, но и новые подходы. К 2000 году в рамках комплексной федеральной программы “Социальные службы для детей и семей” в 87 областях России созданы три вида служб: центры для нуждающихся в социальной реабилитации детей, центры для детей-инвалидов и несколько многопрофильных центров для детей и семей. В 1999 году органы социальной поддержки семей и детей оказывали помощь более 321 тыс. семей, нуждавшихся в социальной помощи, реабилитации и поддержке. Появилась и совершенно новая служба – социальный патронаж (обслуживание на дому).

Повышение ответственности на местном уровне. С 1998 года в Латвии началась децентрализация социальных служб и обязанностей по их финансированию; сегодня муниципалитеты берут на себя все расходы, связанные с помещением детей в возрасте 2 лет и старше и детей-инвалидов в заведения интернатного типа, патронатные семьи или под опеку. В то же время намечается создание различных служб поддержки бедных и уязвимых семей у них на дому; эти службы также будут обеспечиваться муниципалитетами. И хотя имеющаяся инфра-

структура еще слишком слабо развита, чтобы можно было в полной мере реализовать все преимущества поддержки на уровне семьи, эта модель имеет важное значение, предоставляя возможность управлять ключевыми разделами бюджета, касающимися ассигнований на попечение о детях, и таким образом увязать в рамках одной системы расходы на поддержку семей и охрану детства⁴³.

Начало экспериментальных инициатив. В Казахстане, где, как ожидалось, введение совместного обучения столкнется с сопротивлением (как и в других частях региона), в 24 школах Алматы были созданы так называемые “выравнивающие” классы для детей с проблемами обучения. В Талдыкургане специальную школу для 150 детей с проблемами обучения объединили с обычной средней школой, и теперь в каждом классе есть дети с такими проблемами. В Таджикистане помимо множества других профилактических мер стали выходить ежемесячная радиопередача “От любопытства до трагедии” и специальный радиожурнал “Молодежь Таджикистана за будущее без наркотиков”. В Албании действуют центр семьи, оказывающий консультационные услуги и финансовую поддержку, организующий группы для матерей с детьми, которым грозит институционализация, а также службы, помогающие расширению контактов и реинтеграции детей, воспитывающихся вне своей семьи.

Налаживание партнерских отношений и создание новых моделей. В Беларуси в школах Витебского района организовано школьное питание для детей, оплачиваемое местными колхозами и совхозами, а также предприятиями. В Болгарии в штат новых отделов по охране детства планируется ввести несколько социальных работников, которые, как ожидается, будут приобретать услуги в секторе НПО, а НПО в рамках своих контрактных обязательств должны будут осуществлять набор и переподготовку сотрудников учреждений интернатного типа. В Албании дети-инвалиды организовали при поддержке частных фирм собственную курьерскую службу.

Укрепление базы информации и знаний. В настоящее время также предпринимаются действия по решению проблемы недостатка информации и недостаточно разработанных административных систем по выявлению нуждающихся в помощи детей (особенно детей, живущих в отдаленных горных районах, или беспризорников). Всемирный банк приступил к осуществлению в нескольких странах проекта, нацеленного на детей улиц, и теперь является важным партнером в реформировании системы попечения о детях⁴⁴. Страны региона разрабатывают различные формы обмена опытом и знаниями и оценки наилучшей практики в свете Конвенции о правах ребенка. Так, ЮНИСЕФ и Комитет НПО по делам детей в регионе разработали общую форму вопросника, с помощью которого страны могут легко фиксировать и оценивать свои позитивные инициативы на основе общих критериев. Информация об отдельных инициативах, отвечающих этим критериям, а также оценочные данные будут размещаться на Web-сайте и издаваться в печатном виде⁴⁵. Поскольку в данной области оценки все еще немногочисленны, обеспечение прочной фактологической базы, позволяющей судить о том, что работает, а что не совсем удачно, является важнейшим способом распространения наилучшей практики.

сроков позволила бы наметить основные этапы. Постановка таких целей не только привела бы к повышению качества попечения, но и позволила бы четко сформулировать предпочтительную для правительств стратегию и подчеркнуть его стремление к изменениям.

Разработка или восстановление стандартов попечения. Постановка масштабных целей, подобных приведенным выше, потребует применения различных определений и стандартов, позволяющих измерять и оценивать достигнутый прогресс. Национальные исследования и политика в сфере охраны детства должны опираться на международные опыт и рекомендации. Необходимо шире пропагандировать и применять действующие стандарты, такие как предлагаемые Европейским советом ограничения на размеры учреждений интернатного типа, согласно которым в них могут содержаться не более трех групп детей до восьми человек в каждой⁴⁶. Следует также рассмотреть и принять к сведению новые стандарты, базирующиеся на результатах последних международных исследований в области развития ребенка в раннем детстве и благоприятной для молодежи среды. В связи с этим возникают три основные задачи:

- обеспечить базовые потребности детей, без которых невозможно их выживание;
- индивидуализировать планирование, чтобы способствовать удовлетворению социальных и эмоциональных потребностей ребенка, его потребностей в услугах здравоохранения, а также помещению ребенка в семью;
- обеспечить более полное соблюдение прав ребенка в интернатных учреждениях и других попечительских структурах.

Первым шагом должно стать улучшение оценки потребностей ребенка, включая составление индивидуальных планов попечения с изложением целей передачи на попечение и продолжительности его этапов, а регулярные обзоры для отслеживания достигнутого прогресса содействовали бы улучшению соблюдения прав детей и повышению подотчетности и транспарентности. Активные стратегии для тех, кто покидает систему попечения, – одна из важнейших частей планирования – потребуют новых инициатив и механизмов для налаживания контактов и, если это возможно, для воссоединения семьи. Для детей более старшего возраста необходимо объединить и расширить программы обучения навыкам самостоятельной жизни, возможно, с участием бывших воспитанников интернатных учреждений, что поможет им подготовиться к выходу из системы попечения.

Создание новых служб и инфраструктуры. Качественное изменение существующих структур зачастую является нелегкой задачей, и, если не будет альтернативы домам ребенка и крупным сиротским приютам, радикальные реформы вполне могут столкнуться со все большим сопротивлением. С другой стороны, пока идет перестройка более широких профилактических сетей, дети могут оставаться в обществе в сложном положении. Реформы должны быть направлены на:

- создание служб адресной поддержки семей, обеспечивающих постоянные взаимосвязи между секторами образования, здравоохранения и социального вспомоществования;

- быстрое расширение системы попечения семейного типа вне своей семьи.

Наиболее неотложной является задача увеличения числа опекунов, патронатных семей и усыновителей путем установления контрольных цифр и сроков для их подбора. При этом необходимо повысить требования к знаниям и опыту кандидатов, чтобы можно было охватить весь возрастной и этнический спектр детей и обеспечить устройство детей, состоящих в родстве, тех, кто оставляет интернатные учреждения, а также детей-инвалидов и детей с особыми социальными и эмоциональными потребностями. Следует пересмотреть критерии отбора, с тем чтобы выяснить, есть ли возможность расширить круг потенциальных опекунов, патронатных семей и усыновителей. Необходимо активно использовать материальные стимулы, создавая фонды, благодаря которым можно было бы повысить пособия опекунам и патронатным семьям. Следует рассмотреть и возможность стимулировать с помощью налоговых льгот рост числа усыновлений внутри страны. Частью стратегии поддержки опекунов, патронатных семей и усыновителей должно стать и улучшение в отдельных необходимых случаях их жилищных условий.

Использование рыночных стимулов – обеспечение государственного финансирования. Реформы требуют вложения средств, и существует реальная опасность того, что в результате они будут оплачены за счет самих детей, если в ближайшее время не будет увеличен объем финансирования. Однако, за исключением случаев крайней необходимости, увеличение государственного финансирования должно быть поставлено в зависимость от укрепления кураторства (“контроля на входе/выходе”) и изменения действующего порядка финансирования (см. вставку 5.7). Это следует сделать, для того чтобы избежать усиления монопольного положения существующих попечительских учреждений, что может тормозить реформы. Нужно активно поддерживать и пропагандировать партнерство между государством и частным сектором как средство расширения диапазона услуг и круга их поставщиков, а также привлечения дополнительных средств. Одновременно необходимо ввести ряд гарантий, с тем чтобы четче распределить роли и обязанности исполнителей и обеспечить подотчетность и внимательное отношение к правам и потребностям ребенка. В рамках реформ, направленных на привлечение частного сектора, следует:

- переосмыслить роли и при необходимости разделить между исполнителями функции мониторинга, передачи на попечение, курирования, финансирования и предоставления услуг;
- укрепить роль государства как регулирующего органа и гаранта качества попечения через эффективную систему лицензирования, мониторинга и контроля, а также путем разработки национальных норм, обязательных для соблюдения во всех секторах экономики и всеми попечителями;
- обеспечить полную транспарентность и подотчетность в вопросах финансирования, с тем чтобы исключить возможность перекладывания на плечи государственных служб скрытых затрат частного сектора;
- предусмотреть при этом право пользователей услуг, в том числе детей, обращаться с жалобами и претензиями.

Роль кураторства

Контроль на входе/выходе – кураторство – обеспечивает предоставление *интенсивных* услуг только тем, кто отвечает жестким критериям отбора, для остальных же вход закрыт. Ввиду высоких показателей помещения в интернатные учреждения во многих странах региона такой контроль становится одной из основ реформирования сферы охраны детства. Теоретически основным критерием помещения ребенка на государственное попечение или в интернат всегда должны быть только наилучшие интересы ребенка. Однако без четко очерченных обязанностей и критериев двери системы попечения часто остаются открытыми. А без организационных гарантий и структур для надлежащей оценки реальных потребностей, а также без удовлетворительных возможностей, альтернативных помещению в учреждение интернатного типа, всегда есть опасность того, что “наличие мест” будет единственным критерием, более того – стимулом для принятия детей в интернатные учреждения, где они лишаются родительского попечения.

Следует пройти не менее двух проверок на входе, прежде чем находящегося в опасном положении ребенка можно будет поместить в интернатное учреждение. Эффективный контроль на входе должен прежде всего основываться на четких – и жестких – критериях, определяющих оправданность разлучения ребенка с родителями (что сознательно сужает их круг), и опираться на службы помощи неимущим и поддержки семьи для оценки уязвимости ребенка (используя таким образом более широкие критерии отбора, облегчающие доступ к их услугам). Во-вторых, контроль на входе должен повысить критерии допуска в интернатные учреждения и расширить критерии допуска к альтернативным видам попечения, таким как опекунов и воспитание в патронатных семьях, а также усыновление. И в том и в другом случае контроль на входе должен быть сопряжен с активным развитием системы попечительских услуг, иначе действительно нуждающиеся дети останутся за бортом.

Ни люди, ни учреждения не принимают решений в вакууме – на эти решения влияет целый ряд формальных и нефор-

мальных факторов, которые необходимо учитывать, начиная преобразования. Это, в частности, следующие факторы:

- господствующие в обществе представления о значении и роли семьи и охраны детства, лежащие в основе политики, законодательства и практической деятельности;
- нормы, определяющие полномочия и обязанности учреждений и директивных органов;
- наличие служб и институционально-организационная культура;
- порядок и методы оценки положения каждого ребенка;
- системы подготовки кадров и управления информацией;
- моральные устои, позиция и действия общин;
- процедуры финансирования, определяющие распределение средств между различными службами;
- обязанности и полномочия организаций.

Обоснованные процедуры финансирования и четкое распределение обязанностей организаций – важнейшие предпосылки эффективного контроля на входе. Однако в регионе они зачастую все еще отражают миф о “заботливом государстве”, что и является одной из первопричин недостаточного развития ориентированных на семью альтернативных форм попечения. В целом по-прежнему не проводится четкое различие между ответственностью государства за то, чтобы ни один ребенок не остался без попечения, и непосредственным участием самого государства в предоставлении соответствующих услуг. Такое положение препятствует участию семей, некоммерческих и коммерческих организаций частного сектора, которые могли бы на равных конкурировать с государственными учреждениями, а значит, и предоставлению нуждающимся детям и их семьям услуг более высокого качества⁴⁷. Наконец, эффективный контроль на входе означает совершенствование путей выяснения мнения конечных потребителей – детей и семей – о получаемых ими услугах путем предоставления им возможности выбора (то есть участия в принятии решений) или иным образом.

Реализация этого комплекса предложений потребует далекоидущих преобразований, а также масштабной подготовки кадров на всех уровнях, включая всех тех, кто осуществляет отбор соответствующих услуг. Нужно будет также найти способы обеспечить действенное участие родителей и детей. При выборе услуг роль кураторов, выполняющих функции контроля на входе/выходе, будет особенно велика.

Распространение реформы государственной системы попечения на все службы, связанные с потерей возможности воспитываться в своей семье. Как показал анализ, в регионе есть немалая доля детей, которые находятся на попечении в интернатных учреждениях, тогда как юридическую ответственность за них по-прежнему несут их родители. Для решения этой унаследованной от прошлого проблемы конкретные страны, возможно, пожелаю обратить внимание на следующие вопросы:

- какую роль должны (и должны ли) играть финансируемые государством интернаты длительного пребывания для детей того возраста, когда необходимо получать обязательное образование, предусмотрев, при необходимости, альтернативные варианты оказания им поддержки;

- следует ли ввести или повысить плату за пребывание в интернатах, с тем чтобы уменьшить спрос и устранить финансовые стимулы к обретению “приюта”, где обеспечиваются услуги в области здравоохранения и образования, но возрастает опасность исключения ребенка из жизни общества.

Любое сокращение числа подобных учреждений невозможно осуществить без предварительного расширения служб поддержки в сфере здравоохранения и образования, а также без сопутствующих мер на уровне общин, с тем чтобы дети с менее серьезной инвалидностью и особыми потребностями в плане образования могли благополучно оставаться в своих семьях.

Создание широкой коалиции для осуществления реформ. Реформирование системы охраны детства невозможно без привлечения широкого круга участников. Парламентские комитеты, министерства, специалисты на местах, высшие учебные заведения и независимые исследовательские институты, неправительственные организации, включая союзы попечителей и ассоциации патронатных семей, а также средства массовой информации – все они призваны сыграть важную роль, равно как и частный сектор, и сами дети, и их родители. ■

5.6 Выводы

Системы охраны детства, в которых главным элементом является лишение ребенка семейного воспитания, нуждаются в радикальной перестройке. Многочисленные примеры инфраструктурных изменений в законодательстве, организации услуг, системах управления информацией, привлечения новых кадров и новых подходов к работе наглядно свидетельствуют о том, что в регионе есть стремление добиться сдвига в сторону ориентированного на семью замещающего попечения и значительно ослабить опору на интернатные учреждения.

Несмотря на реформы, системы охраны детства в большинстве стран региона оказались не в состоянии угодить за ростом уязвимости детей, числа дисфункциональных семей и масштабов бедности. На государственное попечение сейчас передается больше детей, чем 10 лет назад, возросло и число тех, кто воспитывается вне своей семьи, но не находится на попечении. Особое беспокойство вызывают две тенденции: рост абсолютного и относительного числа детей, особенно младенцев, помещаемых в интернатные учреждения, и неуклонное повышение роли международного усыновления в политике государственных органов попечения. Не менее тревожны и неизжитые трудности в обеспечении детям, находящимся на попечении в интернатных учреждениях, надлежащих условий и заботы.

Сегодня радикальное изменение самого характера деятельности системы охраны детства необходимо ничуть не меньше, чем 10 лет назад, иначе невозможно сократить число детей, находящихся на попечении вне своей семьи, и повысить качество попечения. Прежде всего необходимо сместить акцент со “спасения” находящихся в опасном положении детей на семейное воспитание в соответствии с духом Конвенции о правах ребенка, при этом общество и специалисты должны гораздо лучше осознавать, что спасение детей тоже сопряжено с определенными опасностями.

Настоящий обзор позволил выявить, что слишком много детей – инвалидов, детей из бедных семей и из числа этнических меньшинств – разлучаются со своими семьями из-за опасностей и проблем, с которыми можно было бы лучше справиться силами общины и в ее рамках. В то же время выявленные в регионе значительные различия в показателях помещения детей в интернатные учреждения и патронатные семьи, по всей видимости, не в полной мере отражают опасные для детей ситуации в обществе. Есть основания полагать, что многие уязвимые дети остаются в общинах без внимания и помощи из-за нехватки соответствующих служб и кадров для проведения оперативного обследования и выявления таких детей. Для того чтобы исправить это положение, необходимо, помимо прочего, увеличить долю социальных работников, работающих в службах “на переднем крае”, за счет штатов интернатных учреждений.

Разумеется, чтобы все эти меры принесли плоды, потребуется время, что относится и к новым элементам инфраструктуры, появившимся за прошедшее десятилетие. Однако, чтобы помочь детям, которые уже сейчас могут лишиться попечения в своей семье, и тем, кто вообще брошен на произвол судьбы в общинах, нужно действовать безотлагательно. Необходимо создать широкую коалицию государственных, частных и добровольных организаций и всего общества в целом, чтобы построить лучший мир для оказавшихся в опасности детей. Именно ради этого в данной последней главе *Регионального мониторингового доклада за 2001 год* содержится призыв разработать в каждой стране региона соответствующую повестку дня – программу с указанием конкретных целей и сроков их реализации, – чтобы прежде всего прекратить помещение младенцев в дома ребенка и закрыть крупные интернатные учреждения. Это один из наиболее реальных способов ликвидации огромной разницы в положении детей, лишенных попечения в своей семье, и их более благополучных сверстников. ■

Примечания и ссылки

¹ Все приведенные в данной главе цитаты взяты из докладов об исследованиях в рамках двух фокус-групп и из пяти интервью в Румынии на тему о молодых людях – выпускниках интернатных учреждений. См. “Young Voices in Changing Societies”, <www.unicef-icdc.org>.

² Dunn, J. (1993), *Young Children's Close Relationships: Beyond Attachment*, Newbury Park, CA: Sage; Howe, D. (1998), *Patterns of Adoption*, Oxford: Blackwell Science; Rutter, Michael and Marjorie Rutter (1993), *Developing Minds: Challenge and Continuity across the Life Span*, Harmondsworth, UK: Penguin.

³ UNICEF (2001), “Overview of the World Summit for Children End Decade Goals, 2001”, Geneva: UNICEF Regional Office for CEE/CIS and the Baltic States. Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей поставила задачу улучшить защиту детей, оказавшихся в особо тяжелом положении (Цель 8), повышать знания о семье и укреплять традиционные семейные ценности (Цель 27).

⁴ См., например, вставку 11 в “Child Poverty in Rich Nations”, *Innocenti Report Card*, No. 1.

⁵ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Казахстан.

⁶ Department of Health (2001), “Children Looked after by Local Authorities: Year Ending 31 March 2000, England”, A/F 00/12, London: Department of Health.

⁷ На основе данных по выборке из 917 детей, оставлявших попечительские учреждения в феврале – апреле 1999 г. См. Herczog Mária, Eszter Neményi and Noémi Wells (2000), “Routes and Reasons: Children Entering and Leaving Institutional Care in Six CEE/CIS Countries”, Geneva: UNICEF Regional Office for CEE/CIS and the Baltic States.

⁸ Министерство труда и социального развития (1996 г.), (2000 г.), “Положение детей в Российской Федерации: ежегодный доклад”, Москва: международное издательство “Энергия”. Все данные включают детей, переданных приемным родителям.

⁹ Исследование Bowlby, проведенное после Второй мировой войны, и последующая работа Rutter о лишении ребенка матери показывают, насколько мало подходящими оказались именно крупные учреждения для появления нормальных привязанностей, закладывающих основу социальных отношений в дальнейшем. Это связано с невозможностью сохранить в них стабильный состав воспитателей, который способствовал бы налаживанию устойчивых доверительных отношений между ребенком и воспитателем и развитию позна-

вательных способностей ребенка. См. Bowlby, J. (1951), "Maternal Care and Mental Health", Geneva: World Health Organization; Rutter, M. (1981), *Maternal Deprivation Re-assessed*, second edition, Harmondsworth, UK: Penguin; Tolfree, D. (1995), *Roofs and Roots: The Care of Separated Children in the Developing World*, Aldershot, UK: Save the Children Fund.

¹⁰ Rutter, M. (1990), "Psychosocial Resilience and Protective Mechanisms", in J. Rolf et al. (eds.), *Risks and Protective Factors in the Development of Psychopathology*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

¹¹ Министерство труда и социального развития (2000 г.), там же.

¹² Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Беларусь.

¹³ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Литва.

¹⁴ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Латвия.

¹⁵ Salem-Pickartz, J. (2000), "Situation Analysis of Children in Residential Institutions in Armenia and Resources for Alternative Community-Based Services", Yerevan, Armenia: UNICEF-Yerevan.

¹⁶ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Таджикистан.

¹⁷ Об этом четко сказано в двух докладах о российских интернатных учреждениях. См. Human Rights Watch (1998), "Abandoned to the State: Cruelty and Neglect in Russian Orphanages", <www.hrw.org/reports98/russia2>; Human Rights Watch; Mental Disability Rights International (1999), "Children in Russia's Institutions: Human Rights and Opportunities for Reform", Washington, DC: Mental Disability Rights International.

¹⁸ Gönczöl, K. (2000), "The Experiences of the Hungarian Parliamentary Commissioner and the Deputy Commissioner for Civil Rights in 1999", Budapest: Parliamentary Commissioners' Office. См. также Gönczöl, K. (2000), "How to Bring about Change: The Ombudsperson's Perspective", Доклад на региональной конференции "Дети, лишившиеся родительского попечения: права и реальность", Региональное отделение ЮНИСЕФ для ЦВЕ/СНГ и государств Балтии, Комитет НПО/ЮНИСЕФ по делам детей в ЦВЕ/СНГ и государствах Балтии и Всемирный банк, Будапешт, 22–24 октября.

¹⁹ Herczog, Neményi and Wells (2000), там же.

²⁰ Например, в Англии общие расходы на воспитание в патронатной семье в расчете на одного ребенка в неделю составили в 1997–1998 гг. всего 14 процентов от расходов на одного ребенка в учреждении интернатного типа (191 ф. ст. против 1378 ф. ст.); см. Department of Health (2000), "The Children Act Report 1995-1999", No. Cm 4,759, <www.doh.gov.uk/scg/chactrep.htm>; The Stationery Office.

²¹ По Швеции см. Madge, N. (1994), *Children and Residential Care in Europe*, London: National Children's Bureau. Приводя данные Министерства здравоохранения США, Tobis отмечает, что в 1997 г. 81 процент детей в США жили в патронатных семьях. См. Tobis, D. (2000), "Moving from Residential Institutions to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union", Washington, DC: World Bank.

²² Matejcek, Z. (1999), *Nahradni rodinna pece: Pruvodce pro odborniky, osvojitele a Pestouny* ("Альтернативное попечение в семье"), Prague: Portal.

²³ McFadden, E.M. (1998), "Kinship Care in the United States", *Adoption and Fostering*, Vol. 22, No. 3, pages 7-15; Berrick, J.D. et al. (1994), "A Comparison of Kinship Foster Homes and Foster Family Homes: Implications for Kinship Homes and Family Preservation", *Child Welfare Research Review*, Vol. 16, Nos 1-2, pages 33-63.

²⁴ Harwin, J. (1996), *Children of the Russian State*, Aldershot, UK: Avebury.

²⁵ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Грузия. Не были также выделены средства на аналогичную программу воспитания в патронатных семьях.

²⁶ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Венгрия.

²⁷ Lyon, C.M. and C. Jones (2000), "A Trajectory of Hope: An Evaluation Report on the Moscow 'Our Family' Project", Liverpool: Christian Solidarity International.

²⁸ Brodzinsky, D. and M. Schechter (eds.) (1990), *The Psychology of Adoption*, Oxford: Oxford University Press; Triseliotis, J. et al. (1997), *Adoption Theory, Policy and Practice*, London: Cassell.

²⁹ См. Clarke, Ann and Alan Clarke (2001), "Early Adversity and Adoptive Solutions", *Adoption and Fostering*, Vol. 25, No. 1, pages 24-32. См. также Howe (1998), там же. Howe отмечает, что показатель перерывов в воспитании варьируется от 10 процентов для детей в возрасте младше 10 лет до 20–24 процентов для детей старше этого возраста.

³⁰ Triseliotis, J. (2000), "Intercountry Adoption: Global Trade or Global Gift", *Adoption and Fostering*, Vol. 24, No. 2, pages 20-32.

³¹ Ambrose, M. and A.M. Coburn (2001), "Report on Intercountry Adoption in Romania", Washington, DC: USAID.

³² UNICEF (1998), "Intercountry Adoption", *Innocenti Digest*, No. 4; Council of Europe (1999), "International Adoption, Respecting Children's Rights: Opinion", Doc. 8600, C.2.3, <www.stars.coe.fr/doc/doc99/EDOC8600.htm>; Committee on Migration, Refugees and Demography, Council of Europe.

³³ Для сравнения была отобрана контрольная группа из 52 приемных детей из благополучных семей в Англии, для того чтобы можно было сделать выводы о последствиях помещения в интернатные учреждения и серьезных лишений в раннем возрасте.

³⁴ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Молдова.

³⁵ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Румыния.

³⁶ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Эстония.

³⁷ Fox Harding, L. (1997), *Perspectives in Child Care Policy*, second edition, London: Longman.

³⁸ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Чешская Республика.

³⁹ Kozma, B. (2000), "Poverty, Disability, Ethnicity: Overview of Key Policy Issues for the Prevention of Institutionalization in the Region", Доклад, представленный на региональной конференции "Дети, лишившиеся родительского попечения: права и реальность", Региональное отделение ЮНИСЕФ для ЦВЕ/СНГ и государств Балтии, Комитет НПО/ЮНИСЕФ по делам детей в ЦВЕ/СНГ и государствах Балтии и Всемирный банк, Будапешт, 22–24 октября. Докладчик отмечает, что некоторые цыганские дети, находящиеся на государственном попечении, – это уже третье и даже четвертое поколение таких детей.

⁴⁰ См., к примеру, Kozma (2000), там же; Ringold, D. (2000), *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*, Washington, DC: World Bank.

⁴¹ Страновой доклад в рамках проекта MONEE, Польша.

⁴² Региональный мониторинговый доклад, № 4.

⁴³ Исключением является государственное финансирование домов ребенка для детей, оставшихся без родительского попечения, и детей-инвалидов, а также домов ребенка для детей-инвалидов старше 3 лет. Учитывая высокие показатели помещения младенцев в дома ребенка, это может быть одним из способов облегчения чрезмерного финансового бремени, которое лежит на муниципальных органах. Тем не менее это создает неоправданные стимулы для помещения младенцев и детей-инвалидов в интернатные учреждения.

⁴⁴ См. проект ЮНИСЕФ и Всемирного банка "Changing Minds, Policies and Lives" на Web-сайте Европейского центра по делам детей (<www.eurochild.gla.ac.uk/changing>).

⁴⁵ UNICEF Regional Office for CEE/CIS and the Baltic States and NGO/UNICEF Committee for Children in CEE/CIS and the Baltic States (2000), "Protecting the Rights of Children Deprived or at Risk of being Deprived of Parental Care: Documentation and Self-Assessment of Positive Initiatives, Examples from the CEE/CIS and Baltic States Region", Geneva: UNICEF Regional Office for CEE/CIS and the Baltic States.

⁴⁶ Goosens, F. (1997) "Preliminary Elements towards a Draft Recommendation on Children's Rights in Residential Care", No. CDPSIII.8/WGIII(97)3.

⁴⁷ Fox, L. and R. Gotestam (2001), "Redirecting Resources to Community-Based Services: A Concept Paper", анализируют роль надлежащей организации финансирования (<www.eurochild.gla.ac.uk/changing>).