

Деинституционализация детей-сирот: состояние, проблемы, перспективы

Жусупов Б.С., ЦИОМ

Алимбекова Г.Т., ЦИОМ

Институализация детей, то есть помещение в интернатные учреждения, считается вредным для их развития. В развитых странах стремятся оказывать поддержку семьям, для того чтобы родители хотели и могли заботиться о своих детях. В особых случаях используют такую меру, как передача ребенка на воспитание приемным родителям, а помещение в интернатные учреждения используется редко¹. В Казахстане основным решением в отношении детей, родители которых не могут или не хотят о них заботиться, по-прежнему остается институализация.

Общепринятым показателем институализации является число детей в домах ребенка на 100 тыс. детей в возрасте 0-3 года. Если в 1990 году в Казахстане этот показатель был равен 121,4, то к 2000 году он вырос в 2,5 раза и составил 292,7 (для сравнения в России в 2000 году - 386,7; в Кыргызстане - 63,4)².

В Казахстане в настоящее время проживают более 73 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей³. К таковым относятся дети, родители которых лишены их родительских прав, либо отбывают наказание, либо уклоняются (отказываются) от воспитания детей, либо умерли. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право жить и воспитываться в семье при усыновлении (удочерении), опеке (попечительстве). С 1999 года в Казахстане иностранными гражданами было усыновлено 3 тысячи детей, казахстанцами - более 10 тысяч детей⁴. В целом на разных уровнях преобладает негативная оценка усыновления детей иностранцами: "Передача детей для усыновления гражданами другой страны - это проблема политики и морали, а также благополучия ребенка. Существует общее согласие в отношении того, что не должно быть никакой торговли детьми, предоставляемыми для усыновления и что усыновление внутри собственной страны предпочтительнее усыновления в другую страну"⁵. Значительная часть детей-сирот находится под опекой (попечительством) родственников. В остальных случаях дети направляются на воспитание в соответствующее детское учреждение, выполнение обязанностей опекунов (попечителей) в таких случаях возлагается на администрацию этих учреждений.

Данные о численности детей, оставшихся без попечения родителей и проживающих в специализированных учреждениях, разнятся. В некоторых источниках говорится о 100 тысячах детей⁶, по данным Министерства образования и науки РК на конец 2001 года в 218 интернатных учреждениях

находилось 31,8 тысяч детей, по данным Министерства труда и социальной защиты в 17 домах для детей-инвалидов - 2,9 тысяч детей⁷. Такое расхождение неудивительно, ведь дети без попечения родителей проживают в детских учреждениях, ведомственно подчиненных трем министерствам: образования и науки, труда и социальной защиты, здравоохранения.

При анализе путей деинституционализации нельзя пройти мимо опыта стран - бывших республик Советского Союза - и, прежде всего, России. Там признано, что "Воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семье признается приоритетным направлением, отвечающим интересам ребенка"⁸. Правовой основой инициирования органами местного самоуправления таких законов стал принятый в 1996 году Семейный Кодекс, и особенно Положение о приемной семье, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации N829 от 17 июля 1996 г. Самое существенное нововведение - это приемная семья в качестве возможного пути деинституционализации детей-сирот как результат эволюции детских домов семейного типа, появившихся впервые в 1988 году.

Оба этих названия компромиссны: детский дом семейного типа - уже не совсем детский дом, а приемная семья - еще не своя семья, тем не менее, эти названия отражают произошедшие сущностные изменения в жизни детей. В детских домах семейного типа основу составляли дети-сироты, основная нагрузка воспитателей-родителей состояла в их жизнеобеспечении; в приемных семьях принятый ребенок встраивается в существовавшую до него семейную жизнь; в идеале должны осуществляться все функции семьи как социального института. Неслучайно, количество детей (своих и приемных) в таких семьях ограничено до 8 человек, чаще всего в семье размещается один-два ребенка.

Приемные семьи законодательно разрешены в 124 странах мира. В Великобритании 65% всех детей, нуждающихся в опеке, воспитываются в приемных семьях, в Нидерландах - 40%⁹. Была показана экономическая эффективность приемных семей: "Общественный фонд помощи населению "Данко" Владивостока подсчитал, что содержание ребенка в замещающей семье (приемной, патронатной) при зарплате родителя-воспитателя в 400 рублей в месяц и детском пособии в 1500 рублей в месяц обходится бюджету Приморского края в 24 600 рублей. Содержание же одного ребенка в детском доме Владивостока - в 51 тысячу рублей 35 копеек, в городе Большой Камень - в 62 тысячи рублей в год, то есть вдвое дороже, чем в приемной семье"¹⁰. В некоторых регионах России, например, в Самаре передача детей в приемные семьи стала ведущим способом их жизненного обустройства, что привело к закрытию некоторых интернатных учреждений¹¹. Российский семилетний опыт существования приемных семей помог определить сильные и слабые стороны этого способа деинституционализации, возможности и опасности, связанные с внешними обстоятельствами.

В России был проведен ряд исследований, поддержанных "Кидсейв Интернешенл"¹². По их результатам были сделаны выводы. Вот некоторые из них:

- 1) интернатные учреждения и их воспитанники закрыты от общества, о них мало информации, либо она искажена;
- 2) приемная семья доказала свою эффективность как способ деинституционализации детей, оставшихся без опеки родителей, особенно в адаптации к взрослой жизни;
- 3) в обществе распространены необоснованные предубеждения против детей-сирот;
- 4) институционализация в силу сложившихся обстоятельств остается основной формой жизнеустройства детей-сирот.

Можно констатировать ряд противоречий, препятствующих деинституционализации детей. В первую очередь они связаны с борьбой за ресурсы - властные и финансовые. Линии разлома проходят между сторонниками приемных семей и специализированных учреждений - распространение первых приведет к закрытию вторых, адепты институционализации аргументируют необходимость сохранения и даже увеличения специализированных учреждений исключительной возможностью только там проводить эффективные реабилитационные, развивающие программы. Существуют межведомственные противоречия, не позволяющие решать эту проблему комплексно, а также противоречия между государственными и неправительственными организациями, между правительством и местными органами власти (только в 22 из 89 регионов России предпринимаются попытки деинституционализации сирот¹³).

В Казахстане проблема деинституционализации была поставлена на повестку дня сравнительно недавно. Несмотря на то, что такие альтернативные формы семейного устройства детей-сирот как патронат, опека и попечительство законодательно закреплены в Законе РК "О браке и семье", основные усилия были направлены на создание детских деревень SOS, что, в общем-то, не относится к деинституционализации, а скорее является более совершенной формой институционального жизнеустройства детей. Первая инициатива в этом направлении была выдвинута фондом "Аманат": 100 детей-сирот на время каникул в рамках проекта "Наставничество" разместить в 100 приемных семьях¹⁴. Заключение, сделанные экспертами фонда, созвучны с выводами исследования в рамках российской программы "Зимние чудеса" в Смоленской области".

В 2001 году Агентством Социальных и Маркетинговых Исследований "БРИФ Центральная Азия" по заказу UNICEF было проведено исследование "Дети, оставшиеся без опеки родителей". Основными целями этого исследования были:

- 1) определение основных причин, по которым дети лишаются родительской опеки;
- 2) определение наиболее эффективных способов приостановления процесса увеличения детей, остающихся без опеки родителей;
- 3) выяснение основных потребностей детей, проживающих в интернатных учреждениях;
- 4) выяснение, насколько там соблюдаются права ребенка¹⁵.

Возможные пути деинституционализации детей не были приоритетами исследования. Но исследователи констатировали, что воспитанники семейных детских домов "считают свой детский дом родным домом, в котором созданы домашние условия, царит атмосфера тепла, уюта, раскрепощенности"¹⁶. В качестве основных причин институционализации детей, то есть помещения в специализированные учреждения, эксперты в ходе глубинных интервью назвали сложную социально-экономическую ситуацию в стране и тяжелое материальное положение семей, злоупотребление алкоголем или наркотиками одного или обоих родителей, уклонение родителей от воспитания детей, отказ матери от ребенка при его рождении, нахождение родителей в местах лишения свободы¹⁷.

Хотя в последние один-два года произошли позитивные изменения - экономический подъем, снижение количества наркопотребителей, гуманизация системы исполнения наказаний, позволившая снизить численность заключенных - до последнего времени в Казахстане преобладал положительный тренд количества детей без опеки. На пути деинституционализации детей без опеки родителей, на наш взгляд, стоят следующие ограничения и пробелы:

В области законодательства и государственного регулирования:

- законодательство и нормативные акты не стимулируют, а в некоторых случаях тормозят, деинституционализацию детей;
- уклон политики размещения детей, оставшихся без опеки родителей, в сторону институционализации;
- отсутствие либо чрезвычайно малое распространение такой формы деинституционализации как приемная семья.

В области общественного просвещения:

- неадекватная информированность общества о проблемах детей без опеки родителей (казахстанские и российские эксперты акцентируют внимание на негативном восприятии детей-сирот, что приводит к уменьшению потенциального круга людей, готовых их усыновить, взять под опеку, но, на наш взгляд, существуют и другие аспекты: материалы в СМИ о благотворительных акциях в детских домах,

- открытии детских деревень и т.п. приглушают ключевые потребности детей без опеки, заключающиеся в человеческом внимании, заботе);
- характер освещения СМИ проблемы детей без опеки родителей имеет тенденцию скорее поддерживать, чем изменять существующие стереотипы;
 - СМИ в недостаточной степени охватываются в образовательных и информационных программах.

В области исследования и анализа:

- очень трудно получить доступ к реальным данным о положении детей без опеки родителей вследствие недостаточной разработанности системы отчетности и статистики для сравнения;
- проводившиеся исследования не были направлены на проблему деинституционализации, ее воздействию на общество, экономику, общественную жизнь.

Для преодоления указанных препятствий необходимо осуществление мер на трех уровнях:

- национальный - совершенствование национальной политики, внесение изменения в законы, принятие постановлений Правительства, приказов министерств;
- областной (местные органы власти) - совершенствование политики на местном уровне, принятие областных программ, выделение средств местного бюджета на расширение практики деинституционализации;
- проектный (реализация единичных инициатив, проектов) - инициирование, обоснование, формирование условий, поиск исполнителей, реализация пилотных проектов деинституционализации детей без опеки родителей.

Учитывая характер распределения полномочий между центральными и местными органами власти, мы предполагаем, что наиболее вероятно первоначальное воздействие на национальном или проектном уровнях. Областные органы власти в настоящее время не могут самостоятельно определять политику в отношении этой проблемы в отрыве от решений, принятых центральными органами, но являются ключевыми в практическом внедрении утвержденных центром нововведений.

- 1 ЮНИСЕФ (2002 год), Социальный мониторинг, 2002 год, Исследовательский центр ЮНИСЕФ "Инноченти" (Флоренция), с. 17.
- 2 Там же, с. 106, 107, 113
- 3 КАЗИНФОРМ, В Казахстане более 73 тысяч детей сирот, 16.10.03
- 4 Там же
- 5 ЮНИСЕФ (2002 год), Социальный мониторинг, 2002 год, Исследовательский центр ЮНИСЕФ "Инноченти" (Флоренция), с. 18.
- 6 Асия Байгожина, Страна сирот, <http://www.respublika.kz/index.php?art=2003102402>, Республика.kz, 24 октября 2003 г.
- 7 Уровень жизни населения в Казахстане. Статистический сборник /Агентство РК по статистике/ Алматы, 2002 г, с.130-131
- 8 Закон Сахалинской области "О социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", принят Сахалинской областной Думой 23 декабря 1999 года
- 9 www.Mignews.com.ua
- 10 Светлана Бочарова. Приемные семьи раздражают, вызывают подозрение у чиновника. Контракт на маму. Российская газета, № 42, 7 марта 2002 г.
- 11 Там же.
- 12 www.kidsave.ru/progs
- 13 Там же
- 14 www.amanat.freenet.kz
- 15 Агентство Социальных и Маркетинговых Исследований "БРИФ Центральная Азия". Отчет "Дети, оставшиеся без опеки родителей". Июнь-август, 2001, с.5
- 16 Там же, с.48.
- 17 Там же, с.64