



СОЦИАЛЬНОЕ СИРОТСТВО: РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ КОНТРОЛЯ

Н.И. Ловцова

Административная реформа усилила полномочия регионов по определению социально-политических приоритетов и распределению ресурсов — как материальных, так и административных — между ведомствами, принимающих участие в их решении. Многие регионы были единодушны, определяя среди актуальных проблему социального сиротства. Однако финансовый статус региона существенно влияет на ресурсы, которыми располагают муниципальные образования для осуществления профилактических мероприятий. Передача значительной доли ответственности за решение проблемы социального сиротства с федерального на региональный уровень и далее — на муниципальный уровень делает усилия ведомств и организаций дотационных регионов менее эффективными. Противоречивые ведомственные интересы не всегда способствуют четкой организации профилактических мероприятий. Предлагаемая статья посвящена анализу административных ресурсов Саратовской области по оптимизации действий акторов профилактики в сфере защиты детства и регулирования проблемы социального сиротства.

Ключевые слова: профилактика социального сиротства, поддержка семьи, защита детства, межведомственное взаимодействие, административная реформа

Приоритеты социальной политики: поиск путей снижения уровня социального сиротства

Число случаев нарушения или даже разрушения детско-родительской связи, традиционно считающейся незыблемой, растет, и вслед за возмущенной реакцией на такую динамику растет и объем дебатов, строящихся по привычной схеме: стартуя от точки «Кто виноват?»,

марафон вязнет у непреодолимого болота «Что делать?». Обнаружение факторов и условий, провоцирующих социальное сиротство на континууме «экономическая и политическая нестабильность – кризис института семьи – психологические особенности личности (как родителей, так и ребенка)», не позволяет выстроить надежные средства для преодоления этого болота, так как нет универсальной комбинации факторов для каждого случая, устранив которую можно было бы устранить и феномен социального сиротства.

Поиск путей преодоления проблемы увеличения численности детей-сирот в постперестроечной России идет по накатанной колее, не свернув за двадцать лет от намеченной траектории ни на шаг: среди приоритетов государства в сфере защиты детства: стабилизация социально-экономических и политических процессов в обществе, создание системы экономической, законодательной, социальной поддержки семьи, материнства и детства, возрождение, развитие и пропаганда лучших воспитательных традиций, основанных на гуманизме, любви и уважении к ребенку, реорганизация жизнедеятельности системы учреждений для детей-сирот, совершенствование системы устройства детей-сирот [Социальное... 2007. С. 31]. Поэтому «всемерное укрепление института семьи как наиболее устойчивой исторической формы самоорганизации и социализации личности, «фабрики воспроизводства», сохранения и укрепления духовно-нравственных традиций, гаранта преемственности и солидарности поколений, а также оптимальной модели целевого перераспределения доходов и инвестиций в человеческий капитал» [Там же. С. 7] является приоритетной задачей государства и регионов. Все, казалось бы, правильно, все перечисленные действия включены в государственные и региональные программы поддержки семьи и защиты детства, только почему же численность социальных сирот не снижается? В чем ошибки стратегии и тактики профилактических мероприятий?

Беспомощность государства и проблемы поиска надежного механизма профилактики социального сиротства обсуждаются на различных уровнях: международные эксперты обвиняют высшую политическую власть России в недостатке настойчивости в деле защиты прав детей в стране [Де Рой, 2005]; Президент и правительство РФ выдвигают претензии к органам исполнительной власти, не способным наладить эффективные связи и совершать скоординированные усилия по профилактике социального сиротства [Медведев, 2007]. Уполномоченный по правам человека поддерживает правительство, критикуя непрозрачные ведомственные действия, способствующие тому, что «административная система заинтересована в сохранении и умножении «контингента» воспитанников интернатных учреждений и продолжает массовое «производство и хранение сирот»» [Ежегодный доклад уполномоченного по правам человека... 2007]; местные власти жалуются на недостаток

финансирования и перекладывают ответственность на нерадивых родителей, безответственно относящихся к своим обязанностям; а родители уверены, что их беды происходят от того, что федеральное правительство и местные власти предъявляют к ним слишком много требований, не оказывая необходимой поддержки. Круг замкнулся. За его пределами остался ребенок, в отношении которого идут непрекращающиеся споры о том, кто лучше о нем позаботится — семья или государство. Пока идут споры, десятки тысяч детей по всей стране находятся в детских домах, школах-интернатах или проживают в семьях риска, подвергаясь рискам нарушения физического и психического развития.

В целом, проблематика социального сиротства, оптимизация системы устройства детей, лишенных родительского попечительства, определяется существованием согласованных интересов детей и государства на право ребенка жить и воспитываться в семье. Бесспорно, семья предоставляет собой наиболее комфортную среду для ребенка, а государство при этом не несет затрат на содержание системы заботы о брошенных детях и нормализации безответственных родителей. Однако распространенное утверждение, что *любая* семья для ребенка предпочтительнее учреждения институциональной заботы, на наш взгляд, не верно. В Саратовской области только в 2007 году был изъят из семей, представляющих угрозу физическому и психическому развитию, 1 301 ребенок¹.

Сторонников обвинения семьи и родителей также немало. Причем опасность может представлять любая семья — и биологическая, и замещающая: «Процесс устройства детей в семьи стал носить массовый характер. Он выявил и серьезную проблему. У нас, к сожалению, законодательство не устанавливает обязательную подготовку семей к приему ребенка. И как результат этого в 2007 году у нас от всего количества устроенных в семьи детей шесть тысяч детей было возвращено в семьи, потому что люди не справились с воспитанием детей. Это превысило их ожидания, то, что они получили либо их просто нельзя было допускать до воспитания детей. Они проявили свою агрессию, свою неадекватность в отношениях с ребенком» [Защита... 2008. С. 21]. Более того, развитие системы замещающей заботы сдерживается недостаточностью законодательства, регламентирующего преимущество прав и законных интересов детей-сирот, что в значительной степени связано с тем, что Россией до сих пор не ратифицированы статьи Конвенции о правах ребенка, утверждающие преимущество семейных форм жизнеустройства детей.

Выход один — воспитание ребенка в учреждении институциональной заботы, где о нем позаботятся профессионалы. Однако недостаточность и порочность системы институционального устройства доказана не только

¹ По данным Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН) Саратовской области.

психологами, но и признается чиновниками федерального уровня: «Третий аспект проблемы, которая стоит перед Министерством образования – это развитие системы постинтернатной адаптации детей, которые выходят из учреждений для детей сирот в Российской Федерации» [Защита... 2008. С. 22], благодаря которой дети могли бы после выхода из детских интернатных учреждений получать реабилитационные услуги до тех пор, «пока они не социализируются в нашем сложном обществе».

Оценка факторов, влияющих на благополучие семьи и, как следствие, на ребенка, зависит от контекста и позиции оценивающего. Наиболее распространенной практикой при анализе проблемы социального сиротства, влияющей на разработку мероприятий социальной политики в сфере поддержки семьи и защиты детства, является выяснение того, провоцирует ли экономическая нестабильность домохозяйства безответственное поведение родителей или же наоборот, склонность родителей к асоциальному поведению приводит к недостатку средств в семье¹. Специалисты, работающие с семьей, единодушны во мнении, что самой распространенной ситуацией риска является алкоголизация родителей. К алкоголизации приводит ряд факторов социального контекста, в котором проживает семья. Отсутствие работы по причине ее потери, недостатка рабочих мест в месте проживания семьи, несоответствия образования потребностям рынка труда провоцирует чувство неполноценности и подталкивает к употреблению алкоголя, – первый фактор. Недостаток досуга (особенно в сельской местности) заставляет родителей заполнять пробел употреблением алкоголя, – второй. Особенности семейного воспитания родителей, которые сами росли в окружении злоупотреблявших алкоголем взрослых, – весьма распространенный фактор алкоголизации. Физическая усталость в результате тяжелого труда или работы в отдаленных от места жительства районах также способствуют алкоголизации родителей. С одной стороны, такая аргументация могла бы служить оправданием тем родителям, которые не проявляют достаточной заботы о своих детях, и уверены, что государство должно разделить с ними эту ответственность. С другой стороны, большинство родителей, проживающих в тех же условиях и сталкивающихся с теми же трудностями, находят ресурсы для их преодоления. Такая разница в поведении родителей укрепляет мнение некоторых экспертов о том, что государственной поддержкой должны пользоваться только те граждане страны, которые не обременяют государство своими проблемами и не демонстрируют публичный протест против существующего порядка.

Политическая риторика в отношении феномена сиротства в России разнообразна. Темы этого дискурса: обсуждение собственно детей, ли-

¹ См. данные отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (Аналитические вестники Совета Федерации № 324, 338, 342, 344, 348, 365, 2007–2008 годы).

шенных родителей, их наименование и анализ последствий существования такой группы, поиск виноватых в росте социального сиротства и поиск мер, позволяющих если не устранить полностью, то сдержать динамику его распространения. В целом политическая риторика довольно противоречива, что проявляется в отсутствии согласованной государственной стратегии по профилактике и решению уже существующих проблем социального сиротства. Следствием этого является недостаток эффективных методов работы с детьми и семьями группы риска.

Стратегическая недостаточность российской политики по защите детства обусловлена, на наш взгляд, игнорированием методологической или концептуальной составляющей ее разработки. Очевидно то, что социальная поддержка считается необходимой и ценной частью гарантированных государством прав, но в большей степени на поддержку и льготы могут рассчитывать те, кто ответственно подходит к проблеме семейного благополучия (в данном случае, ответственность перед государством трактуется в обязанности воспитать детей, обеспечить их всем необходимым). Семьи, находящиеся в социально опасном положении или, согласно социально-политической риторике, «неблагополучные семьи», особенно те, кто по различным причинам находятся в состоянии бедности, не считаются ответственными, поэтому государственное участие должно носить контролирующий и карательный характер, а поддержка направляется исключительно на детей, страдающих от родительской безответственности. Следствием такого подхода является приоритетность развития направления замещающего попечения, объем средств на поддержку которого в 740 раз выше, чем направляемых на профилактику семейного неблагополучия [Защита... 2008. С. 31]. Безусловно, процессы деинституционализации устройства детей, лишенных родительского попечительства, необходимы, однако сокращение учреждений институциональной заботы и числа детей в них, что было озвучено Президентом РФ Д.А. Медведевым [Медведев, 2007] в качестве приоритетного направления политики в сфере защиты детства, подразумевает не только непосредственное количественное сокращение, а создание механизма для поддержки семьи. Аналитики утверждают, что действующий закон, гарантирующий защиту прав детей, «не просто не решает проблемы, связанные с профилактической работой, с превентивными действиями органов опеки, других учреждений. Более того, он как бы загнал вглубь эти проблемы, выдвинув на первое место вопросы сокращения детского населения в детских домах» [Защита... 2008. С.45]. Профилактическая же работа, направленная на повышение родительской ответственности, строится на использовании административных методов наказания и контроля. В феврале 2009 года внесенные поправки в ФЗ от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 21.12.2004) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» подтвердили господство

принципа наказания в российском законодательстве: согласно новым поправкам, субъекты РФ имеют право ограничивать пребывание детей на улице без сопровождения взрослых в вечернее время и наказывать родителей, чьи дети нарушат данную статью закона.

Данные наших исследований, выполненных в период с 1997 по 2008 годы, свидетельствуют о распространении среди специалистов, работающих в сфере поддержки семьи, мнения, что неблагополучие — это бедность, распущенность, невежество, потенциальная криминогенность [Ловцова, 2002, 2005]. В интервью с сотрудницей одной из социальных служб г. Саратова, комментирующей разделы плана мероприятий по реализации Концепции семейной политики Саратовской области, прозвучала идея:

а то ты не понимаешь, что куда тебе еще рожать! У нее уже четверо жрать просят, а она опять с пузом! А потом придет сюда и потребует материальной помощи. А чего ей помогать — эти четверо в интернате, работать она не хочет! Сама нищая и такую же нищету плодит. А мужа то у нее нету! Какие им еще мероприятия придумывать — им деньги давай, вот и все! Вот не давали бы ей денег, быстро бы работать пошла, из нищеты вышла бы! (Интервью 1).

Особое возмущение у специалистов, осуществляющих контроль за такими семьями, вызывает позиция так называемых родителей-преступников, не знающих, что у них есть *право* получать поддержку, но уверенных в *обязанности* государства предоставлять им помощь и заботу. Подобное положение вещей характерно не только для России, аналогичные выводы сделаны и в ряде зарубежных исследований [Dean, Melrose, 2004; Conover et al., 2003].

Несмотря на отсутствие четкости при понимании принципов разработки эффективной политики по поддержке семьи и защите детства, вопросы качества семейной социализации и ее последствий, компетенции и ответственности родителей находятся в поле внимания отечественных политиков и исследователей. Они единодушны во мнении о том, что особенности экономического и административного состояния того или иного региона определяют и то, как «хорошие или плохие родители» будут справляться с увеличением финансового и эмоционального бремени в связи с воспитанием и образованием ребенка, заостряя проблемы роли государства и регионов в обеспечении благополучия детей. «Кризисные процессы института семьи, характеризующиеся ослаблением воспитательной функции семьи, ростом детской безнадзорности и беспризорности, социального сиротства, массовой малолетностью и широким распространением неполных семей» [Социальное... 2007. С. 14], оцениваются как тенденции, угрожающие устойчивому и безопасному развитию России, преодоление которых в первую очередь ложится на плечи субъектов Федерации.

Региональная политика: возможности и ресурсы межведомственного взаимодействия

Региональные особенности определяются экономическим развитием (например, является ли регион дотационным, как в случае с Саратовской областью), уровнем жизни населения (численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума в Саратовской области достигает почти 25 %), долей жителей, проживающих в сельской местности, уровнем трудовой миграции населения, активностью властей в решении социальных проблем. Такие характеристики влияют как на различия в количественных и структурных характеристиках социального сиротства, так и политический, идеологический дискурс профилактической работы, ее целевую направленность и организационные формы, приоритеты деятельности.

15 мая 2006 года вышло Постановление Конституционного Суда РФ № 5-П по делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ, согласно которому муниципалитеты обязаны не допускать сокращения объема социальных услуг, предоставлявшихся ими по состоянию на 31 декабря 2004 года, за счет средств собственных бюджетов [Цит. по: Актуальные... 2007]. При этом очевидно то, что качество социальных услуг оказывается под вопросом, поскольку в большинстве случаев субъекты Российской Федерации (68 % субъектов РФ, среди которых и Саратовская область, и 97 % муниципальных образований) из-за дефицитности своих бюджетов не могут обеспечивать эффективное функционирование социальной сферы [Ильин, 2006. С. 198].

Насколько же обоснованы претензии правительства и уполномоченного по правам человека к ведомствам, действующим в системе защиты детства? При решении сложных социальных проблем начинает действовать механизм межведомственного взаимодействия. Скоординированное взаимодействие различных ведомств и организаций действительно может стать мощным ресурсом профилактики социального сиротства, однако, практика показывает, что действия различных агентов, включенных в решение проблемы, часто не скоординированы, дублируются или даже противоречат друг другу. Необходимо отметить то, что согласно Федеральному закону № 120-ФЗ (ред. от 05.01.2006) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 в систему профилактики входит восемь государственных органов: комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы социальной защиты населения, органы образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы здравоохранения, органы службы занятости и органы внутренних дел.

Саратовская область демонстрирует значительную активность в координации усилий различных ведомств и организаций. Но деятельность

межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, являющейся основным действующим лицом на арене профилактики социального сиротства, сложно оценить однозначно. Амбивалентность оценки проистекает из того, что данная организация вынуждена действовать в конкретном правовом поле и предпринимать шаги, предписываемые федеральным законодательством и государственной целевой программой «Дети России», которые не складываются в стратегию преодоления проблемы социального сиротства, как мы уже говорили выше. Неэффективность профилактики социального сиротства (численность выявленных и учтенных детей, оставшихся без попечения родителей, остается в течение нескольких лет практически неизменной: 2 382 ребенка в 2003 году, 2 369 – в 2007 году, 2 307 – в 2008 году, при том, что число детей в Саратовской области неуклонно сокращается (551 326 детей в 2003 году, 475 796 – в 2008 году) ¹ не означает бездействие Комиссии по делам несовершеннолетних (КДН). Доля семей и детей в социально опасном положении от числа жителей на протяжении последних трех лет держится на уровне 0,4 %. (В среднем по РФ и ПФО – 0,9 и 1,1 %.)

Межведомственное взаимодействие в контексте административной реформы (на примере Саратовской области)

Кейс-стади межведомственного взаимодействия агентов профилактики социального сиротства в Саратовской области проведено в 2008 году и было нацелено на выяснение ресурсов, способствующих наладить эффективное взаимодействие представителей участников профилактического процесса, а также на обнаружение барьеров, препятствующих согласованию как межведомственных интересов, так и интересов семьи, ребенка и государства ². В ходе исследования был выполнен анализ нормативных документов федерального и регионального уровней, регулирующих действия и усилия властей в сфере защиты детства и поддержки семьи, проведены экспертные интервью с представителями ведомств, ответственных за профилактику социального сиротства, изучен конкретный случай работы с семьей, в которой зафиксирована ситуация угрозы развитию ребенка.

Роль комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

Опираясь на положения административной реформы, связанной с распределением полномочий между федеральным центром субъектами

¹ Данные Министерства образования Саратовской области.

² Анализ факторов социального сиротства и механизмов его профилактики в регионах РФ выполнено совместно АНО «Независимый институт социальной политики», АНО «Центр социальной политики и гендерных исследований» и Томским государственным университетом по заказу и при финансовой поддержке детского фонда «Виктория».

РФ, в Саратовской области¹ было введено действующее региональное законодательство, а также разработан Согласованный межведомственный детальный Порядок информирования и взаимодействия в работе с семьями и детьми, находящимися в социально опасном положении, подписанный руководителями всех включенных в профилактику ведомств. Основная идея законодательства — реагирование не на запущенный факт, а на выявление первых тревожных симптомов в семье и адресная, комплексная помощь, контроль за ситуацией с момента регистрации женщины по беременности в женской консультации.

КДН информирует муниципальные власти о необходимости финансирования устройства детей из семей, находящихся в социально-опасном положении, в детские дошкольные учреждения. Даже при явной нехватке мест в детских садах их посещают более 60 % таких детей (798 из 1 269 человек за 2007 год). Тем самым, помещая детей в условия получения дошкольного образования и присмотра, семья получает шанс для поиска работы и выхода из кризисной ситуации.

При поддержке КДН в Саратовской области в деятельность силовых ведомств внедряются ювенальные технологии, а судебная система опирается на ювенальное право при применении норм Кодекса административных правонарушений (КоАП РФ). Данная практика базируется на уверенности, что рестриктивные и карательные меры в отношении подростков не могут решить проблему асоциального поведения. Ювенальные технологии обладают огромным потенциалом не только в случае совершения подростком правонарушения или преступления, но и несут значительный ресурс для профилактики социального сиротства, поскольку внедрение практики примирения сторон очень важно для налаживания отношений между родителями и детьми, особенно тогда, когда стоит вопрос о лишении родительских прав. КДН поддерживает развитие ювенальных судов в современной России, например, в Саратовской области за счет областного бюджета содержится 11 социальных работников при службе по делам несовершеннолетних, применяющих статью по примирению сторон. К сожалению, применение подобных мер к родителям, не исполняющим в полной мере обязанности по заботе о своих детях, не считается оправданным. Хотя агенты межведомственного взаимодействия предпочитают так называемые «*малые карательные меры, максимальная из которых — ограничение в родительских правах*» (Интервью 2), КДН настаивает на применении жестких мер

¹ Согласно ФЗ от 21.12.1996 № 159-ФЗ, ред. от 22.08.2004 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» субъекты РФ имеют право на нормативно-правовое регулирование дополнительных гарантий социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с федеральными законами.

по отношению к родителям за жестокое обращение с детьми, в основном привлечение к уголовной ответственности.

Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области использует ресурсы, предоставляемые административной реформой, в частности, на основании положений Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 21.12.2004) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Закон предоставляет регионам право на нормативно-правовое регулирование в области защиты прав и законных интересов ребенка, реализацию государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных детей, детей-инвалидов. КДН разработала положение о порядке взаимодействия и инструкцию по действиям в спорных ситуациях, где обозначен алгоритм действий для каждого министерства и ведомства. Тем не менее, несмотря на имеющийся алгоритм, существуют проблемы взаимодействия уголовно-воспитательной инспекции, системы социальной защиты, органов опеки и попечительства. КДН выступает ключевым актором в преодолении этих противоречий. По словам председателя комиссии, разработанные в Саратовской области нормативные документы, регламентирующие отношения различных структур, признает и Общественная палата РФ.

По сути, КДН не является органом, напрямую работающим с семьей, а обеспечивает работу социального окружения, принимая меры по защите и даже карательные меры, но с ребенком она не работает. Концепция работы комиссии предполагает, что КДН планирует структуру общей профилактики, основные же действующие лица при взаимодействии с семьей и ребенком — социальная защита, опека, милиция, образование. Комиссия — это управленческая структура, которая обеспечивает единые правила игры на территории либо в отношении всего социума, либо конкретного ребенка.

Проблемы координации

Несмотря на то, что принцип «семья — прежде всего» для удовлетворения потребностей граждан и определения действий государства является приоритетным (особенно в 2008 году, объявленном в России годом семьи), формальные процедуры, являющиеся суррогатом услуг, считаются необходимыми, особенно когда семьи не могут в полной мере справиться со своими обязанностями. Свидетельства этому получены косвенным образом из комментариев сотрудников Министерства социальной поддержки Саратовской области относительно различных положений плана мероприятий по реализации Концепции семейной политики. Высказывания отражают неуверенность основных разработчиков плана относительно того, как решать проблемы семьи:

Вот раньше как хорошо было! Напился муж у меня раз, второй, я пошла в местком, сказала, чтобы проработали его как следует! Ну, его вызвали на местком, внушили что и как, он потом сильно напиваться боялся. А теперь как повлиять, что делать? Вот написали план, да сами понимаем, что ничего это решить не поможет (Интервью 3).

У моей сестры муж из семьи намылился, разводиться задумал. А он член партии, представляете! Так ему на парткоме так вставили, что он на женщин вообще смотреть перестал! Вот это эффективное мероприятие! А то у нас «внедрение программ самообразования родителей», да кто образовываться будет-то? (Интервью 4).

Перевод обсуждения проблемы семейного воспитания и поведения родителей в сферу обсуждения традиций и ценностей характеризует современную идеологию системы защиты детства. Как мы уже указывали выше, развитие и пропаганда лучших воспитательных традиций, основанных на гуманизме, любви и уважении к ребенку, возрождение ценностей семьи, утраченных в современной России, видится панацеей для преодоления кризиса семьи. При этом если судить по приведенным высказываниям, ценности и применение лучших воспитательных традиций наилучшим образом восстановятся, если будут базироваться на практиках возрожденной репрессивной системы, распространенной в Советском Союзе. Тем более что обвинительно-карательные меры в отношении семьи и детей не противоречат социальному законодательству России, а ностальгия по «порядку», имевшему место в СССР, свойственна многим современным людям.

Применение крайней меры – лишение родительских прав – возможно лишь после того, когда исчерпаны все остальные меры. Прошлые годы показывают, что только в 100 случаях из 900 судами было выбрано ограничение в родительских правах. Однако практика ограничения в родительских правах имеет смысл при условии, что за период действия ограничения семья будет включена в планомерную работу по снижению в ней факторов риска для ребенка. Обязательность же планирования реабилитационной работы с неблагополучной семьей и воспитывающейся в ней ребенком отменена Федеральным законом от 22.08.2004 122-ФЗ (ред. от 01.04.2005) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (принят ГД ФС РФ 05.08.2004), решение о введении такой меры находится в компетенции субъекта Федерации.

В Саратовской области план реабилитационной работы составляется межведомственным консилиумом, им же контролируется ход реабилитации и принимается решение об окончании реабилитационной работы. Участники консилиума, признавая важность своей работы, тем не менее, указывают на множество возникающих в ходе их работы проблем: отсутствие методик работы с семьей и детьми, множество спорных вопросов, некомпетентность отдельных специалистов, работающих с семьей, отсутствие стандартов работы и четких индикаторов эффективности такой работы. Очень распространенной проблемой считается отсутствие интереса у родителей в реабилитационных мероприятиях; эта проблема часто решается традиционным и весьма распространенным способом: угроза или факт лишения родительских прав. Именно такие действия, с точки зрения судебной системы и органов опеки и попечительства, самые эффективные.

Действенность формальных мероприятий, как указывают эксперты, зависит от степени проявления двух факторов: силы социальных связей и профессионализма каждого из участвующих во взаимодействии с семьей специалиста. Сила социальных связей зависит от частоты и непосредственности контактов семьи с ее социальным окружением и специалистами. Наибольшая эффективность работы с семьями группы риска, как отмечают эксперты, характерна для сельской местности, где практически все жители знакомы друг с другом. Наиболее действенной организацией для такой работы называется образовательное учреждение, поскольку именно педагоги (или социальные педагоги) вступают в ежедневный контакт с ребенком и имеют влияние на родителей. Влияние других специалистов (инспекторов КДН, врачей, социальных работников и пр.) как в сельской местности, так и в городе, менее интенсивно, а потому и менее эффективно. В условиях ограниченности и, часто, несогласованности действий специалистов, оказывающих влияние на семью, непрофессиональное или несвоевременное вмешательство может ослабить установленные связи с семьей и снизить эффективность реабилитационной или профилактической работы. Поскольку разработка оптимальных методов вмешательства в частную жизнь семьи признается сложной задачей как в России, так и за рубежом [Защита... 2008. С. 7], то многие специалисты — члены межведомственного консилиума в качестве позитивных событий считают достижение ребенком возраста 18 лет, лишение родителей родительских прав и передачу ребенка в государственное учреждение или под опеку, выезд семьи на другое место жительства. Хотя это и не является непосредственным результатом их деятельности, тем не менее, благополучно влияет на статистику эффективности работы. Именно эти события часто определяют ситуацию сокращения масштабов проблемы в том или ином районе или муниципальном образовании.

Именно поэтому сложно оценивать ситуацию с социальным сиротством, ее динамику, опираясь только на данные статистики. Сокраще-

ние показателей семейного неблагополучия, числа детей, попадающих в учреждения институциональной или замещающей заботы, числа лишений родительских прав фиксируется во многих муниципальных образованиях Саратовской области. Однако эксперты остерегаются говорить о позитивной динамике. Снижение численности социальных сирот зависит от ряда факторов, среди которых факторы формального порядка, например детализация понятия «социально-опасное положение семьи» и передача Комиссии по делам несовершеннолетних права фиксировать этот статус в отношении семьи на основании решения межведомственного консилиума. Такой порядок влияет на деятельность того или иного специалиста: действие от лица КДН или межведомственного консилиума, хотя и не создает особый статус социальному педагогу или социальному работнику, тем не менее, облегчает доступ этих работников в семью.

В политической риторике также часто распространена манера оперирования абсолютными данными: например используется показатель численности выявленных детей, лишенных родительского попечительства. Данный показатель в официальных отчетах о положении детей используется как свидетельство того, что усилия системы по защите детства Саратовской области привели к стабилизации ситуации (на протяжении нескольких лет этот показатель остается практически неизменным). Относительные показатели доли выявленных детей показывают рост социального сиротства: 0,43 % в 2003 году, 0,49 % – в 2008 году. Подобным образом, при сокращении абсолютных показателей общей численности детей-сирот, относительные показатели неуклонно растут: 1,58 % от общей численности детей в 2003 году к 2,07 % – в 2007 году и 2,31 % – в 2008 году. Таким образом, несколько натянутым выглядит продвигаемый представителями исполнительной власти и СМИ и базирующийся на абсолютных данных вывод о том, что сокращение социального сиротства связано с общей экономической стабилизацией в стране, повлиявшей и на отношение населения к государству и на материальное положение семей, а также позволило увеличить государственные расходы на социальную сферу.

Если стабилизация экономического и социального положения в стране на способствует кардинальной смене отношения родителей к заботе о детях (тем более что разразившийся экономический кризис отразился на жизни многих семей), какие ресурсы могут быть использованы при работе с неблагополучной семьей? Национальная стратегия подразумевает воспитание родителей через возрождение ценностей семьи и формирование родительской ответственности. Реализация этой стратегии возможна только высокопрофессиональными специалистами, владеющими эффективными методиками вмешательства как профилактического, так и кризисного. Многие специалисты, принимавшие участие в исследовании, менее склонны сетовать на недостаток

профессионализма. Трудности в работе с родителями и детьми, по их мнению, обусловлены низким статусом профессии, будь то социальный педагог, социальный работник или учитель школы.

Одной из основных жалоб специалистов является отсутствие полномочий, позволяющих беспрепятственно взаимодействовать с семьей. Действительно, проблема статуса и полномочий представителей этих профессий довольно широко обсуждается профессиональным сообществом. Хотя совершенно очевидно то, что наличие широких полномочий не влияет на уровень профессионализма, а грубое вмешательство в дела семьи нанесет больше вреда при отсутствии знаний, опыта использования эффективных методик профилактики и кризисной интервенции.

Согласно административной реформе о разграничении компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, наделение полномочиями специалистов, работающих с семьей, находится в правовом поле субъекта Федерации. Так, по положениям Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 21.12.2004) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» регионы имеют право на регулирование сферы компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют мероприятия по реализации государственной политики в интересах детей. Согласно Федеральному закону от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 05.01.2006) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» регионы могут определять порядок участия в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних других органов, учреждений и организаций; на определение порядка предоставления учреждениями социального обслуживания социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении или иной трудной жизненной ситуации, на основании просьб несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей либо по инициативе должностных лиц органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Тем не менее председатель КДН Саратовской области довольно резко выступает против присвоения данным специалистам особого статуса. Он утверждает, что система образования и система социальной защиты использует менее половины своих возможностей. Умение наладить контакт с семьей и ребенком – профессиональная обязанность этих специалистов, а насильственный вход в семью приравнивает социального работника к милиционеру, чьи визиты ассоциируются с наказанием:

чтобы врываться в квартиру – это защита? Давайте еще раз определимся, чем мы все хотим заниматься, – или мы хотим все только карать, приходить, открывать помещение, приходить без спроса? Находить компромисс, находить взаимопонимание друг с другом, не пускают –

значит правильно делают, значит, ты такой профессионал, которого никто не пустит, у тебя не авторитета нет, не умений, значит ты не профессионал (Интервью 5).

Основная беда социальных педагогов и социальных работников — это игнорирование ресурсов других ведомств и организаций, недостаток настойчивости. Несмотря на имеющийся алгоритм взаимодействия, существует множество препятствий для его реализации. Часто это проблемы субъективного характера, связанные с необходимостью определить то, представитель какого ведомства инициирует или запускает механизм межведомственного взаимодействия, начинающийся с выявления проблемной ситуации и информирования коллег. Хотя данное препятствие названо экспертами в качестве основного при межведомственном взаимодействии, нам представляется, что это только начало трудностей. Возможно, такая расстановка акцентов служит механизмом самооправдания, поскольку за проблемой несвоевременного выявления семьи группы риска легко спрятать проблему недостатка профессионализма и мотивации?

Очевидно и то, что невысокий статус профессии влияет на профессиональный состав работников социальных служб, провоцируя такую ситуацию, когда при приеме на работу воплощается принцип «лишь бы кто-нибудь пришел»: *«когда узнала, что не обязательно иметь специальность, так как у меня на тот момент было экономическое, то я с интересом очень пошла сюда»* (Интервью 6). При таких обстоятельствах не удивляют недостаток профессионализма и невысокая мотивация специалиста. Причем недостаток профессионализма присущ работникам любого ведомства. Непрофессиональный представитель любого ведомства может свести на нет усилия других — поэтому принцип межведомственного взаимодействия не всегда оценивается работниками социальных служб положительно. Так как ни у кого, кроме МВД, нет права принудительного контакта с семьями, эффективность деятельности любого профессионала зависит от «доброй воли» семьи: *«если вот личность специалиста сама может напортить. Очень здорово напортить. Такие случаи были и после таких специалистов невероятно сложно наладить контакт»* (Интервью 7).

Подобная ситуация связана, в том числе, и с тем, что систематизированное получение информации, дополнительного образования недоступно, особенно для специалистов, работающих в малых муниципальных образованиях. На образование работников социальных служб из средств областного бюджета выделяются небольшие суммы, а муниципальные бюджеты вообще не имеют таких средств. Почти все специалисты занимаются самообразованием или применяют доморощенные стратегии: *«Мы исходим из тех возможностей, какие есть. Есть у нас специалист с высшим образованием, кто может провести хорошо психологические тренинги, — мы эту услугу оказываем»*. Таким образом, наличие или отсутствие знаний определяет набор услуг учреждения социальной сферы:

«А нет специалиста и возможности — нет и услуги. Мы и не учим этого специалиста, так как с нас и не требуют этой услуги» (Интервью 7).

Профессиональная беспомощность в деле профилактики социального сиротства, безусловно, не может быть поставлена в вину только специалистам, многие из которых работают «на износ». Сдержанное финансирование образования, подготовки и повышения квалификации социальных работников и социальных педагогов не дает возможности распространить эффективные методики, передовой опыт. КДН организует для учреждений профилактики практические семинары, на которых приглашенные специалисты говорят коллегам «о том, как работать», однако, такие практики не имеют повсеместного распространения и любые инновации распространяются локально. Не удивительно то, что все просьбы рассказать о применяемых методиках, их результатах заставляют социальных педагогов и социальных работников глубоко задуматься. После раздумий неуверенным голосом в качестве профилактических методов называются родительские конференции, организация которых предваряется мониторингом потребностей родителей, выяснением информированности родителей и детей по тем или иным проблемам. Среди участников подобных конференций представители различных ведомств и организаций: медики, специалисты силовых ведомств, духовенство, спортсмены, представители служб занятости, органов образования. Правда, по словам представителя КДН одного из районов области, профилактическая работа все же носит некоторый акцент запугивания и угроз. Применение власти и стратегий запугивания многие специалисты системы межведомственного взаимодействия считают самым эффективным способом *сдерживания* (но не устранения) проблемы.

Более уверенно специалисты рассказывают об организационных принципах работы таких как, например, программно-целевой метод, основа которого — направленность на различные группы, где риск того, что родители будут уделять мало внимания ребенку, велик — это одинокие отцы, лица, освободившиеся из мест лишения свободы, выпускники детских домов и интернатов, семьи с детьми инвалидами. Технологии традиционные: групповая дискуссия, тренинги, разъяснения, образование, развитие навыков общения, а также практических умений для повседневной жизни. Взаимодействуют с учебными заведениями при реализации программ. Большой энтузиазм вызывает участковый принцип работы, считающийся основой межведомственного взаимодействия и координации. Позволяет точнее отслеживать статистику, осуществлять работу с семьей и детьми, учитывать случаи повторного изъятия ребенка из семьи после его возвращения. Трудности реализации этого принципа связаны со сложностью получения информации, поскольку деление территории на участки различается в разных ведомствах. Программно-целевая стратегия с применением принципа участковой работы позволяет ре-

ализовать именно профилактическую работу, а не работу «постфактум». Примечательно, что социальные службы начинают учитывать экономический эффект своей деятельности. В результате сравнения стоимости услуг по реабилитации семьи и детей и стоимости профилактической работы *«увидели, что содержание ребенка стоит более 20 тысяч. Содержание одного ребенка! Когда мы посмотрели, сколько стоит наша услуга — профилактическая — она стоит для государства 300–400 рублей»* (Интервью 6).

Суммируя оценки экспертов, можно сделать вывод о том, что основные действующие лица на арене профилактики социального сиротства это — КДН, система образования, включающая органы опеки и попечительства, система социальной защиты, органы милиции, система здравоохранения. Наиболее эффективно, по мнениям экспертов, действуют КДН, социальная защита. Система образования, призванная играть первую скрипку в этом оркестре, как указывают информанты, не использует полностью свои ресурсы, а органы опеки и попечительства практически не включены в систему профилактики: *«Опека хуже всех, у нас это очень большая проблема»* (Интервью 2).

Оценка работы милиции неоднозначна: с одной стороны, органы милиции оказывают посильную помощь в работе с неблагополучными семьями, с другой, — специфика работы часто производит ряд проблем, которые снижают эффективность работы социальных педагогов и социальных работников. К числу этих проблем относится «производство» так называемых протоколов, фиксирующих социально-неодобряемые действия родителей или подростков. Составление протокола означает то, что родители недобросовестно относятся к своим обязанностям, эти сведения заносятся в федеральный банк данных на неблагополучные семьи и пополняют, таким образом, статистику семейного неблагополучия, а на субъективном уровне — снижают доверие к усилиям государства. Самую негативную оценку получила работа органов здравоохранения, участие которой в межведомственном взаимодействии по профилактике социального сиротства минимально. Эксперты отмечают и необходимость включения в систему межведомственного взаимодействия некоммерческих организаций, которые хотя и доказали свою значимость и эффективность в профилактической работе, тем не менее, действуют не очень активно.

Практика профилактики возможности муниципального образования

Для того чтобы продемонстрировать недостатки системы профилактики социального сиротства в рамках исследования по анализу факторов социального сиротства и механизмов его профилактики в регионах РФ, была изучена практика работы специалистов одного из муниципальных образований Саратовской области с родителями, ограниченными в родительских правах. По оценкам экспертов, данный район считается одним

из неблагополучных районов Саратовской области – здесь зафиксирован самый высокий в области уровень численности семей, находящихся в социально-опасном положении. В 2008 году на учете в КДН состояло 106 семей с несовершеннолетними детьми, в отношении которых начата реабилитационная работа, целью которой является налаживание внутрисемейных связей и профилактика лишения родительских прав. Представитель администрации района в качестве основной причины семейного неблагополучия называет отсутствие рабочих мест на территории района, в результате чего в поисках работы родители уезжают в областной центр. Длительное отсутствие родителей дома фактически обуславливает рост уровня безнадзорности детей. В последнее время зафиксирован и приток жителей из города Саратова, которые для того, чтобы справиться с бедностью, переезжают в районы с низкой стоимостью жилья.

Перечень причин неэффективности профилактики традиционен: во-первых, психологические и социальные характеристики родителей – склонность к алкоголизму и безответственность. Во-вторых, представитель администрации Саратовской области считает, что государственная политика недостаточно строга, отсутствие страха перед наказанием еще больше закрепляет безответственность родителей, приводя к росту социального иждивенчества: *«Безнаказанность родителей..., иждивенческая позиция, огромное количество таких людей»*. В-третьих, инфраструктурная разобщенность учреждений и служб, ответственных за социальную поддержку населения, что снижает доступность услуг для населения и возможность контроля и оказания услуг для специалистов: *«У нас не сконцентрировано население.... У нас разбросанность органов. Удаленность деревень, нет транспорта. Очень дорогие билеты, даже на комиссию»* (Интервью 8).

То, как осуществляется работа с конкретной семьей представителями учреждений различной ведомственной подчиненности, было изучено на примере кейса ограничения с последующим восстановлением в правах родителей, проживающих в Саратовском районе. В 2004 году родители 10-летнего мальчика были ограничены в родительских правах по причине создания обстановки, угрожающей физическому и психическому развитию ребенка. Ребенок был помещен в приют, откуда был переведен в школу-интернат, где провел три года. Примечательно, что за это время, в нарушение закона, не было судебных заседаний, определяющих статус родителей (восстановление или лишение). В марте 2008 года по настоянию социального педагога родители подали заявление в суд на восстановление в правах, которое было судом удовлетворено. До настоящего времени ребенок находится в школе-интернате. При изучении данного случая были рассмотрены точки зрения на сложившуюся ситуацию представителей учреждений различной ведомственной принадлежности: социальный педагог, инспектор КДН, пред-

ставители районной администрации и органов опеки и попечительства, социальный работник и психолог приюта, а также получено интервью у матери ребенка. Рассмотрим данный случай подробнее.

20 марта 2008 года состоялось заседание суда Саратовского района, на котором были восстановлены в родительских правах родители С., невзирая на рекомендации администрации школы и округа. Семья С. — пьющие супруги, родители 14-летнего мальчика Андрея, других родственников не имеют. Алкогольную зависимость родители испытывают давно, однако в советский период вопрос не стоял столь остро, во-первых, потому что супруги были бездетны, а во-вторых, советская системы трудовых отношений обеспечивала полную занятость и контроль на рабочем месте.

Маме 32 года, официально не работает, подрабатывает у фермеров, получая зарплату около 80 р. в день. Ее характеристика дана социальным педагогом школы, в которой обучается ребенок:

пьет, в пьяном состоянии очень агрессивна, набрасывается на папу с ножом, и осенью, вот, 2005 года даже было несколько случаев, когда на ребенка... пьяная выгоняла, он жил у себя там, в сарае, пока его соседи не обнаружили, а она пьяная дверь закрывает, и он до утра домой попасть не может, утром она извиняется, целует, его обнимает, как бы просит прощения, и он ее, естественно, прощает как ребенок (Интервью 9).

По словам социального педагога, несколько раз в состоянии алкогольного опьянения наносила ножевые раны мужу, который ни разу не обратился с заявлением в органы милиции: *«наверное, из-за того, что она его пару раз прирезала, он наверно побаивается»*.

Оценки администрации района подтверждают наше предположение о том, что любыми средствами необходимо снизить численность социальных сирот, даже если этим средством будет формальное снятие семьи с учета — родители вынуждены много работать, работа низко оплачивается, эта ситуация оправдывает семью: *«Ну, кто-то вот посильнее. Кто-то сами покрепче семьи, а кто-то ломается. Сломались. Сейчас в правах ограничили»*. В настоящий момент прогресс с семьей С. оценивается положительно, в высказывании звучит надежда не столько, что ребенку станет лучше, сколько на то, что представится возможность улучшить отчетные показатели: *«вот будет процесс, может, они и отстают свои права. Их подали в суд на лишение, но мама там отстаивает свои права, может, он и добьются чего-то, не знаю»* (Интервью 8).

По словам нанимателей, С.-ы часто прогуливают работу, совокупный доход семьи менее 5 тысяч рублей в месяц, задолженность по коммунальным платежам высока, за неуплату был перекрыт газ. Семья проживает в доме, требующем капитального ремонта, в стенах дома образовались сквозные трещины. В доме практически нет мебели, дом завален

окурками, пустыми бутылками, остатками еды. Холодильник отсутствует. После ограничения в правах фермер, у которого работают родители, купил семье маленький телевизор. В доме три комнаты, однако, жилой является одна — как по причине захламленности остальных, так и из-за трудностей с отоплением. У Андрея С. нет своего места, книг, игрушек, одежды. Он характеризуется социальным педагогом как обычный ребенок, пропуски школьных занятий часты — по причине опозданий на школьный автобус (школа находится в 6 км от места проживания семьи). Андрей С. предпочитает общаться с детьми, проживающими в его поселке, стесняется своего внешнего вида, часто грязный — перед занятиями классный руководитель ведет его мыться, ослаблен, часто болеет простудными заболеваниями, стесняется пользоваться бесплатным школьным питанием.

По представлению социального педагога и классного руководителя положение в семье С. было подвергнуто экспертизе школьного совета по профилактике, что в сельской местности является довольно действенной мерой из-за открытости жизни и важности мнения социального окружения. Инспектором ПДН было зафиксировано жестокое обращение с ребенком и составлен милицейский протокол, а на заседании КДН района было принято решение о включении семьи в реабилитационную программу. В работе всех ведомств (КДН района, прокуратура, органы образования и социальной сферы района) принимает участие социальный педагог, как представитель и защитник прав ребенка. Нужно сказать, что органы, уполномоченные решать судьбу ребенка, действуют довольно слаженно — если поступает сигнал об угрозе благополучию ребенка в органы опеки и попечительства в течение 24 часов ребенок изымается из семьи. В случае с Андреем С. родителям было вынесено предупреждение, в течение месяца ситуация не изменилось и администрацией района было вынесено постановление об изъятии ребенка.

В течение трех месяцев в приюте должен быть определен статус ребенка. В случае ограничения родителей в правах, в течение этого периода они должны подать заявление в суд на восстановление. В нашем случае из-за болезни матери и длительного лечения статус ребенка не был определен в течение трех лет! Первые шесть месяцев ребенок жил в приюте в г. Саратове — это единственный период, когда ребенок находился в относительном благополучии — он прошел курс медицинского лечения, отдохнул на море, «получил психологический комфорт», — как отмечает социальный педагог, — мальчик оценивает пребывание в приюте как лучший период своей жизни. За это время дело было рассмотрено на всех инстанциях и по решению КДН района было передано в суд. По решению суда родители были ограничены в правах, а ребенок был переведен в интернат в г. Аткарске. Отсутствие статуса у ребенка автоматически означает, что ребенок не может быть отдан под опеку. Так как в Саратовском районе нет приемных семей или семейно-воспитательных

групп, ребенок должен находиться в государственном учреждении. Различные формы финансирования таких практик устройства детей оказывают свое влияние: муниципальные образования не имеют средств для развития альтернативных форм устройства детей, которые согласно закону, финансируются из муниципальных бюджетов. Ребенок, оставшийся без попечительства родителей, таким образом, оказывается в школе-интернате, финансирование которых осуществляется из областного бюджета. Более того, территориальная удаленность учреждений, в которых ребенок оказывался с момента изъятия его из семьи, фактически заблокировала возможность проведения реабилитационных мероприятий, направленных на восстановление семейных связей.

В интернате, расположенном примерно в двухстах километрах от места проживания семьи (прямого сообщения между городами нет), случаи заболеваний Андрея участились. Интернат не обустроен, в некоторых помещениях отсутствуют окна. Туалет на улице. Все службы (столовая, спальни, учебные помещения) расположены в разных зданиях. Территория не огорожена, что облегчает возможность побега, чем Андрей неоднократно пользовался. Социальный педагог с возмущением говорит, что линейные отделы железной дороги ни разу не задержали мальчика, несмотря на то, что добраться до дома сложно, а дети из района, которые отправляются в Саратов за документами, с завидной регулярностью задерживаются сотрудниками линейных отделов, которые настаивают на составлении протоколов на родителей.

Ответственность за пребывание ребенка без статуса несут органы опеки и попечительства, которые должны отслеживать ситуацию по каждому конкретному случаю. Органы опеки и попечительства «вспомнили» о ребенке через 2,5 года после суда, вынесшего решение об ограничении родителей в правах, и подали иск о лишении родителей Андрея родительских прав. Родителям был отправлен вызов в суд, который *«трижды откладывался, потому что каждый раз судья давал маме шанс со встречным иском обратиться, на восстановление в родительских правах, ни разу мама сама с этим иском не обратилась»*. Мама отказалась лечиться от алкоголизма, однако, заболев открытой формой туберкулеза, вынуждена принимать лекарства, что привело к снижению потребления алкоголя. Такое поведение было расценено в суде как смягчающее обстоятельство. Несмотря на отрицательное заключение инспектора КДН о состоянии санитарно-бытовых условий, судья принял решение о восстановлении родителей в правах: *«судья сказала, что, если в доме есть килограмм розжков и постельное белье, которое не застелено на постели, лежит в шкафу, значит, у них есть условия для содержания ребенка»* (Интервью 9).

Описывая ситуацию судебного делопроизводства, социальный педагог недоумевает, почему дела об ограничении и восстановлении в правах вели разные судьи, почему, несмотря на заключения КДН,

свидетельства социального педагога, аргументы прокурора, внешний вид матери (она находилась в суде в состоянии похмелья), ее поведение, полную незаинтересованность в восстановлении в правах, судья принял решение в ее пользу. В марте 2008 году родители восстановлены в правах и должны были сами забрать ребенка из школы интерната. В августе 2008 года (на момент последнего интервью с социальным педагогом) ребенок в семью не вернулся, в интернате он также отсутствует, родители не переживают по этому поводу.

Социальный педагог отмечает, что судебная процедура вызывает у нее чувство протеста. Во время заседания суда образуется двусмысленная ситуация, когда специалист должен свидетельствовать против женщины, с которой он должен продолжать работу в дальнейшем. Работа с такими родителями подразумевает тесный контакт и доверие, что невозможно после судебной процедуры. Подобное развитие событий усиливает и без того существующее недоверие к мерам социальной защиты детей даже не столько у граждан, сколько у профессионалов, которые, чтобы быть успешными и эффективно справляться с возложенными на них задачами, должны обладать уверенностью в собственных возможностях:

То есть я поняла позицию нашего государства, это <...> идет речь о сокращении количества детей сирот, денег выделять на их содержание, наверно, ну, уже слишком накладно, а, кроме того, оформлять опеку тоже, выплачивать денежные пособия тяжело, поэтому ребенок возвращается в семью. Это было не в интересах ребенка, а в интересах сохранения денег для государства (Интервью 9).

Таким образом, под сомнением приоритет соблюдения интересов ребенка. Интересы государства и конфликтующие интересы ведомств определяют содержание работы по социальной защите семьи и детей: *«У нас даже лозунг “все лучшее детям” давным-давно снят, и им сейчас ничего не отдается, понимаете?»* (Интервью 8), *«судьи встают на защиту мам, но не ребенка. Почему нужно защищать маму, но не ребенка?»* (Интервью 10). Получается, что идея согласования интересов в принципе не реализуется при осуществлении мер социальной политики, важно определиться, на чьей ты стороне – государства, родного ведомства, родителей, ребенка? Этот вопрос подразумевает ответ и на другой вопрос – против кого ты? Очевидно, что подход, основывающийся на подобной логике, губителен для системы защиты детства и поддержки семьи.

Профилактика социального сиротства осложняется в значительной степени тем, что ни один закон фактически не определяет, как и что должны делать государственные агенты. В случае ограничения родителей в правах, в преддверии восстановления семья должна включать в реабилитационные программы, находиться под контролем специалистов. В законах РФ не зафиксирована необходимость такой работы и распределение обязанностей, вот *«никто не стал работать. В законе [Закон РФ*

«Об образовании» от 10.07.1992 ФЗ № 3266-1. — *Н. Л.] прописано, что органы образования должны следить за тем, чтобы ребенок получил образование, чтоб он посещал школу, и получается, если суд принял решение о том, чтобы его вернуть в семью, значит, мы эту семью должны приглушить, то есть напрямую нету указаний» (Интервью 9). Теперь социальный педагог должен ждать начала учебного года, если ребенок не приступит к занятиям — процедура пойдет по новому витку, а «к его встрече ничего не готово, у него нет тетрадей, у него нет одежды».*

Представленный кейс во всей полноте иллюстрирует существующую дилемму: кто даст ребенку больше жизненных шансов и возможностей — семья или государство? Позиция социального педагога, продемонстрировавшей в этой ситуации неформальный подход, проявившей личную заинтересованность в судьбе ребенка, тесно взаимодействовавшей с семьей, однозначна:

ребенок уже достаточно взрослый, и вот этот случай говорит о том, что даже социальное сиротство для этого ребенка дало бы ему хоть какой-то шанс и зацепку в будущем, в жизни. Имея статус ребенка-сироты, он бы получил возможность обучения, дальнейшего обучения, его бы обязательно устроили в училище, обеспечили его жильем, плюс он получил бы подъемные деньги. А теперь никто не застрахует этого ребенка от того, что пьяная мама его не прирежет, потому что она очень агрессивна, ни кто не застрахует его от того, что они не развалят этот дом, в котором они живут, потому что они пьют (Интервью 9).

Точка зрения судьи и представителей районной администрации является формальной, отражающей заботу о государственных интересах. Эти специалисты, не имея контактов с семьей, опираясь на документы, имеющиеся в деле, приняли решение о восстановлении родителей в правах. Таким образом, оценка межведомственного взаимодействия двойственна. На этапе выявления и реагирования на неблагополучную ситуацию в семье, при подозрении о наличии угрозы для развития ребенка, все агенты системы межведомственного взаимодействия продемонстрировали сотрудничество и оперативность. Однако при решении ситуации и защите ребенка оказалось, что система «пробуксовывает»: систематической работы с семьей ребенка не осуществлялось, работа с ребенком проводилась в тех учреждениях, в которых он оказывался, при этом контактов с семьей социальным педагогом, предшествующим учреждением не поддерживалось, отсутствовал комплексный контроль за положением ребенка, соблюдением законных сроков определения статуса ребенка. Представитель администрации района, ответственный за соблюдение прав ребенка, объясняет это инфраструктурной разбросанностью учреждений:

Что Вы хотите? «Мамаша и сопедагог — там [в поселке. — *Н. Л.]. Судья — в Пристанном. Мы [КДН и органы опеки. — *Н. Л.]] — в Саратове, в Ленинском районе, приют — в Саратове, в Кировском районе,**

интернат – вообще в Аткарске. Как контролировать-то это все? Кто это делать-то будет? На нас все уже повесили.

* * *

Анализ политических дебатов и предпринимаемых мер в сфере профилактики социального сиротства свидетельствует о ведомственной разобщенности на системном уровне. Результаты исследования показали слабую степень взаимодействия всех перечисленных агентов при работе с данным случаем. В ряде ситуаций действия уполномоченных лиц противоречили друг другу, снижая результативность проводимой работы. Представители ведомств объяснили несогласованность действий несовершенством законодательства, а также неквалифицированными действиями других участников работы: качественно, по мнению опрошенных, работало только их ведомство. Анализ ситуации, тем не менее, показал, что препятствий законодательного плана для эффективного ее разрешения не существовало, главным сдерживающим фактором оказалось отсутствие личностной готовности к участию. Оценка же неэффективности предпринятых действий осуществляется в терминах перегруженности повседневной рутинной.

Таким образом, основные проблемы присутствуют на всех уровнях создания эффективной системы профилактики социального сиротства: государственном – необходимость федерального регулирования деятельности основных агентов профилактики; общественном – необходимость активизации ресурсов гражданского общества по участию и общественному контролю в сфере соблюдения прав детей, лишенных родительского попечительства; институциональном – важность кооперации специалистов всех организаций, включенных в профилактическую работу, создание системы специализированной подготовки (переподготовки) работников организаций, ведущих работу с семьями и детьми.

Список полевых данных

Интервью 1. Женщина, ок. 50 лет, Саратов, 2005, архив полевых данных автора, 2005.

Интервью 2. Мужчина, председатель КДН, ок. 50 лет, Саратов, 2008.

Интервью 3. Сотрудница отдела министерства, 49 лет, Саратов, 2005, архив полевых данных автора.

Интервью 4. Сотрудница отдела министерства, 52 года, Саратов, 2005, архив полевых данных автора.

Интервью 5. Мужчина, ок. 50 лет, Саратов, 2008.

Интервью 6. Женщина, специалист по социальной работе центра «Семья», Балаково, 2008.

Интервью 7. Женщина, директор центра «Семья», Балаково, 2008.

Интервью 8. Женщина, руководитель КДН администрации района, ок. 50 лет, Саратов, 2008.

Интервью 9. Женщина, соц. педагог школы поселка, расположенного на территории изучаемого района, 2008.

Интервью 10. Женщина, соц. педагог Социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних, Саратов, 2008.

Список литературы

Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Аналитический Вестник Совета Федерации. 2007. № 27 (344).

Де Рой К. Директор Представительства ЮНИСЕФ в России и Белоруссии. Выступление на подготовительной сессии Комитета ООН по правам ребенка. 20.06.2005.

Ежегодный доклад уполномоченного по правам человека в РФ за 2007 год. М., 2007.

Закон Саратовской области № 42-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области “О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области”» от 30.05. 2005.

Закон Саратовской области № 62-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по исполнению функций комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 29.06.2005.

Защита прав детей в Европе и России (по материалам заседания круглого стола Координационного совета по социальной стратегии при Председателе Совета Федерации) // Аналитический Вестник Совета Федерации. 2008. № 20 (365).

Ильин И. А. Социальное строительство на территории России / Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития РФ и РАН. М.: Наука, 2006. С. 198.

Ловцова Н. Семейная политика и охрана детства в риторике официальных документов // Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / Под ред. П. В. Романова и Е. Р. Ярской-Смирновой. М.: ИНИОН РАН, 2002.

Ловцова Н. Трансформация семейной политики в современной России. Саратов: Научная книга, 2005.

Медведев Д. А. Выступление на встрече с членами и экспертами Общественной палаты РФ 30 ноября 2007 года // http://rost.ru/official/2007/11/300000_11878.shtml.

Порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в организации индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении. Утвержден на заседании Правительства Саратовской области, 2006 год.

Постановление Конституционного Суда РФ 15 мая 2006 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской думы // СЗ РФ. № 22. Ст. 2375.

Постановление Правительства Саратовской области № 100-П «Об утверждении положения о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальном образовании Саратовской области и положения об общественной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации округа муниципального образования Саратовской области» от 22.03.2005.

Постановление Правительства Саратовской области от 27 января 2005 года № 30-П «О порядке предоставления из областного бюджета местным бюджетам субвенции на осуществление передаваемых полномочий по исполнению функций комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Социальное развитие регионов России: проблемы и пути их решения // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. 2007. № 21 (338).

Стенограмма заседания круглого стола // Защита прав детей в Европе и России (по материалам заседания круглого стола Координационного совета по социальной стратегии при Председателе Совета Федерации) // Аналитический Вестник Совета Федерации. 2008. № 20 (365).

Федеральный закон 122-ФЗ (ред. от 01.04.2005) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 05.08.2004) от 22.08.2004.

Федеральный закон № 120-ФЗ (ред. от 05.01.2006) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999.

Федеральный закон № 124-ФЗ (ред. от 21.12.2004) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998.

Федеральный закон № 159-ФЗ (ред. от 22.08.2004) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996.

Федеральный закон № 3266-1 ФЗ «Об образовании» от 10.07.1992.

Conover P. J., Crewe I. M., Searing D. D. The Nature of Citizenship in the United States and Great Britain: Empirical Comments on Theoretical Themes // *Journal of Politics*. 2003. № 53(3). P. 800–832.

Dean H., Melrose M. Untravelling Citizenship // *Critical Social Policy*. 2004. № 16 (3). P. 3–31.

Наталья Игоревна Ловцова
доктор социологических наук,
заведующая кафедрой социальной антропологии и социальной работы
Саратовского государственного технического университета
электронная почта: lovcovani@sstu.ru
