

Алла Макаренцева

ПЕРВЫЕ ИТОГИ НОВОГО ВИТКА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Legrand J.– C. (2015) Child care system reforms in Eastern and Central Europe and Central Asia: Why there is a need to focus on children below three years. Irish Journal of Applied Social Studies, 15(2): Article 2: 2–11

Статья старшего советника ЮНИСЕФ по региону Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии Жана-Клода Леграна развивает итоги конференции Детского фонда ООН 2012 г. о последнем этапе реформирования системы устройства детей. Он начался в 20-ти странах региона в конце 2012 г. и сфокусировался на положении детей младше 3-х лет (UNICEF 2013). Статья коротко рассматривает результаты первого года реформ.

Россию затрагивают многие проблемы, общие для региона ЦВЕ и Центральной Азии, и ход направления обсуждаемых реформ – от институционального устройства как наследия социалистического режима к семейному устройству – совпадает с российским курсом. Вместе с тем дети до 3-х лет в качестве особой группы в российской практике не выделяются, они не обособлены и в данных о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (формы 103-РИК Росстата). В связи с этим данные соседних государств могут быть полезны для российского опыта в качестве образцов.

Фонд ЮНИСЕФ поддерживает реформы в странах ЦВЕ и Центральной Азии, направленные на обеспечение права ребенка жить в семье. Начиная с 2000-х гг. процесс курирования семей, находящихся в зоне риска изъятия ребенка, определен как ключевая функция государственных социальных служб, тогда как предоставление других социальных услуг отдано преимущественно некоммерческим и частным организациям. Особое внимание уделялось условиям функционирования последних – прозрачным институциональным правилам. Кроме того, развивались модели комплексной поддержки замещающих семей. Однако это не принесло должных результатов: доля детей, попадающих в систему опеки, оставалась практически неизменной, а удельный вес проживающих в институциональных учреждениях не опустился ниже 50%.

¹ Алла Олеговна Макаренцева – к.э.н., заведующая Лаборатории исследований демографии и миграции Института социального анализа и прогнозирования Российской Академии Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте РФ, Москва, Россия. Электронная почта: makarentseva-ao@ranepa.ru

В чем же причина? Во-первых, Легран делает важное замечание о том, что в регионе ЦВЕ и Центральной Азии лишь небольшая доля детей лишаются родительской опеки из-за проблем насилия в семье. В основном же к этому приводит бедность и социальная изоляция семьи, отсутствие доступа к социальным услугам. В статье не упоминается, но стоит добавить, что это коренным образом отличается от ситуации в странах Западной Европы, где до 70% детей попадают в систему устройства из-за жестокого обращения (Bellis et al. 2013). Другими словами, решение об изъятии принимается в интересах ребенка. Такая специфика причин социального сиротства, характерная для России, и говорит о большом потенциале его сокращения.

Во-вторых, Легран видит причину неудач прежних лет в барьерах доступа наиболее нуждающихся семей к социальным услугам. К таким барьерам он относит высокий уровень бюрократизации, и, в частности, ее требования к получателям услуг, например, обязательное наличие постоянного адреса в стране проживания.

С 2012 г. ЮНИСЕФ инициировал новый виток реформ. Автор статьи надеется, что предотвращение попадания детей до 3-х лет в систему опеки в дальнейшем значительным образом скажется на уменьшении общей численности детей в ней. Однако российский опыт заставляет усомниться в этом. В числе воспитанников детских домов в России, по данным формы Д-13 Росстата за 2015 г., детей до 3-х лет около 1%, в специальных (коррекционных) детских домах – около 2%. На первых годах жизни детей легко устроить в замещающие семьи. Очень многие дети оказываются лишенными семьи уже будучи в школьном возрасте. Поэтому несмотря на всю важность семейного проживания для детей до 3-х лет, работа с этой группой не сможет решить проблемы устройства детей в целом.

Иначе может сложиться ситуация для детей с инвалидностью. Легран приводит в пример Сербию, где согласно данным, до 70% детей-инвалидов в институциональной опеке пребывают с рождения. Для них крайне важен доступ к ресурсам раннего развития и реабилитации, которые в полной мере могут быть обеспечены только в семье.

Результаты обзора предпринятых в странах ЦВЕ и Центральной Азии действий выявили несколько стратегий, а наиболее успешными стали страны, объединившие сразу несколько из них. Во-первых, в ряде стран значимо повышены пособия для семей с детьми-инвалидами. Во-вторых, Хорватия и Сербия приняли законодательные изменения, запрещающие помещение детей до 3-х лет в институциональные учреждения (только семейное устройство); они сопровождалась развитием услуг и реформой практик в системе здравоохранения (в том числе активизацией домашнего посещения семей медсестрами). Автор статьи отмечает, что аналогичные законодательные изменения в Румынии принесли противоречивые результаты, так как сервисное сопровождение данной меры запоздало.

В-третьих, Болгария и Грузия начали реализацию плана по закрытию детских домов и переходу к семейному устройству. Казахстан также сконцентрировался на социальной работе, в частности, посещении семей медсестрами и изменению схемы социального сопровождения семей в трудной жизненной ситуации. Наконец, институт fosterных семей получил развитие в Болгарии, Хорватии, Молдавии, Сербии, Румынии и Турции. В Турции внедрены программы профессиональных и сформированных из родственников/соседей fosterных семей, программы временной fosterной семьи; разработаны схемы подготовки для потенциальных fosterных родителей, регулирующие их деятельность нормативные основы и системы мониторинга и аудита.

По итогам первого года реализации нового этапа реформ снижение доли детей до 3-х лет, попадающих в систему устройства, составило около 10% по региону. Однако из проведенного Леграном обзора видно, что только часть действий относилась исключительно к детям в возрасте до 3-х лет, в основном же они касались всех детей.

С учетом российского опыта хорошо видны общие для региона трудности: медленное переобучение специалистов системы устройства детей, слабость статистической базы, не позволяющей эффективно проводить мониторинг реформ, недостаточная профилактическая работа с кровными семьями и позднее выявление кризисных семей. Российским экспертам будет интересно обратиться к новому опыту соседних стран и осмыслить его потенциал. В частности, полезно оценить успешность реализации таких программ в Турции в качестве контрастного примера наиболее растражированным исследовательским случаям: так, исходя из американской практики социальная роль fosterных семей является достаточно спорной – многочисленные исследования указывают на негативную роль нестабильности размещения в fosterных семьях (см. обзор Stott 2012). Также небесполезно узнать, смогут ли страны преодолеть проблемы, касающиеся сбора документов потенциальными получателями социальных услуг, ведь повсеместные требования к предоставлению паспорта и, нередко, постоянной регистрации остро стоят и для российских семей.

Alla Makarentseva

THE FIRST RESULTS OF A NEW ROUND OF REFORMING THE SYSTEM OF CHILDREN PLACEMENT IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE AND CENTRAL ASIA

Legrand J.- C. (2015) Child care system reforms in Eastern and Central Europe and Central Asia: Why there is a need to focus on children below three years. *Irish Journal of Applied Social Studies*, 15(2): Article 2: 2-11

References

Bellis M., Hughes K., Gilbert R., Mitis F., Galea G. (2013) *European Report on Preventing Child Maltreatment*, Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe.

Stott T. (2012) Placement Instability and Risky Behaviors of Youth Aging Out of Foster care. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 29 (1): 61–83.

UNICEF (2013) *Ending the Placement of Children under Three in Institutions: Support Nurturing Families for All Young Children*. Report from the International Ministerial Conference, Sofia, 21–22 November 2012.

Alla Makarentseva – Kandidat Nauk (PhD) in Sociology, Head of the Demographic and Migration Studies Laboratory at Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation. Email: makarentseva-ao@ranepa.ru