



СОГЛАСОВАННАЯ ПОЛИТИКА ОХРАНЫ ДЕТСТВА: БЛАГОЕ ПОЖЕЛАНИЕ ИЛИ ДОСТИЖИМАЯ ЦЕЛЬ (РОССИЙСКИЙ И ЧЕШСКИЙ ОПЫТ)

В.Р. Шмидт

Статья анализирует роль правового обеспечения различных стадий вмешательства служб в жизнь семьи. Рассматривается преемственность между профилактикой кризиса, кризисным вмешательством и посткризисным сопровождением семьи. Определены критерии оценки действенности существующей правовой регуляции деятельности служб относительно каждой стадии и соотношения между ними. На примере современного законодательства России и Чехии, а также статистических данных обосновано значение преемственности между различными стадиями работы служб с родителями и детьми.

Ключевые слова: политика охраны детства, вмешательство социальных служб в семью, правовое обеспечение работы с детьми и родителями

В чем состоит проблема сиротства? Причины можно обнаружить в поведении родителей и детей. Например, указать на то, что бывшие сироты часто оказываются никудышными родителями. Но за синдромом вторичного сиротства можно увидеть и другую проблему — недостаток работы служб и содействия социума выпускникам сиротских учреждений. Определение причины сиротства указывает на ответственного — тех родителей, которые не могут справиться со своими обязанностями, или службы, которые слабо поддерживают детей и взрослых. Баланс ответственности разных акторов за приемлемое выполнение задачи воспитания ребенка смещает фокус социальной политики с поиска причин сиротства на анализ деятельности служб, цель которых состоит в реализации эффективной семейной политики. Поэтому и задачу поддержки кровной семьи ребенка нельзя отделить от задачи устройства ребенка,

который был на время или навсегда изъят из семьи. Изъятие ребенка службами обязательно должно сопровождаться вопросами: «А все ли службы сделали для того, чтобы сохранить семью?» и «Что можно сделать, чтобы семью восстановить?». Охрана прав ребенка, тем более права ребенка на семью, не сводится к задаче своевременного изъятия и нахождения наилучшей семьи. Работа с семьей и детьми может быть представлена как последовательность трех взаимосвязанных стадий вмешательства со стороны служб и специалистов:

- предупреждение возникновения кризиса – профилактика семейного насилия и неблагополучия в целом, содействие родителям в воспитании детей, обеспечение кооперации между семьей и службами;
- антикризисное вмешательство – когда родительской заботы нет, она не соответствует интересам ребенка, когда родитель допускает жестокое обращение с ребенком;
- посткризисное вмешательство – сопровождение ребенка и семьи после принятия решения в период кризиса, например, наблюдение за семьей, которая рассматривается как относящаяся к группе риска.

Специфика каждой стадии состоит в целях вмешательства, направленности и интенсивности действий служб. Стадия предупреждения кризиса направлена на минимизацию рисков и пропедевтику ресурсов семьи и родителей. Антикризисное вмешательство сосредоточено на задаче обеспечения безопасности ребенка и других членов семьи при угрозе благополучию, здоровью или жизни, а также на задаче выработки предварительного плана устойчивого разрешения кризиса. Эта стадия предполагает наиболее интенсивное вмешательство со стороны служб. Посткризисное вмешательство решает либо задачу устройства ребенка (если на стадии кризиса ребенок был изъят из семьи) либо задачу оптимизации семейной жизни (если ребенок был сохранен в семье) (см. сравнительное описание этих стадий в табл. 1).

Идеальный образ семейной политики многих стран уже давно рисуется как преобладание первой из трех стадий – когда социальные службы оказываются способны вовремя вмешаться в дела семьи и сохранить ее. Но ни одна страна и ни одна социальная служба не застрахованы от того, что цикл работы с семьей начнется не с профилактики кризиса и пропедевтики ресурсов семьи, но со стадии антикризисного вмешательства – когда службам становится известно о проблеме только на стадии кризиса. Тем не менее большинство стран в качестве критерия эффективности своей политики в отношении семей рассматривают снижение случаев вмешательства в дела семьи именно на стадии кризиса. Соответственно, государство боится риск неоправданного вмешательства в дела семьи только тогда, когда государственные службы несут ответственность как за пробелы профилактики кризиса, так и за последующее устройство ребенка. Таким образом, все три стадии работы

Таблица 1

Стадии вмешательства социальных служб в жизнь семьи

Критерии	Профилактика	Антикризис	Посткризис
Цель вмешательства	Предупреждение ухудшения условий жизни ребенка, оптимизация семейных условий	Сохранить здоровье, жизнь ребенка. Принятие предварительного решения о статусе ребенка и родителей исходя из интересов ребенка	Устройство ребенка в семью (если сохранение в кровной семье невозможно) Реабилитация семьи и ребенка
Интенсивность вмешательства служб	Вмешательство осуществляется с согласия семья Помощь ребенку может осуществляться в рамках образовательного учреждения	По согласованию с компетентными органами служба наделается значительными полномочиями	Осуществляется по решению компетентных органов, в определенных промежуток времени, с обязательным установлением срока переосмотра решения
Что регулируется законом	Право семьи на помощь Право семьи на отказ от помощи и ее ограничение Сбор данных и ведение баз данных о семьях группы риска	Идентификация ситуации как кризисной и требующей немедленного вмешательства Изъятие ребенка из семьи Оценка работы служб на предыдущем этапе (фактор недостатка деятельности служб) Регуляция замещающих форм устройства Взаимодействие социальных служб и суда Ограничение родительских прав кровных родителей Определение порядка их коммуникации с детьми на период кризисного вмешательства	Регуляция замещающих форм устройства Усыновление Регуляция взаимодействия кровных родителей и ребенка в случае передачи в другую семью Обеспечение прав воспитанников учреждений общественного воспитания Порядок взаимодействия социальных служб с судом
Виды услуг и помощи	Службы патронажа, центры дневного пребывания, программы консультаций	Центры временного пребывания, приюты, замещающие семьи (кратковременный патронаж) учреждения (экспертизу)	Детские дома, интернаты, замещающие семьи (долговременный патронаж)

служб с семьей должны отличаться высокой степенью связности, при этом одним из основных условий эффективности семейной политики и становится преемственность между разными стадиями вмешательства служб в жизнь семьи.

Что же обеспечивает такую преемственность? Правовая регуляция вмешательства в жизнь семьи, законы, которые регулируют права родителей и права детей, и практика применения этих законов – основные факторы обеспечения такой преемственности. Каждая из трех стадий нуждается в правовой регуляции – тех нормах закона, которые определяют цели вмешательства и критерии его эффективности; специфику принятия решений о его осуществлении; полномочия и ответственность социальных служб. Законодательство может лучше или хуже регулировать каждую из стадий и обеспечивать (или не обеспечивать) преемственность между ними. Но даже правовое регулирование, направленное на все стадии и их взаимодействие, в силу разных причин может реализовываться не в полной мере – когда эффективные правовые нормы не находят своего применения и не становятся регуляторами деятельности служб, взаимодействия между ними.

Статистические данные относительно количества ограничений родительских прав, изъятий детей из семьи и их последующего устройства или возврата в кровную семью позволяют косвенно оценить действенность и практику применения существующего правового регулирования. Соотнесение правовых норм и статистических данных определяет основные тенденции семейной политики и пробелы. Чехия и Россия – одни из тех стран, в которых, несмотря на очевидные усилия со стороны государства и общественности, проблема сиротства остается одной из актуальных в социальной сфере. Насколько успешно право регулирует в данных странах различные этапы работы с семьей?

Основы правовой регуляции вмешательства в дела семьи

Каким бы простым не был вопрос: «Зачем нужны правовые регуляции вмешательства в семью?», – ответ на него определяет спектр разнообразных позиций в отношении миссии семейной политики. Одни указывают на необходимость наделения родителей (законных представителей) большей ответственностью. Это понимание смысла норм права согласуется с установкой на ужесточение мер наказания нерадивых, недобрых и равнодушных родителей. Реформа семейной политики и законодательства США 1997 года стала примером реализации такого подхода. Другие рассматривают правовую регуляцию как регламент работы служб, в том числе, предупреждающий возможный произвол служб в отношении семьи. В первую очередь, такая установка связана с приданием особого значения праву на частную и семейную жизнь. Такова регуля-

ция вмешательства в семью в Великобритании. Третьи понимают правовую регуляцию как основу взаимного обоснованного ожидания служб и родителей. Примером такой регуляции становится практика Финляндии [Balancing... 2001. P. 57–62]. Правовая регуляция вмешательства в жизнь семьи соотносится как с различными стадиями вмешательства, так и общими принципами политики государства в отношении семьи и детства. Таким общим основанием становится правовой статус ребенка. Правовой статус несовершеннолетнего определяется по нескольким взаимосвязанным основаниям, а именно: во-первых, границы независимости несовершеннолетнего; во-вторых, опции представления своей позиции при принятии решений; в-третьих, статус нуждающегося в помощи при определенных обстоятельствах.

Правовой статус несовершеннолетнего в России определен в Гражданском и Семейном кодексах, Законе об опеке и попечительстве, а также в Федеральном законе № 120 – относительно того, в какой ситуации должен оказаться несовершеннолетний, чтобы он был признан нуждающимся в помощи служб. Правовой статус несовершеннолетнего определяется через понятия «недееспособность» и «частичная дееспособность» (статьи 21, 27 ГК РФ, 1994; статья 2 Закона об опеке и попечительстве, 1998). Эмансипация ребенка от родителей и приобретение им статуса дееспособного отождествляются в современном обществе со вступлением в брак, устойчивой занятостью и наличием независимого от родителя дохода. Соответственно, если речь идет о воспитаннике учреждения общественного воспитания, то ни о какой эмансипации не может быть и речи. В принятии решения, которое касается интересов ребенка, «учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам» [Семейный кодекс, 1995. Ст. 57]. В Постановлении пленума Верховного суда в п. 20 право ребенка быть выслушанным косвенно ограничивается возможностью органов опеки не рекомендовать суду заслушивать ребенка по причине возможного вреда состоянию ребенка. Особый статус ребенка как нуждающегося в помощи определен в первой статье Федерального закона № 120-ФЗ 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» – через понятие «несовершеннолетний в социально опасной ситуации». Таким образом, уже сама совокупность правовых определений статуса несовершеннолетнего в России располагает задуматься над тем, какие механизмы существуют для защиты прав детей в ситуации конфликта мнения специалистов, ошибочных решений, принятых службами – когда ребенок не может представить свою точку зрения и обратиться за помощью в независимую инстанцию.

В свою очередь, чешские законодатели, следуя требованиям декларации ООН о правах ребенка и Европейской конвенции о правах

человека, сразу в нескольких законодательных актах утвердили право ребенка заявлять свою точку зрения и требовать принятия ее во внимание. В параграфе 31 Закона о семье определяется, что ребенок имеет право на предоставление информации и высказывание своего мнения относительно всех решений своих родителей (законных представителей). Суд обязан заслушать мнение ребенка и оградить ребенка от давления (то есть суд несет ответственность за то, чтобы ребенок высказал свою позицию и не пострадал от влияния окружающих).

Дополнительные гарантии обеспечивают правовой статус ребенка, воспитанника учреждения общественного воспитания. В Законе об осуществлении общественного воспитания [Zákon o výkonu ústavní, 2002] определяет статус воспитанника учреждения, его права и обязанности — и первую очередь, право получить информацию и представить свое мнение по любым вопросам, которые относятся к устройству ребенка, закон указывает на уязвимость положения воспитанника детского дома и подчеркивает необходимость дополнительных гарантий прав.

Можно сделать вывод о том, что правовой статус ребенка, таким образом, должен обеспечиваться вне зависимости от того, кто является его законным представителем, государство, родители или опекуны. Это обеспечивает примерно равные стандарты обеспечения прав детей вне зависимости от форм устройства ребенка, оказавшегося без родительского попечения. Соответственно, инициативы Великобритании и Германии, направленные на обеспечение независимых законных представителей (guardians) детям, оказавшимся в ситуации риска игнорирования их позиции (в учреждении общественного воспитания или в ситуации развода родителей), направлены на то, чтобы усилить гарантии, которые предоставляются несовершеннолетним законом [Diskens, 2008. P. 47].

Правовое обеспечение статуса ребенка в Чехии подтверждает значение судебного порядка в рассмотрении таких вопросов, как отделение ребенка от семьи, ограничение прав родителей, устройство ребенка, движение ребенка от институции к институции. Если ребенку предписано право заявлять свою точку зрения, то представить ее ребенок может только в суде. А если судебный порядок не регулирует вышеперечисленные ситуации, то нет гарантий принятия мнения ребенка во внимание.

Российское законодательство намного реже других стран предписывает использование судебного порядка для принятия решения относительно судьбы ребенка. Например, изъятие ребенка из семьи, перевод ребенка из детского дома в интернатные учреждения для детей с особыми нуждами, перевод из этих учреждений в другие, вопросы прерывания пребывания несовершеннолетнего в специальной школе не предполагают применение судебного порядка. И хотя действия любого государственного органа могут быть обжалованы в суде (в соответствии со стать-

ей 72 ГПК РФ, 2002), дополнительно к специфике определения статуса ребенка фрагментарность использования судебного порядка становится фактором риска произвола служб в отношении ребенка.

Правовая регуляция профилактики кризисных ситуаций

Профилактическая работа и ее основные направления могут быть предписаны законами тем или иным службам — закон определяет стандарты и цели профилактической работы. Закон определяет круг ситуаций, в которых семья и / или ребенок нуждаются в помощи. Это правовое определение становится основой идеологии вмешательства в семейную жизнь. Можно указать несколько направлений профилактики кризиса в семье, которые подлежат правовой регуляции:

- сбор информации и ведение учета семей групп риска и детей групп риска (легитимность критериев идентификации семьи и ребенка, как подходящих под категорию «группа риска»; соблюдение конфиденциальности собираемой информации; определение круга организаций и должностных лиц, обязанных собирать информацию и вести ее мониторинг);

- проведение мероприятий общего профилактического характера (поддержка досуга, повышение компетенций родителей, создание системы служб временного дневного пребывания детей и так далее — в праве фиксируется круг ответственных лиц и возможно, источники финансирования такой работы, порядок лицензирования служб);

- прямая поддержка семей, оказание консультативной, материальной и иной помощи семье и детям (согласие семьи на получение, право на получение помощи, включая право быть информированным о возможной помощи, регуляция вмешательства служб в жизнь семьи).

И в Чехии, и в России ¹ профилактическая работа регулируется как общими законными и подзаконными актами, так и отдельными законами, принятыми в 1999 году, в России — Федеральным законом № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних», а в Чехии — Законом о социально-правовой охране детей (*Zákon o sociálně-právní ochraně dětí*). Сравнение этих законов обнаруживает роль идеологической направленности в действиях, которые предписываются как обязанности различным службам. Данные законы обладают рядом сходств — в части того, что они уточняют функции по охране прав детей уже действующих органов и служб, а также оба закона призваны регулировать работу с семьей и несовершеннолетним на стадии профилактики. Однако идеологическая

¹ Во многих странах правовая регуляция профилактической работы не выделена в отдельный закон или подзаконный акт.

направленность законов существенно различается. Чешский Закон о социально-правовой охране утверждается как акт, который направлен на поддержку всевозможных усилий по сохранению семьи (§1, od. 3). Приоритет воспитания кровной семьей соотносится и с положениями Закона о семье [Zákon o rodině, 1999]. Российский ФЗ № 120, вслед за Семейным кодексом РФ, утверждает вторичность роли помощи семье по сравнению с необходимостью помощи несовершеннолетнему, находящемуся в социально опасном положении ¹.

В части определения целевых групп профилактической работы законы, наоборот, обнаруживают сходство. Чешский закон определяет четыре категории поведения детей, которые требуют специальных мер вмешательства:

- дети, которые передаются на воспитание иным лицам, поскольку их родители не выполняют в нужном объеме свои родительские обязанности;
- несовершеннолетние, которые ведут асоциальный образ жизни (пренебрегают школьными обязанностями, имеют химическую зависимость, занимаются проституцией, совершают действия в возрасте до 15 лет ², которые были бы определены как преступления, угрожают общественному порядку и так далее;
- сбежавших от семьи или от тех, кто представляет их законные интересы, из институций;
- несовершеннолетние, против которых совершено преступление (попытка преступления), угрожающее их жизни, здоровью, достоинству [Zákon o sociálně-právní ochraně dětí, 1999. Od. 6].

В российском законе сформулировано следующее определение несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении:

лицо, которое вследствие безнадзорности или беспризорности находится в обстановке, представляющей опасность для его жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, либо совершает правонарушение или антиобщественные действия (ст. 1).

Определение целевых групп, таким образом, свидетельствует о том, что чешский закон ориентирован на посткризисное вмешательство (когда, например, ребенок был изъят из семьи), а российский закон – на

¹ Семья определяется находящейся в социально опасном положении при наличии в семье несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении (статья 1 ФЗ № 120), это означает то, что семье оказывается помощь постольку, поскольку эта помощь нужна ребенку. Статья 65 Семейного кодекса РФ утверждает: «Родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей».

² В Чехии возраст уголовной ответственности – 15 лет.

регуляцию кризисного вмешательства. Такое смещение целей закона подтверждает непроработанность правового обеспечения именно стадии профилактики кризиса. Оба закона (российский — в большей степени) определяют профилактику не как меру предупреждения кризиса в семье, но систему кризисного вмешательства.

Легко заметить и то, что определения обоих законодательств могут быть использованы как основания для ограничения свободы самого несовершеннолетнего (например, определения подростка в специальную школу, назначение подростку супервизора, который бы осуществлял регулярный надзор), так и ограничения прав родителей. Однако процедура принятия решения и его реализации, утвержденная законом в Чехии и России, существенно различается. Так, в Чехии основным механизмом принятия решений становится расширенная совещательная деятельность органов — принятие решений возможно только в порядке расширенного заседания специальной комиссии. Другим основным механизмом становится судебный порядок. Поскольку основными органами охраны прав детей признаются местные органы самоуправления, то и действия этих органов в случае несогласия родителей могут быть опротестованы в судебном порядке. Статья 6 российского ФЗ № 120 утверждает пять возможных вариантов принятия решения об осуществлении профилактической работы: по инициативе самого подростка или его законных представителей; приговор суда; постановление комиссии по делам несовершеннолетних; в соответствии с пунктами закона; по решению руководителя одного из органов, включенных в систему профилактики. Иными словами, возможно принятие единоличного решения — и механизмов контроля за принятием таких решений явно не достаточно.

«Зацикленность» российского законодательства на регуляции кризиса в семье и становится одним из факторов упущения значительного числа кризисных семей, требующих вмешательства специалистов. Европейские страны основным источником информирования о кризисных семьях считают социальные службы, которые уже осуществляют работу с семьей. Когда профилактической работы оказывается недостаточно, службы переходят к кризисному вмешательству. Однако в России основным источником информирования остаются службы образования и здравоохранения, которые выявляют случаи насилия или недосмотра, информируют об этом социальные службы. Федеральный закон № 120 предписывает восьми разным типам ведомств сбор информации о семьях, нуждающихся в профилактике. Однако, во-первых, предлагаемая классификация позволяет службам уходить от предписываемой ответственности, во-вторых, критерии, указанные в законе, предполагают необходимость уже не профилактической, но кризисной интервенции.

В Законе о социально-правовой охране детей установлен перечень мер, направленных на поддержку семьи. Во-первых, определяется

перечень мер общего характера. Органы охраны прав детей должны разрабатывать и осуществлять программы просвещения семей. Региональные и территориальные службы должны поддерживать условия организованного досуга детей. Во-вторых, определяется круг мер по своевременному выявлению семей группы риска оказанию первичной помощи семьям и детям. Так, закон предписывает органам охраны прав детей следующие функции:

- выявлять детей, которые входят в целевую группу законов;
- воздействовать на родителей, чтобы те в полном объеме выполняли свои родительские обязанности;
- обсуждать пути устранения недостатков воспитания детей;
- обсуждать с детьми недостатки их поведения;
- контролировать изменения в наблюдаемых семьях;
- помещать детей в безопасные условия в случае угрозы их жизни и здоровью;
- предоставлять или обеспечивать материальную помощь в рамках действующих законов [Zákon o sociálně-právní ochraně dětí, 1999].

В-третьих, основная часть закона сосредоточена на регуляции различных форм устройства детей после кризиса — отдельные части закона регулируют семейное устройство, устройство в учреждения, ведение надзора за семьями группы риска.

Если регуляция профилактической работы соотносится со стадией кризисного или посткризисного вмешательства, то каковы показатели эффективности профилактической работы? Статистические данные последних лет и в России, и в Чехии убеждают в очевидной неэффективности профилактики кризиса в семье.

В 1997 году число детей, чьих родителей лишили прав, составляло 46 526 человек, а в 2006 году в России 74 141 детей оказались среди тех, чьи родители лишены прав, 70 % детей лишились обоих родителей. Из них немногим более 10 % были отобраны при непосредственной угрозе их жизни и здоровью, а 4 % родителей были лишены родительских прав в связи с жестоким обращением. Расчеты убеждают в том, что больше половины родителей, лишенных прав, скорее всего, лишаются на основании первого из указанных в Семейном кодексе доводов, а именно, невыполнения надлежащим образом родительских обязанностей. Кроме того, службы чаще выявляют случаи жестокого обращения и угрозы (7 280 — в 2006 году), чем случаи, когда семья пока потенциально представляет риск для ребенка (4 004 случая ограничения прав родителей в 2006 году). Сопоставление этих показателей говорит о том, что система ориентирована на выявление тех случаев, которые требуют кризисного вмешательства, а не профилактической работы [Сведения... 2006].

Статистика свидетельствует о том, что в период с 1989 года по настоящее время число детей, помещенных в учреждения общественного вос-

питания в Чехии, увеличивается с 18 964 детей до 24 517. Если в 1989 году на 100 тысяч населения в возрасте от 0 до 17 лет в Чехии приходилось 682 ребенка в системе общественного воспитания, то в 2006 году — 1 313. Этот показатель много выше аналогичного в большинстве стран Центральной и Восточной Европы ¹. Пики увеличения приходятся на период с 1992 по 1997 годы, а также в 2000, 2004 и 2006 годах. При этом если в домах ребенка число детей снизилось за 17 лет почти вдвое, то в детских домах увеличилось на 25 %. Таким образом, как и в России, возраст ребенка становится фактором его устройства в ситуации ограничения родительских прав. Состояние здоровья ребенка также влияет на тип устройства — с 1989 по 2006 год возросло число детей с тем или иным видом ограничений, которые оказываются в системе общественного воспитания, с 11 тыс. человек — в 1989 году до 13 145 — в 2006 году. «Профиль» динамики количества детей, помещенных в учреждения общественного воспитания, в Чехии весьма схож с показателями Польши и России и существенно отличается от Словакии, Венгрии, Румынии и Болгарии, в которых и доля детей в сиротских учреждениях много ниже, и устройство детей с особенностями в семье происходит чаще.

Возрастание количества старших детей и детей с различными типами ограничений, помещенных в детские дома, специализированные учреждения, свидетельствует о том, что существующая система профилактики кризиса в семье не вполне эффективна. Это подтверждается и ростом числа детей, которые передаются под опеку родственникам, но не родителям: в период с 1993 по 2005 год их численность практически удвоилась: с 691 до 1 251 человек. Также возросло и количество детей, которые передаются под опеку и патронат неродственников — примерно в том же соотношении. Наблюдается рост желающих стать усыновителями, хотя и нестабильный, причем периоды, в которые происходит снижение количества желающих усыновить ребенка, совпадают с периодами увеличения количества детей в учреждениях общественного воспитания (например, в России такой зависимости не наблюдается). За 17 лет реформирования чешской системы устройства детей доля детей, передаваемых в замещающие семьи, возросла по отношению к общему количеству устраиваемых детей (с 55 % — в 1989 году до 63,6 % — в 2006 году). Однако численность изымаемых из семей детей практически не уменьшилась [Nová, 2008].

Законодательство западных стран, Великобритании, стран Скандинавии, Германии, регулирует ответственность служб за недостаток

¹ Следует принимать во внимание то, что в начале 1990-х годов этот показатель был выше, чем в Чехии, только в Болгарии и Румынии — Чехия обрела национальную независимость с значительным числом детей под опекой государства и будучи на втором месте среди стран Европы по количеству детей, помещаемых в интернаты для детей с особыми нуждами.

усилий на этапе профилактической работы. В Чехии и России данное направление представлено недостаточно. В пункте 21 Постановления пленума Верховного суда РФ от 27.05.1997 определено:

Суды не должны оставлять без внимания выявленные при рассмотрении дел данной категории [лишение родительских прав. — *В. Ш.*] факты несвоевременного принятия органами опеки и попечительства мер к защите прав и охраняемых законом интересов детей, неправильного отношения к несовершеннолетним со стороны работников детских воспитательных учреждений, школ и других учебных заведений, а также родителей; суды обязаны реагировать на эти нарушения путем вынесения частных определений в адрес соответствующих органов и организаций.

Данная рекомендация — практически единственная закреплённая в праве норма, обуславливающая связь между стадией докризисного вмешательства и вмешательством кризисного. Однако можно предположить, что суд будет затрудняться в оценке действий органов опеки и попечительства, при том что критерии оценки семьи и способности родителей воспитывать ребенка в законодательстве практически не представлены. Кроме того, практика изъятия детей не снижается, а наоборот, увеличивается, как и количество случаев лишения обоих родителей родительских прав — такие тенденции требуют развития более действенных механизмов мониторинга действия органов опеки. Если в законодательстве Чехии норма мониторинга действий служб на предварительной стадии развития ситуации также представлена слабо, это может быть отчасти оправдано тем, что изъятие и лишение прав не имеют в Чехии тех масштабов, которые характерны для российской ситуации. Поскольку нет норм, определяющих ответственность служб за предупреждение возникновения кризисных ситуаций, то в ситуации кризиса российские органы опеки, социальные центры не могут быть призваны к ответственности. Международные нормы права, в частности, решения Европейского суда по правам человека, оперируют таким критерием, как исчерпанность усилий — если социальные работники решаются на изъятие ребенка, ограничение прав родителей, то надзирающие органы обязаны оценить действия социальных служб на предварительной стадии вмешательства в семью. И если определено, что возможность иного разрешения ситуации, при котором бы ребенок остался в семье, упущена социальными службами, то и они несут ответственность за случившееся, например, платят штраф. В ФЗ № 120 (1999) оценка деятельности служб закреплена за местными органами управления — то есть практически сами службы и должны контролировать свою деятельность. При этом контроль в первую очередь связан с отслеживанием случаев неисполнения службами задачи выявления проблемных ситуаций уже на стадии кризиса. Иных регуляций ответственности служб в российском законодательстве не найдено.

Предупреждение кризиса основано на семейно-центрированной работе. Страны, которые реализуют такой подход, в рамках закона в первую очередь регулируют согласие и отказ семьи от помощи социальных служб. В случае согласия семьи на получение помощи и неизбежного усиления контроля закон регулирует право семьи на сохранение конфиденциальности — службы только с согласия семьи или при наступлении определенных обстоятельств могут информировать полицию, прокуратуру, другие социальные службы, занимающиеся проблемами семьи. В случае отказа семьи службы могут впоследствии в ситуации кризиса и решения вопроса об ограничении прав родителей использовать данную информацию. Отсутствие подобных мер в российском законодательстве затрудняет взаимодействие семей и служб. Приведем типовые примеры российской практики профилактической работы с семьей, когда отсутствие регуляции согласия родителей отрицательно сказывается на решении задачи профилактики.

Пример 1. Одинокая мать взяла под опеку девочку, воспитанницу детского дома. Социальные работники, которые ранее работали с девочкой, предложили матери свою помощь, поскольку приемный ребенок нуждался в системной педагогической коррекции. Мать отказалась, в том числе потому, что считала, что девочка должна привыкать слушаться только ее. Органы опеки ограничивались контролем за материальным положением семьи. Только когда усилились проблемы с учебой, и органы опеки заметили матери, что если она не справляется с задачей образования ребенка, то возможно, ей следует вернуть девочку в интернат, мать решила на получение помощи.

Пример 2. Приемные родители не справлялись с одним из приемных детей — независимый социальный работник, регулярно посещавший семью, замечал, что мать если и не бьет этого ребенка, то бывает чрезмерно жесткой. На свой риск специалист решился на разговор и предложил семье помощь, в течение нескольких месяцев по добровольному обоюдному согласию семью посещал социальный работник, и дети были оставлены в семье. Однако ситуация могла выйти из-под контроля, и тогда социальный работник был бы ответственен за то, что не справился с ситуацией.

Пробелы правовой регуляции частично компенсируются общественными инициативами, но эти инициативы не могут заменить необходимой основы стандартизации деятельности служб на этапе профилактики.

Можно сделать вывод о том, что законодательство обеих стран «проваливает» задачу регуляции профилактической работы с семьей — данная задача подменяется регуляцией посткризисного вмешательства (Чехия) и дополнительного обеспечения кризисного вмешательства (Россия). Недостатки правовой регуляции профилактической работы

с семьей располагают задуматься над тем, что следует считать источниками сиротства — ведь неблагоприятные экономические обстоятельства, социальная эксклюзия и стигматизация присущи общественной жизни всегда, тогда как вмешательство социальных служб, адекватное или неадекватное, недостаточное или избыточное, создает условия для функционирования семьи или, наоборот, блокирует эти возможности. Анализ недостатков регуляции деятельности служб на этапе профилактической работы убеждает в том, что источником того явления, что принято называть социальным сиротством, может становиться непродуманная политика в отношении семьи, сфокусированная на стадии кризисного вмешательства.

Правовая регуляция кризисного вмешательства

Кризисное вмешательство требует определения ответственных и уполномоченных в принятии оперативного решения. Такими органами могут быть социальные службы, правоохранительные органы, прокуратура, суд. Закон определяет полномочия и ответственность за полномочия служб, которые осуществляют кризисную интервенцию. Например, в Чехии действует довольно сложная система, которая определяет ответственными сразу несколько инстанций. Полиция обладает полномочиями в случае домашнего насилия — здесь, как и в Австрии, полицейские могут идентифицировать случай насилия и провести ряд процедур, направленных на минимизацию рисков: удалить обидчика из дома, предварительно ограничить контакт обидчика и жертв насилия, задержать обидчика [Zákon o domácím násilí, 2006]. Полиция наделена и правом представлять в суд заявление о необходимости ограничения или лишения родительских прав. В России существует «монополия» на осуществление действий, связанных с изъятием ребенка — эта функция предписана органам опеки статьей 77 СК РФ (1995).

Кризисное вмешательство в дела семьи, воспитывающей ребенка, всегда относится как к детям, так и к родителям. Опыт разных стран показывает, что решение, которое принимается ответственной инстанцией или согласованно несколькими инстанциями, может быть разложено на три составляющие: меры, которые принимаются относительно ребенка; меры, которые принимаются относительно родителей; порядок и режим коммуникации ребенка и родителей после принимаемого решения.

К мерам, принимаемым относительно ребенка, относят: изъятие ребенка и помещение в учреждение, изъятие ребенка и помещение в замещающую семью, изъятие ребенка и временное размещение в семье родственников, сохранение ребенка в семье, квазиизъятие или квазисохранение (когда некоторое время каждый день ребенок проводит

в учреждение, когда предварительно выдвигается требование ограничения взаимодействия с одним из членов семьи – который, возможно, представляет угрозу безопасности ребенка). Широта репертуара мер зависит от представленности различных форм общественного воспитания и замещающего семейного устройства.

Меры, принимаемые относительно родителей, включают следующие типы вмешательства:

- Возбуждение уголовного преследования посредством обращения в прокуратуру и / или правоохранительные органы.
- Временное ограничение родительских прав, с последующим рассмотрением дела в суде.
- Ограничение родительских прав в определенной сфере воспитания ребенка.
- Принудительное вмешательство (например, лечение, прохождение серии консультаций, установление контроля в виде регулярных визитов специалистов, в форме отчетов, проведение медиации и так далее).
- Рекомендации по добровольному вмешательству, предоставление различных видов помощи при согласии родителей на получение помощи – однако при отказе родителя получать такую помощь такой отказ оформляется письменно и в будущем может быть использован в суде как свидетельство недостатка доброй воли родителя.

Взаимодействие с ребенком осуществляется в следующих видах: полный запрет на взаимодействие; регулярное не частое и не длительное взаимодействие (например, два раза в месяц по два часа), регулярное, частое и не длительное; регулярное длительное, постоянное. Тип взаимодействия определяется в соответствии с тем, какой вариант вмешательства был выбран относительно ребенка, и какой – относительно родителей. Во многих странах закон ограничивает применение крайней меры – запрета на коммуникацию родителей и ребенка, а в Великобритании распространение получает практика, при которой и при усыновлении кровные родители сохраняют возможность коммуникации с детьми.

Перечисленные варианты образуют целый спектр возможных вариантов решения в кризисной ситуации. Чем больше различных вариантов представлено в практике принятия решения судом и социальными службами, тем выше гарантии сохранения ребенка в семье и содействия семье. Чем меньше таких вариантов, тем вероятней доминирование общественного воспитания и усыновления как основных форм устройства.

На правовом уровне в современном законодательстве Чехии регуляция прав кровных родителей увязана с причинами, по которым родитель не выполняет свои обязательства по воспитанию ребенка, и последующими формами устройства ребенка. Существует три основных

формы ограничения прав родителей: приостановка родительских прав (pozastavení rodičovské zodpovědnosti); ограничение прав в определенной области (omezení rodičovské zodpovědnosti); лишение родительских прав (zbavení rodičovské zodpovědnosti). Выбор в пользу той или иной формы регуляции прав родителей обусловлен оценкой причин, по которым родитель не выполняет свои обязательства.

Например, приостановление родительских прав осуществляется в ситуации, когда в силу объективных причин (состояние здоровья, вынужденное отсутствие родителя и другие причины) права родителя временно передаются опекуну (opučník) § 34, od. 2, § 44 od. 1, § 78 Чешского Закона о семье¹. Решение о приостановке родительских прав, как и решение о возврате прав, принимает суд. Эксперты указывают на то, что эта форма не применяется часто. Это подтверждается статистикой. В период с 1994 по 2007 годы этот показатель составлял не более, чем 40 случаев в год. Чаще применяется следующая форма регуляции.

Ограничение родительских прав (§ 44, od. 2) осуществляется тогда, когда родитель не выполняет свои обязательства по воспитанию ребенка в определенной области — причем как по объективным, так и субъективным причинам. Закон описывает обстоятельства невыполнения родительских обязанностей, рассматривая как вариант пренебрежения интересами ребенка, так и неадекватного понимания интересов ребенка. Чаще всего данный подход к регуляции прав родителей связан с управлением имуществом ребенка и случаями, когда родитель передает ребенка на временное попечение третьим лицам (например, бабушкам и дедушкам). В данном случае ребенку определяется попечитель (opatrovník) — передается ответственность именно в тех вопросах, которые не решаются удовлетворительно самими родителями и участие в решении которых и ограничивается судом. Поскольку участие попечителя может осложняться недостатком понимания ситуации ребенка, суды отдают предпочтение другому родителю или родственникам. § 83 Закона о семье — установление попечителя относительно данного решения или данной проблемы — когда существует неразрешимый конфликт интересов ребенка и родителей.

Лишение родительских прав используется в случае, если в действиях родителя по ущемлению прав ребенка определяются: злой умысел; злоупотребление ребенком в различных ситуациях; совершении преступления против ребенка или вовлечение ребенка до 15 лет в преступную деятельность (§ 44, ст. 3, 4). Еще одной ситуацией лишения прав

¹ Постановление Пленума ВС РФ № 10 от 27 мая 1997 года также вводит регуляцию, запрещающую лишение родителей прав в случае невозможности выполнить обязательства по объективным причинам. Однако статистических данных и развития данной инициативы в российском праве не обнаружено.

становится добровольное согласие родителей передать свои права усыновителям.

В отличие от России, в Чехии доминирует судебный порядок принятия всех типов решений, связанных и с устройством ребенка. Практика судебного порядка рассмотрения вопросов об устройстве ребенка — отличительная черта чешского законодательства последних 17 лет. С 2001 года в Чехии наблюдается устойчивое снижение количества решений суда о помещении детей в учреждения общественного воспитания, с 1 755 решений в 2001 году до 1 422 аналогичных решений — в 2006 году. При этом наблюдается рост количества детей в самих учреждениях — это объясняется тем, что дети, попавшие в институции, практически утрачивают шанс на семейное устройство. Количество случаев отмены решений о помещении детей в институты незначительно. Динамика роста семейного устройства не устойчива — за последние 15 лет в Чехии наблюдалось несколько пиков и падений численности детей, устроенных на патронат или отданных на усыновление. При этом динамика патроната и усыновления не совпадает, что свидетельствует о том, что данные формы устройства дополняют друг друга — однако, в сопоставлении с количеством воспитанников в учреждениях, численность детей, отданных на семейное устройство, недостаточно, что подтверждают и приоритеты социальной политики в этом направлении [Národní koncepce rodinné politiky, 2005. S. 41].

В 1992 году и в 2000 году был достигнут пик в росте численности детей и семей, которые были приняты под наблюдение социальных служб от количества всех в возрасте от 0 до 17 лет. Возможно, в 2000 году это было связано с введением новых регуляций в рамках Закона о социально-правовой охране детей. Можно сделать вывод, что правовое обеспечение охраны прав детей и родителей в современной Чехии отличается значительной преемственностью между стадией вмешательства в период кризиса и посткризисного вмешательства. Регуляция прав родителей позволяет дозированно использовать ограничение родительских прав и сохранять шансы на восстановление семьи, возврат ребенка в семью. С принятием Закона о социально-правовой охране прав детей в течение трех лет уменьшалось число лишений родительских прав по представлению социальных служб — так, накануне принятия закона, в 1999 году количество заявлений в суд о лишении прав составляло 311 случаев, тогда как после вступления закона в силу наблюдалось снижение этого показателя до 213 случаев в 2002 году. Однако с 2002 года наблюдается сохранение значительного по сравнению с предыдущим периодом количества представлений в суд о лишении родительских прав — от 281 до 289 случаев в год. При этом с введением в действие Закона о предупреждении домашнего насилия увеличивается количество представлений о лишении прав родителей со стороны полиции — в 2006 году этот показатель

составил 1 320 случаев. Динамика ограничения родительских прав в определенной сфере не совпадает с динамикой лишения прав — что косвенно свидетельствует о том, что вряд ли существует некая общая тенденция ограничивать права родителей.

Практически, в большинстве случаев суд сохраняет за родителями право общаться с ребенком — более того, решение разместить ребенка в патронатной семье часто судом обосновывается тем, что в этих условиях гораздо легче обеспечить регулярный контакт между кровными родителями и ребенком.

Порядок процедур, связанных с изъятием из семей и возвратом детей в семьи, во многом определяет прозрачность и стабильность системы контроля за семьей, а также гарантии обеспечения прав родителей и детей. Определяющим становится наличие судебного порядка принятия решения об изъятии ребенка, а также теснота взаимосвязи процедур изъятия ребенка и лишения родительских прав в системе мониторинга соблюдения прав детей. В Чехии, как и во многих других странах, изъятие не означает однозначный довод в пользу лишения прав, тогда как в России изъятие ребенка часто автоматически перерастает в процесс лишения родительских прав.

Российское законодательство предоставляет экстремально ограниченное число опций вмешательства служб на этапе кризиса. Россия продолжает оперировать жесткой системой: есть родительские права — нет прав. По сравнению с количеством детей, чьи родители лишены прав, доля детей, чьи родители в правах лишь ограничены, ничтожна, и составила в 2006 году 7,3 % от тех, кто лишился родителей. При этом практика ограничения родительских прав вряд ли может быть признана эффективной, поскольку только 18 % родителей от числа всех ограниченных после истечения шести месяцев остались «при правах».

Поскольку российская правовая регуляция профилактики кризиса и посткризисного сопровождения отличается многочисленными проблемами, службы не могут использовать такой репертуар стратегий вмешательства, которым оперируют социальные службы многих европейских стран — например, устанавливать патронаж семьи на определенный период времени, изымать ребенка на ограниченный срок и предписывать родителям необходимые занятия, лечение, прохождение курса психотерапии. В отношении ребенка самой используемой мерой вмешательства остается изъятие из семьи и помещение в учреждение, а в отношении родителя — лишение родительских прав. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10 от 27 мая 1997 года стало попыткой дифференциации изъятия ребенка из семьи и лишения родительских прав. В частности, было определено, что лишение родительских прав — крайняя мера, однако по Семейному кодексу в течение семи дней после изъятия ребенка из семьи органы опеки должны обратиться в суд

с ходатайством о лишении родительских прав. Такие рамки затрудняют поиск ресурсов семьи, и, скорее, располагают к поиску доказательств обратного.

Приоритет наказательной стратегии со стороны государственных служб еще ни в одной сфере общественной жизни не приводил ни к улучшению контроля, ни к снижению проблемы. Правовая регуляция семейной политики не только остается рестриктивной, а становится даже еще более жесткой — в отношении кровной и замещающей семьи. Такая направленность не позволяет вводить правовые регуляции профилактики и посткризисной работы, потому что если на стадии кризисного вмешательства семьи по преимуществу наказываются, то на стадии профилактики и посткризисного сопровождения службам ничего не остается делать, как контролировать, а не поддерживать семьи. Таким образом, пример современного правового регулирования в России подтверждает вывод о том, что если на этапе кризиса преобладают жесткие меры, то возможности улучшения пред- и посткризисного сопровождения существенно снижаются. Если Россия действительно стремится оптимизировать семейную политику, то правовую регуляцию вмешательства в жизнь семьи следует «ремонтировать» капитально — меняя ценностные основы политики, трансформируя весь комплекс процедур принятия решения на разных стадиях вмешательства в жизнь семьи. Однако открытым остается вопрос о том, насколько возможна оптимизация правовой регуляции в сфере семейного устройства и работы с кровной семьей без преобразования регуляции образования, здравоохранения и социальной защиты населения.

Посткризисное вмешательство

Водораздел между различными формами устройства детей определяется конфликтом между двумя правами, важнейшими для охраны прав ребенка: правом на частную и семейную жизнь и правом на безопасность. Так, усыновление и сохранение кровной семьи опираются на значительную ценность права на частную жизнь — ребенок в таких условиях наилучшим образом обеспечен автономией и уважением к его частной жизни, тогда как патронат (*foster care*) и устройство в учреждение общественного воспитания отдают приоритет праву на безопасность и контроль за законными представителями ребенка. Поскольку выбор в пользу того или иного права затруднителен, дизайн социальных служб большинства стран как раз и включает формы устройства с приоритетом права на частную жизнь и приоритетом права на безопасность. Ключевым критерием эффективности семейной политики на стадии посткризисного вмешательства, таким образом, можно считать представленность различных форм устройства, а также наличие связи между ними.

Связь между воспитанием в учреждениях и в семье приобретает важное значение в условиях, когда ценность семьи становится приоритетной. Общественное воспитание (в учреждениях) рассматривается как вынужденная форма заботы о детях, а возможности постепенного перемещения значительного числа детей в сферу семейного устройства определяются как показатель эффективности семейной политики.

Система замещающего устройства России и Чехии обладает рядом сходств (диапазон форм устройства, проблемы в понимании существенных различий между различными формами), но и рядом различий (применение и распространение тех или иных форм устройства детей).

В Чехии различается семейное замещающее воспитание (*náhradní rodinná péče*) и институциональное воспитание (*náhradní ustavní péče*). Причем в семейное воспитание попадают такие формы, как опека, патронат и усыновление, и хотя в законодательстве различия между этими формами прописаны достаточно четко — с точки зрения сохранения прав кровных родителей на практике и специалисты, и те, кто стремится стать «замещающими» родителями, отличают эти формы между собой по двум критериям: длительность процедуры оформления разрешения на получение ребенка и материальная помощь семье, которая берет ребенка на воспитание. Отличительной особенностью чешского законодательства и практики его применения становится стремление устроить ребенка в семью родственников — если службы и суд не распознают возможность сохранить ребенка в семье. Опекунскими, попечительскими и патронатными родителями могут становиться родственники, более того, как и в России, закон предписывает суду отдавать предпочтение родственникам при решении судьбы ребенка. Таким образом, обеспечение права на частную и семейную жизнь реализуется посредством мобилизации родственников ребенка.

В странах с наличествующей правовой регуляцией профилактики и посткризисного сопровождения патронат (*foster care*) — это то устройство ребенка, которое направлено на сохранение кровной семьи. С одной стороны, ребенок, временно находясь в профессиональной семье, избегает риска институциональной депривации. С другой стороны, кровные родители сохраняют шанс на восстановление семьи — поскольку патронат предполагает сохранения взаимодействия ребенка с родителями. В России патронат в лучшем случае определяется как устройство, более благоприятствующее развитию ребенка, чем детский дом, в худшем — как безопасная (для принимающей семьи, не ребенка и кровной семьи) попытка квазиусыновления. С момента вступления в силу закона «Об опеке и попечительстве» 2008 года патронат приравнен к одной из форм опеки, что еще больше удаляет данную форму устройства от задачи сохранения кровной семьи. Патронат не встроен в общую систему профилактики сиротства, а рассматривается как форма семейного

устройства, безотносительно других задач профилактики сиротства. Никаких указаний на необходимость работы с биологическими родителями при установлении опеки над ребенком в законе «Об опеке и попечительстве» нет. Возможно, поэтому большинство инициатив практиков в России по «возвращению» патронату его первоначального смысла — как временной форме устройства — останутся обособленными инициативами. Опека в современной версии права в первую очередь связана с обязанностями опекунов и попечителей, прямым и косвенным их подчинением органам опеки. Получение помощи в виде сопровождения, разделение ответственности за качество воспитания и заботы между опекунами и службами в законе не определено.

В Чехии патронат (*pěstounská péče*) рассматривается противоречиво: с одной стороны, пропагандируется профессиональное родительство и утверждается связь патроната и работы над возвратом ребенка в кровную семью, с другой стороны, даже в национальной программе семейной политики патронат определяется как форма семейного устройства для тех детей, которые не могут быть отданы на усыновление — в силу ограниченной возможности лишить кровных родителей прав или в силу состояния, возраста самого ребенка.

Усыновление остается одной из наиболее противоречивых форм устройства с точки зрения правовой регуляции. Статья 124 СК РФ утверждает, что усыновление — приоритетная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей. С одной стороны, имея право на усыновление, российский гражданин формально, в соответствии с буквой закона может выбирать ребенка (например, в Великобритании будущий усыновитель не имеет права выбора — суд решает, какого ребенка отдать семье, действуя в рамках ранее высказанных пожеланий родителей). Эта правовая опция содействует как коррупции в сфере усыновления детей раннего возраста, так и манипуляции общественным мнением (усыновление позиционируется как самая «натуральная» форма устройства детей, даже более правильная, чем, например, кровная семья — если усыновители больше соответствуют мерилу «хорошие родители»). В отличие от большинства европейских стран, правовая регуляция усыновления в России не предполагает сохранения никаких возможностей для коммуникации кровных родителей с усыновляемым ребенком.

Усыновление — одна из наиболее проблемных форм устройства и в Чехии. Уже поверхностный взгляд на данные статистики подтверждает, что усыновление не содействует решению проблемы уменьшения числа детей в детских домах. Так, количество детей, отданных на усыновление в период 1989 по 2006 год всегда было в два и более раз меньше, чем количество детей, отданных под опеку и патронат. Процедура получения права на усыновление в Чехии достаточно сложна

и занимает около 10 месяцев, кроме того, будущие усыновители могут годами ждать ребенка, который бы, во-первых, соответствовал заданным усыновителями характеристикам, а во-вторых, от которого отказались бы его кровные родители. Процедура приобретения усыновителями родительских прав такова, что только после отказа кровных родителей (за исключением отдельных случаев, когда родительские права отменяются судом вне учета мнения родителей) возможна передача прав усыновителям [Novotná, 2008. S. 7]. Несмотря на схожесть процедур в России и Чехии, из-за того, что в Чехии родители много реже лишаются своих родительских прав, чем в России, необходимое по закону согласие родителей на усыновление ребенка в Чехии действительно составляет барьер для осуществления этой процедуры.

Процедура восстановления родительских прав в России трудна. Суды предпочитают лишать прав и не давать родителям немедленного шанса на возврат ребенка. Практика показывает, что родитель, лишенный своих прав, имеет шанс на принятие дела о восстановлении прав спустя как минимум год после вынесения судебного решения. Основным вопросом, на который родитель обязан ответить, становится вопрос о том, а соответствуют ли теперь условия жизни, которые родитель предоставит ребенку, интересам последнего? Как и в случае изъятия и лишения по причине ненадлежащего выполнения обязанностей, критериев оценки ситуаций в законе не представлено. Сколько же родителей было восстановлено в правах в 2006 году? Это 1 470 человек, что составляет 2,3 % от количества родителей, которые были лишены таких прав за тот же период времени [Сведения... 2006].

Россия и Чехия отличаются тем, что в обеих странах наличествует та форма устройства ребенка, которая по закону признается приоритетной. В России – это усыновление, а в Чехии – устройство ребенка под опеку или патронат кровным родственникам. Патронат (foster care) в Чехии обладает двойным статусом – признается возможность семейного патроната и патроната, осуществляемого в рамках детских домов семейного типа. В России патронат после принятия закона «Об опеке и попечительстве» год рассматривается как особая форма опеки – при которой возможна опека «на возмездных условиях» (статьи 14, 16, п. 2 ФЗ № 48). Можно сделать вывод о том, что в обеих странах патронат не занимает места альтернативы воспитанию ребенка в условиях учреждения с целью лучшего обеспечения потенциального возврата ребенка в кровную семью. Также обе страны подтверждают недостаточность усыновления как основной меры содействия устройству детей – с той разницей, что в Чехии усыновление и не рассматривается таковой, а в России находится в приоритете. Обе страны характеризуются очевидно негативным отношением к устройству детей в учреждения общественного воспитания – однако такое отношение не способствует

развитию семейного устройства и, тем более, профилактики изъятий ребенка из семьи.

* * *

Рост числа изъятий детей из семей и помещение детей в учреждения общественного воспитания – подтверждение неэффективности работы социальных служб и других институций на разных этапах вмешательства в жизнь семьи. Принятие отдельных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты вмешательства в дела семьи, не способствует выработке целостного подхода к семейной политике. Чешское законодательство обеспечивает значительную преемственность между кризисным вмешательством в дела семьи и посткризисное сопровождение, тогда как российское законодательство сфокусировано на правовой регуляции кризисного вмешательства. Пробелы регуляции профилактики трудностей семьи приводит к тому, что в России законодательные нормы не обеспечивают в должной степени учет мнения ребенка, ответственность служб и разнообразие путей помощи родителям и детям. Аналогичные проблемы в чешском законодательстве приводят к тому, что появление новых форм помощи детям и семьям, в частности патронатного воспитания, оказывается в институциональном вакууме – когда определенное предназначение этого устройства не может быть реализовано в силу пробелов в регуляции работы с кровной семьей.

Правовая регуляция – необходимое, хотя и недостаточное условие эффективной семейной политики. Можно предположить, что далеко не все благие нормы права реализуются на практике, однако если эти намерения не находят своего закрепления в законе, навряд ли они могут быть воплощены в деятельности служб. Недостатки правовой регуляции вмешательства в жизнь семьи подтверждаются статистическими данными по обеим странам – проблема «сиротства» остается одной из нерешенных. Можно предположить, что эта проблема так и останется актуальной, пока не будет трансформирована в задачу развития преемственной системы работы с семьей.

Список литературы

Законодательство РФ

Гражданский кодекс РФ, 1994 – ГК РФ.

Гражданский процессуальный кодекс РФ, 2002 – ГПК РФ.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10 от 27.05.1997.

Семейный кодекс РФ, 1995 (ред. от 21.07.2007).

Федеральный закон № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», 1999.

Федеральный закон № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», 2008.

Законодательство ЧР

Zákon o domácím násilí, 2006.

Zákon o rodině, 1963.

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí, 1999.

Zákon o výkonu ústavní, 2002.

Сведения о выявлении и устройстве детей и подростков, оставшихся без попечения родителей. Росстат. М., 2006.

Balancing family centered services and child wellbeing / Ed. by E. Walton et al. N. Y.: Columbia University Press, 2001.

Dickens J. Welfare, Law and Managerialism // *Journal of Social Work*. 2008. Vol. 8. № 1. P. 45–64.

Národní koncepce rodinné politiky. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Česká republika, 2005.

Nová H. Rodičovská zodpovědnost v českém právu // *Právo a rodina*. 2008. № 7. S. 19–26.

Novotná V. Novela občanského soudního řádu a spolupráce soudů a orgánů sociálně-právní ochrany dětí při výkonu rozhodnutí o výchově // *Právo a rodina*, 2008. № 11. S. 1–8.

Виктория Рудольфовна Шмидт

канд. психол. наук, научный консультант и тренер проектов
в сфере семейного устройства и сопровождения воспитанников учреждений
общественного воспитания (фонд Виктория, КАФ, Kidsave International),

докторант университета Масарика, Брно, Чехия

электронная почта: schmidtvcia@yahoo.com
