



**ПРОБЛЕМА СИРОТСТВА И ОПЫТ ЕЕ РЕШЕНИЯ
В АВСТРИИ, БОЛГАРИИ И ПОЛЬШЕ.
ВОЗМОЖНЫЕ УРОКИ ДЛЯ БЕЛАРУСИ¹.**

Александр Алешко

Аксана Рудович

Под редакцией Сержа Навродского

Варшава, 2013 г.

¹ Данная работа была написана в рамках научно-исследовательского проекта «Сироты в Беларуси: как уменьшить негативное воздействие социального сиротства на общество», проводимого исследовательским центром CASE Беларусь (www.case-belarus.eu) в 2013-2014 годах, который является частью известного исследовательского института CASE (www.case-research.eu). Мнения авторов не отражают официальную позицию CASE Беларусь, его партнеров, а также доноров, финансирующих реализацию проекта, в отношении описываемой проблемы.

Содержание

I. Введение	4
II. Австрия	6
1. Краткое содержание.....	6
2. Сведения о стране	6
3. Социальные корни проблемы опеки над детьми-сиротами.....	7
4. Государственная политика и законодательная база системы опеки детей-сирот в Австрии.....	8
4.1 Реформа системы опеки за детьми-сиротами	10
5. Управление и обеспечение качества системой опеки за детьми-сиротами.....	11
6. Финансирование системы опеки над детьми-сиротами	12
7. Услуги опеки над детьми-сиротами в Австрии и роль НГО.....	15
7.1. Профилактика проблемы социального сиротства	15
7.2. Опека над детьми в государственных учреждениях опеки в Австрии	16
7.3. Приемная семья	17
7.4. Роль негосударственных и некоммерческих организаций в профилактике и оказании услуг детям-сиротам.....	18
III. Болгария.....	20
1. Резюме	20
2. Сведения о стране	20
3. Социальные корни проблемы опеки над детьми-сиротами в Болгарии	21
4. Государственная политика и законодательная база системы опеки детей-сирот в Болгарии	23
4.1. Национальная стратегия «Дети» на 2008-2018 года.....	24
4.2. Национальная программа по защите детей	25
4.3. Национальная стратегия "Видение деинституционализации детей в Болгарии на 2010-2025 гг"	26
4.4. План действий по исполнению Национальной стратегии «Видение деинституционализации детей в Болгарии».....	27
5. Управление и обеспечение качества системы опеки детей-сирот	30
6. Финансирование системы опеки над детьми-сиротами	31
7. Услуги опеки над детьми-сиротами и роль НГО	34
7.1. Профилактика социального сиротства.....	34
7.2. Услуги государственных учреждений опеки детей-сирот.....	35
7.3. Приемная семья	36
7.4. Роль негосударственных и некоммерческих организаций.....	37
IV. Польша.....	39
1. Резюме	39
2. Сведения о стране	39
3. Социальные корни проблемы опеки над детьми-сиротами.....	40
4. Государственная политика и законодательная база системы опеки детей-сирот в Польше	42
4.1 Реформа системы опеки над детьми-сиротами	44
5. Управление и обеспечение качества системой опеки за детьми-сиротами.....	46
6. Финансирование системы опеки над детьми-сиротами	48
7. Услуги опеки над детьми-сиротами в Польше и роль НГО.....	51
7.1. Профилактика проблемы социального сиротства	51
7.2. Опека над детьми в государственных учреждениях опеки в Польше	54

7.3. Опекa над детьми в приемных семьях	54
7.4. Роль негосударственных и некоммерческих организаций в профилактике и оказании услуг детям-сиротам.....	55
V. Заключение и возможные уроки для Беларуси.....	57

I. Введение

Авторы предложенной работы ставили перед собой цель представить кратко, но в тоже время комплексно общую систему опеки над детьми-сиротами в трех выбранных странах Европейского союза: Австрии, Болгарии и Польше. Выбор этих стран обусловлен различиями в социальных стандартах, исторических институтах и выбранных инструментах решения одинаковых для всех проблем сиротства: помещение под опеку, воспитание и постинституциональное сопровождение детей-сирот. Комплексность представленного отчета базировалась на различных международных стандартах описания системы опеки над детьми-сиротами.

Стоит обратить внимание, что описание для каждой из трех стран затрагивает тему сиротства в целом, не уделяя отдельного внимания проблеме социального сиротства. Авторы акцентировали внимание на управлении системой опеки над детьми-сиротами в трех странах. Такое управление для целей данной работы понимается как комплекс мер, предпринятый государственными и негосударственными организациями и органами опеки, направленными на профилактику, обеспечение достаточного финансирования и предоставления необходимого количества услуг для детей-сирот, независимо от причин сиротства. Для каждой из стран было представлено описание реформирование системы опеки (в контексте международного направления деинституционализации системы опеки над детьми-сиротами) для тех ее составляющих, где реформа имело место или была значительной в течение последних 20-30 лет.

В связи с вышеизложенным, каждая из трех выбранных стран представлена в работе по одному шаблону, который позволяет взглянуть комплексно на управление системой опеки над детьми-сиротами:

- вначале представлено резюме описания для страны,
- приведены основные статистические факты о странах и количестве детей-сирот, которые позволяют провести сравнение между ними,
- представлены социальные корни проблемы сиротства в стране, дающие понятие о сложности и насущности проблемы,
- описывается законодательная база и общая государственная политика в отношении детей-сирот,
- далее представлена система государственного управления, которая позволяет следить за качеством опеки,
- показаны основные источники финансирования расходов системы опеки,
- наконец, представлены основные услуги, оказываемые государственными и негосударственными органами опеки, в том числе в отношении профилактики сиротства и роли некоммерческих организаций в управления системой опеки над детьми-сиротами.

В конце работы представлены рассуждения авторов о возможных уроках для Беларуси, исходя из опыта описываемых стран, преемственности для Беларуси их масштаба проблемы, а также социально-экономического сходства в развитии стран.

Стоит также заметить, что используемая в работе терминология является переводом на русский язык терминов и понятий в национальном законодательстве

описываемых стран, т.е. Австрии, Болгарии и Польше, и может не совпадать с терминологией, закрепившейся в законодательстве и практике Республики Беларусь.

II. Австрия

1. Краткое содержание

Австрия является одним из лучших примеров государства, которое смогло взять под полный контроль проблему детей-сирот. Австрия является одной из самых развитых и благоприятных стран в мире – большинство острых социальных проблем этой страны были решены двадцать-тридцать лет назад. К концу 80-х годов австрийскому правительству удалось успешно реформировать систему опеки над детьми-сиротами. Осознание негативного влияния условий государственных детских домов на психику воспитанников этих учреждений помогли австрийскому обществу перейти к альтернативным семейным методам воспитания детей-сирот. В настоящий момент в различных государственных воспитательных учреждениях Австрии находятся около 2 тысяч детей и подростков, оставшихся без попечения родителей. В своем большинстве воспитанники этих учреждений попадают в них на относительно короткое время (до 1 года). Система таких учреждений предназначена в первую очередь для оказания помощи детям, которые находятся в экстренной ситуации. Около 4 тысяч австрийских детей-сирот воспитываются в разнообразных альтернативных учреждениях и приемных семьях. Опыт Австрии свидетельствует об эффективности альтернативных и семейных видов опеки, а так же о ключевом значении активной профилактики проблемы социального сиротства.

2. Сведения о стране

Таблица 2.1. Основные статистические показатели системы опеки над детьми в Австрии.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Численность всего населения, млн.	8,01	8,04	8,08	8,12	8,17	8,22	8,26	8,30	8,33	8,36	8,38	8,42
Доля детей, %	23,1	22,8	22,6	22,3	22,2	21,9	21,7	21,5	21,2	21,0	20,7	20,4
Численность детей (0-19), тыс.	1,85	1,83	1,82	1,81	1,81	1,80	1,79	1,78	1,76	1,75	1,73	1,72
Численность детей в интернатах, тыс.	~2	~2	~2	~2	~2	~2	~2	~2	~2	~2	~2	~2
Дети в интернатах в % от общей численности детей	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Коэффициент детей в интернатах (на 100 000 детей)	108	109	109	110	110	110	111	111	113	110	109	109
Коэффициент детей в возрасте 0-2 года в домах ребенка (на 100 000 детей того же возраста)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Численность детей на семейных формах, тыс.	~4	~4	~4	~4	~4	~4	~4	~4	~4	~4	~4	~4
Дети на семейных формах в % от общей численности детей	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Коэффициент детей на семейных формах (на 100 000 детей)	216	215	217	214	215	216	214	215	215	216	217	217
Общий коэффициент усыновления (на 100 000 детей)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	8	8

Соотношение детей на семейных формах устройства к интернатам	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Всего детей в учреждениях и на семейных формах, тыс.	~6	~6	~6	~6	~6	~6	~6	~6	~6	~6	~6	~6
Доля детей в учреждениях и на семейных формах в % от общей численности детей	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Объем ВВП на душу населения (в постоянных долларах США 2000 г.)	192,0	193,7	196,9	198,7	203,8	208,7	216,4	224,4	227,6	219,0	223,5	229,5
Индекс развития человеческого потенциала	0.848	-	-	-	-	0.867	0.874	0.879	0.885	0.888	0.892	0.894

Источник: Country Profiles 2013 (www.transmonee.org)

3. Социальные корни проблемы опеки над детьми-сиротами

Австрия является одним из самых экономически развитых государств мира с высокоэффективной социальной политикой. На протяжении последних 50 лет австрийскому правительству удалось построить одну из сильнейших систем социальной защиты в мире. Благодаря высоким расходам на социальные нужды и последовательной реализации разумной социальной политики, на протяжении нескольких последних десятилетий Австрии удалось решить большинство острых социальных проблем и построить одно из самых благополучных обществ в мире. В связи с этим, проблема детей-сирот и детей, находящихся без присмотра родителей, не является актуальной и болезненной для австрийского общества. Количество детей, находящихся под опекой приемных семей и в альтернативных учреждениях опеки на протяжении последних 10 лет, составляло около 6000². Из них около 4000 детей и подростков проживало в приемных семьях, и около 2000 – в альтернативных учреждениях опеки³. Всего в Австрии проживает более 1,7 миллиона детей и подростков в возрасте до 19 лет – дети, находящиеся под опекой приемных родителей либо учреждений семейного типа составляют около 0,3% от общего количества детей и подростков. По этому показателю Австрия занимает одно из самых благополучных мест в мире.

В отличие от стран Центральной и Восточной Европы, где основной причиной изъятия детей из проблемных семей является алкогольная и наркотическая зависимость родителей, в Австрии самыми распространенными причинами являются общие трудности родителей в воспитании ребенка (50% случаев), а также тяжелое экономическое положение семьи (37%) и неконтролируемое поведение ребенка (31%)⁴. В связи с этим, значительная часть программ, реализуемых социальными органами и негосударственными учреждениями, направлены на развитие родительских способностей среди проблемных семей. Слабой стороной таких программ является добровольное участие в них, а так же полная зависимость результата от отношения родителя к программе.

Помимо достаточно низкого количества детей, оставленных без опеки родителей, Австрия позитивно выделяется своей развитой системой

² Eurochild. (2010). Children in Alternative Care. National Surveys.

³ Austrian Federal Ministry of Economy, Family and Youth. Jugendwohlfahrtsbericht (2012, 2009, 2008).

⁴ Eurochild. (2010). Children in Alternative Care. National Surveys.

альтернативных учреждений опеки за детьми-сиротами. Еще 30 лет назад детские дома в их традиционном понимании были постепенно превращены в альтернативные центры опеки либо учреждения семейного типа. Следует заметить, что содержание детей и молодежи в таких центрах носит скорее временный характер – в 2008 году около 45% воспитанников альтернативных учреждений опеки находились в них меньше года, еще 22% - меньше двух лет. Только 21% воспитанников пребывали в центрах опеки до 5 лет, а 13% - больше 5 лет⁵. Таким образом, общее число детей, оставленных без опеки родителей, которые находятся в австрийских учреждениях опеки больше трех лет, составляет около 700 человек. Значительную часть попавших в эту статистику составляют дети, размещенные по срочным причинам в учреждения опеки на период до нескольких недель, а так же подростки, имеющие наркотическую зависимость либо находящиеся в конфликте с их родителями. Дети до 7 лет составляют абсолютное меньшинство воспитанников австрийских центров опеки – они могут попасть под опеку этих центров в экстремальных случаях и на относительно короткое время. В отличие от стран Центральной и Восточной Европы, австрийские альтернативные центры опеки над детьми и молодежью имеют своей целью не долговременное воспитание ребенка, а скорее оказание кратковременной помощи в решении проблем детей и подростков.

Одним из возможных вызовов для социальной системы Австрии является значительное количество детей иммигрантов, живущих в стране. По некоторым причинам проблемные дети иммигрантов могут быть не включены в официальную статистику, а также могут находиться вне досягаемости социальных служб Австрии. Более 14% детей, живущих в Австрии, родились в семьях иммигрантов⁶. По этому показателю Австрия занимает одно из самых высоких мест в Европе. Около 9% жителей этой страны составляют иммигранты. Большинство из них pochodят из Сербии, Боснии и Герцеговины и Турции. Австрийская статистика не исследует количество детей иммигрантов от общей массы детей, оставленных без опеки родителей. Однако ряд исследований, проведенных в Швеции, свидетельствуют о том, что вероятность попадания в учреждения опеки для детей не коренной национальности на 30% выше⁷.

4. Государственная политика и законодательная база системы опеки детей-сирот в Австрии

На протяжении последних 40 лет Австрия разработала эффективную законодательную систему, регулирующую социальную политику государства. Особенностью этой системы является наличие двух уровней законодательных актов – федеральных и земельных. Каждая из 9 австрийских земель обязана самостоятельно регулировать значительную часть вопросов социальной политики. Поэтому довольно часто система социального обеспечения в разных землях может незначительно отличаться. По наиболее важным вопросам земельные правительства и парламенты стараются выработать единую позицию.

⁵ Eurochild, *op. cit.*

⁶ Beham, Martina, Wintersberger, Helmut, Wörister, Karl and Ulrike Zartler. (2004). Childhood in Austria: Cash and Care, Time and Space, Children's Needs, and Public Policies. Children's Welfare in Ageing Europe.

⁷ Global Facts About Orphanages. (2009). Better Care Network Secretariat.

Таблица 2.2. Основные законодательные акты, направленные на защиту прав детей в Австрии.

1	Общий Гражданский Кодекс	1811
2	Конституция Австрийской Республики	1920
3	Закон о поддержке семей	1967
4	Закон об уходе за ребенком	1979, 2009
5	Закон о благосостоянии детей	1989
6	Закон о защите от насилия в семье	1997
7	Федеральный конституционный закон о правах ребенка	2011
8	Закон о защите детей (на уровне каждой земли)	2012 (обновлены)
9	Федеральный закон о детях и молодежи	2013

Таблица 2.3. Основные общенациональные программы, направленные на защиту прав детей в Австрии.

1	Стратегия ЕС 2020	2010-2020
2	Политика развития коммуникации и образования в Австрии	2012-2014
3	Государственная Стратегия для Молодежи	2013-2020
4	Стратегия здоровья детей и молодежи	ежегодно
5	Программа „Дети делают Австрию молодой”	2013-2014

Государственная Стратегия для Молодежи (2013-2020) является главным инструментом координации деятельности государственных органов Австрии, направленной на решение проблем детей и молодежи. Данная Стратегия призвана оптимизировать государственную молодежную политику, а так же повысить эффективность сотрудничества государственных органов с молодежными негосударственными организациями. Стратегия для Молодежи определяет следующие приоритетные для австрийской молодежи сферы:

- 1) Занятость и образование.
- 2) Здоровье и благосостояние.
- 3) Социальная интеграция.
- 4) Творчество и культура.
- 5) Активное участие в общественной жизни.

Основным источником финансирования реализации Стратегии для Молодежи являются бюджетные средства Федерального Министерства Экономики, Семьи и Молодежи.

В 2013 году правительство Австрии начало реализацию информационной кампании „Дети делают Австрию молодой”. Главной целью этой кампании является информирование австрийского общества о всех государственных программах поддержки семей и детей. Организаторы кампании предполагают, что распространение информации о финансовой и консультационной поддержке, которую могут получить австрийские семьи, может позитивно повлиять на ситуацию в проблемных семьях, а так же на общее увеличение рождаемости в Австрии.

На местном уровне существуют отдельные законодательные акты и программы, направленные на защиту прав детей. Пример таких программ показывает таблица 2.4.

Таблица 2.4. Пример программ органов местного самоуправления, направленных на защиту прав детей в Австрии.

1	Платформа против насилия в семье	с 1992 года
2	Юридическая и психологическая помощь жертвам насилия в семьях	с 2000 года
3	Программа тренингов „Семейные навыки”	с 2000 года
4	Центры информирования молодежи и горячие телефонные линии	С 1990 года

4.1 Реформа системы опеки за детьми-сиротами

На протяжении 1960-х и 1970-х годов австрийское правительство провело так называемую „Большую реформу семейного права”, результатом которой стало серьезное улучшение в сфере охраны прав детей и молодежи. Реформа представляла собой ряд малых, „точечных” изменений основных законов, касающихся семьи и детей. В 1960 году были внесены изменения в Федеральный закон об усыновлении – эти изменения значительно упростили процедуры усыновления, что благоприятно сказалось на количестве усыновленных детей в Австрии. Следующие изменения в законодательстве коснулись семейного права – равенства супругов при опеке несовершеннолетних, а также уравнивание прав и обязанностей супругов. Значительные изменения произошли и в сфере расширения прав ребенка – было улучшено правовое положение детей, родившихся вне брака, усовершенствована процедура наследования собственности детьми и введено обязательство родителей прислушиваться к мнению своего ребенка.

Комплексная реформа семейного права создала благоприятные условия для глубокого изменения системы опеки над детьми-сиротами. До конца 70-х годов значительное число австрийских детей-сирот воспитывалось в крупных институализированных детских домах. Осознание негативного эффекта таких учреждений на психику детей, а также значительное количество случаев физического и сексуального насилия над воспитанниками привели к коренным изменениям в системе опеки над детьми-сиротами. Большая часть детских домов Австрии была закрыта в конце 70-х и 80-х годах. На протяжении последних 30 лет абсолютное большинство детей-сирот либо детей, находящихся без опеки родителей, было направлено в приемные семьи либо альтернативные учреждения семейного типа. Повышение общего благосостояния австрийского общества, значительное увеличение социальных расходов и расширение программ предупреждения проблемы социального сиротства позволили успешно провести полную реформу системы опеки над детьми-сиротами в Австрии.

Одним из важных изменений, произошедших в австрийской социальной политике на протяжении последних 10 лет, явилась дискуссия о юридическом разрешении усыновления детей для гомосексуальных пар. На протяжении

последних 10 лет австрийское общество активно обсуждало такую возможность. В августе 2013 года Австрия стала одной из 13 европейских стран, которая легализовала усыновление детей для гомосексуальных семей⁸. Следует отметить, что ежегодно в Австрии происходит всего около 140 актов усыновления, поэтому маловероятной является ситуация появления большого количества усыновлений гомосексуальными парами. Скорее, этот шаг был одним из политических решений по дальнейшему уравниванию прав людей гомосексуальной ориентации.

5. Управление и обеспечение качества системы опеки за детьми-сиротами

Австрийское правительство имеет долгий и богатый опыт реализации социальных программ, который в данный момент является одним из лучших примеров для подражания в построении эффективного социального государства. Несмотря на свой небольшой размер, Австрия является федеральным государством, состоящим из 9 земель. Управление системой органов социальной опеки в Австрии осуществляется на трех уровнях – федеральном (центральные органы власти), земельном (земельный парламент и правительство) и муниципальном (бургомистр и правление общины). В компетенции федерального правительства находятся вопросы принятия важнейших социальных законов, определения общенациональных стандартов в сфере социальной поддержки, а также основная часть социальных выплат. Земельные и муниципальные органы власти являются непосредственными реализаторами социальной политики в Австрии. Региональное правительство каждой земли имеет очень широкие полномочия по реализации и управлению социальными и образовательными программами. Местные власти 9 земель несут ответственность за принятие законодательства в социальной и образовательной сфере, а также за управление и финансирование школ, детских садов, профилактических программ и других мероприятий, направленных на решение социальных проблем детей и молодежи.

Исполнительная власть на федеральном уровне, вовлеченная в программы помощи детям, в том числе детям-сиротам:

- Федеральное министерство экономики, семьи и молодежи:
 - реализация семейной и молодежной политики,
 - финансовая поддержка семей, детей и молодежи,
 - реализация государственных программ, направленных на поддержку семей и молодежи в Австрии;
- Федеральное министерство труда, социальной политики и защиты потребителей:
 - реализация общей социальной политики,
 - социальное обеспечение,
 - социальная защита людей, находящихся в тяжелой материальной ситуации (пенсионеры, инвалиды, безработные);
- Федеральное министерство здравоохранения и охраны среды;
- Федеральное министерство финансов;

⁸ Application No. No. 19010/07, X & Others v. Austria. European Court of Human Rights, Grand Chamber.

- Федеральное министерство юстиции;
- Федеральное министерство образования, науки и искусства.

Исполнительная власть на уровне земель, ответственная за реализацию прав детей:

- Департамент социальных компетенций (функционирует при каждом из 9 земельных правительств):
 - управление деятельностью специализированных учреждений по уходу за детьми, инвалидами и престарелыми,
 - Семейная политика, поддержка приемных семей,
 - Поддержка деятельности Адвоката (Омбудсмена) по делам детей и молодежи,
 - Вопросы усыновления,
 - Консультационная помощь детям, молодежи и проблемным семьям;
- Департамент по делам семьи и молодежи (может функционировать в некоторых землях), при котором создан Экспертный совет по проблемам детей, Экспертный совет по особым обстоятельствам (изъятие ребенка, вопросы усыновления).

Важнейшие негосударственные объединения и органы:

- Австрийский Национальный Молодежный Совет - главная молодежная платформа, представляющая интересы австрийских детей и молодежи и объединяющая все детские и молодежные организации страны. Платформа была основана в 1953 году и с того времени является главным представительским органом молодежи Австрии;
- Центр Мониторинга Прав Детей – независимый консультационный орган, созданный Федеральным Министерством экономики, семьи и молодежи с целью контроля за исполнением международных обязательств Австрии по защите прав детей и молодежи;
- Адвокат по делам детей и молодежи – автономное учреждение, функционирующее в каждом из 9 земельных правительств Австрии, призванное последовательно защищать права детей и молодежи (аналог института Детского Омбудсмена в других странах).

6. Финансирование системы опеки над детьми-сиротами

Австрия является одним из мировых лидеров по уровню социальной защищенности своих граждан. Эта страна имеет одну из самых развитых систем социальной защиты в мире, основы которой были заложены еще в 50-х годах прошлого века. В настоящее время, более 25% ВВП страны направляется на обеспечение социальных нужд граждан – по этому показателю Австрия является одной из лидирующих стран в мире, вместе со Швецией, Данией и Францией. При такой благоприятной экономической и социальной ситуации в стране проблема финансирования приемных семей и учреждений опеки над детьми и молодежью практически отсутствует. На протяжении нескольких последних десятилетий

социальные расходы австрийского правительства постоянно растут, а соответственно, и финансирование приемных семей и учреждений опеки над молодежью. Примером этой тенденции может служить статистика роста бюджетных расходов на социальные нужды: с 1998 по 2002 год расходы на социальную защиту выросли с 28,5% до 29,1% ВВП, а расходы на поддержку семьи – с 2,7% до 3% ВВП. По показателю расходов на поддержку семьи (3% ВВП), Австрия занимает одно из самых высоких мест в мире, немного отставая от Дании, Люксембурга и Германии. Сегодняшний уровень благополучия австрийского общества во многом объясняется высокими бюджетными расходами австрийского правительства, которое на протяжении последних 50 лет целенаправленно решало острые социальные вопросы.

В настоящее время основную часть социальных расходов правительства Австрии составляют выплата пенсионных пособий (около 45% от бюджета социальных программ) и расходы на здравоохранение (25%). Расходы на поддержку семей и детей составляют 10% от всех социальных расходов – по этому показателю, Австрия занимает одно из самых высоких мест в мире.

Таблица 2.5. Структура социальных расходов Правительства Австрии, млрд евро

	1995	2005	2008	2009	2010	2011	Прирост расходов, 1995-2011
Пенсии по возрасту	18,2	27,7	32,9	34,8	36,3	37,5	106%
Другие виды пенсий	4,4	5,1	5,5	5,6	5,7	5,7	30%
Охрана Здоровья	12,5	17,4	20,4	21,0	21,3	21,8	74%
<i>Поддержка семей и детей</i>	5,5	7,3	8,0	8,5	8,8	8,5	55%
Помощь инвалидам	4,7	5,9	6,0	6,3	6,4	6,6	40%
Помощь безработным	2,8	4,0	3,8	4,7	4,8	4,5	61%
Другие расходы	0,7	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	71%
Всего	48,9	68,3	77,9	82,1	84,5	85,8	76%

Ежегодно австрийское правительство выделяет более 8,5 миллиардов евро на поддержку семей, детей и молодежи (более 3% ВВП Австрии). Самыми большими социальными программами в данной сфере является выплата детских пособий (более 3 млрд евро), расходы на содержание детских воспитательных и образовательных учреждений (1,5 млрд), детские налоговые кредиты (1,3 млрд), а так же оплата отпуска по уходу за ребенком (1 млрд евро). В 2011 году средняя величина детского пособия, выданного в Австрии, составила 608 евро в месяц.

Следующая таблица свидетельствует о значительном росте расходов австрийского правительства, направленных на поддержку семей и детей.

Таблица 2.6. Социальные расходы, направленные на поддержку семей и детей, млрд евро

	1995	2005	2008	2009	2010	2011	Прирост расходов, 1995-2011
Детские пособия	2.64	3.15	3.44	3.44	3.45	3.12	18%
Детские учреждения	0.50	0.84	1.05	1.27	1.55	1.56	312%
Детский налоговый кредит	0.74	1.16	1.15	1.32	1.32	1.29	74%
Отпуск по уходу за ребенком	0.71	1.00	1.15	1.32	1.06	1.08	82%
Пособие матерям	0.32	0.35	0.39	0.42	0.45	0.42	31%
Аванс перед получением алиментов	0.06	0.10	0.10	0.11	0.11	0.12	90%
Гранты для школьников и учащихся	0.14	0.21	0.23	0.23	0.22	0.23	68%
Поддержка детей и семей: земли и муниципалитеты	0.28	0.44	0.53	0.57	0.59	0.62	111%
Всего	5.50	7.30	8.00	8.50	8.80	8.50	54%

Финансирование социальных программ в Австрии происходит на федеральном и земельном уровне. Федеральное правительство ответственно за основную часть прямых социальных выплат, в то время как земельные власти занимаются финансированием и управлением абсолютного большинства государственных учреждений опеки и образования для детей и молодежи. 98,8% от общего количества воспитательных и образовательных учреждений Австрии, в том числе учреждений для детей-сирот, финансируются на земельном и муниципальном уровне.

Проблема детей-сирот и государственных детских домов была практически полностью лишена в 80-е годы путем активной профилактики социального сиротства и постепенной замены детских домов приемными семьями. В настоящее время функционирующие учреждения опеки над детьми и молодежью не имеют

серьезных трудностей с финансированием – значительное число мест в таких учреждениях пустует. После успешного решения проблемы опеки за детьми-сиротами Австрия стала крупным спонсором международных благотворительных организаций и программ помощи детям, живущим в развивающихся странах.

Успешный пример Австрии по решению проблемы опеки за детьми-сиротами показывает, насколько важным является эффективное управление бюджетными ресурсами, которые выделяются на социальные нужды. Без такого управления решение сложных социальных проблем не может закончиться успехом даже при очень высоких социальных расходах. Еще одним примером этому может служить Чехия, которая занимает более высокую позицию по показателям благополучия детей, чем такие развитые страны как Франция, США и Великобритания.

7. Услуги опеки над детьми-сиротами в Австрии и роль НГО

7.1. Профилактика проблемы социального сиротства

Развитая система школьного и дошкольного образования, а также широкая сеть социальных программ, направленных на поддержку ребенка и семьи, позволяет социальным службам Австрии заниматься успешной профилактикой проблемы социального сиротства. Одним из основных механизмов этого является деятельность учреждений образования⁹. Помимо детских садов, более 80% детей старше 4 лет вовлечены в участие в других образовательных программах, финансируемых государством (как минимум 15 часов в неделю)¹⁰. Более 93% австрийских детей в возрасте от 3 до 6 лет регулярно посещают государственные либо частные воспитательные учреждения – такой высокий показатель посещения дошкольных учреждений помогает вести более эффективный мониторинг ситуации в проблемных семьях. Относительно небольшой масштаб проблемы социального сиротства в Австрии позволяет перенаправлять необходимые ресурсы на реализацию профилактических программ и получать общее улучшение условий содержания детей в семьях.

Высокая эффективность социальных служб Австрии позволяет своевременно выявить проблемные семьи и провести с ними профилактическую работу. Более 90% работников детских садов и других служб, занимающихся образованием и опекой детей, являются хорошо подготовленными профессионалами, которые получили необходимую подготовку и обеспечены всеми условиями для успешной работы с детьми¹¹. Австрийские детские сады хорошо финансируются из бюджета страны, что дает возможность даже самым несостоятельным семьям посылать своих детей в дошкольные учреждения. Работники детских садов и служб опеки за детьми и молодежью активно участвуют также и в работе с родителями, оказывая консультационную помощь по вопросам воспитания детей. В 2012-2013 году в Австрии насчитывалось 8322 детских образовательных и воспитательных учреждений (школы, детские сады, другие виды учреждений). Около 60% детских

⁹ Gudbrandsson, Bragi. 2004. Working Group on Children at Risk and in Care. Children in institutions: prevention and alternative care. CDCS. Strasbourg.

¹⁰ UNICEF. (2008). Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries. Innocenti Research Centre.

¹¹ UNICEF. (2008). Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries. Innocenti Research Centre.

учреждений находится под управлением государства (федеральный, земельный и муниципальный уровень). Более 70% австрийских дошкольных учреждений (в том числе центров по опеке за детьми и молодежью) являются государственными, остальные 30% управляются частными лицами, негосударственными организациями и церквями¹². Частные детские учреждения также субсидируются австрийским правительством.

С целью повышения качества образования австрийские детские сады и школы регулярно привлекают к сотрудничеству родителей учеников – активное участие родителей в образовании ребенка является эффективной профилактикой возникновения серьезных проблем, которые могут привести к необходимости изъятия ребенка из семьи¹³. В случае необходимости срочного решения возникшей семейной проблемы, австрийские социальные службы готовы предоставить квалифицированную психологическую помощь и финансовую поддержку. В 2010 году такая помощь была оказана в 20 000 случаев, а в 483 случаях было проведено активное вмешательство в семейную ситуацию в связи с опасностью для ребенка.

Что касается специализированной помощи, направленной на детей-инвалидов, то в данной ситуации родители могут отправить своего ребенка в специализированное образовательное учреждение, предназначенное для детей с физическими ограничениями, либо в обычную школу или детский сад, который поддерживает программу интеграции детей-инвалидов с их ровесниками. Растущее количество таких интеграционных программ позволяет значительно улучшить социальную адаптацию детей с ограниченными физическими возможностями. Исследования американских социологов показывают, что дети-инвалиды в 3,5 раза чаще сталкиваются с жестоким обращением и насилием, чем их обычные ровесники. По данным исследования, около 30% детей-инвалидов когда-либо сталкивались с таким обращением¹⁴. Совместное обучение детей с ограниченными физическими возможностями в обычных классах, которое все чаще практикуется в Австрии, способствует успешной интеграции детей-инвалидов в общество и снимает значительную часть предрассудков среди их ровесников.

7.2. Опека над детьми в государственных учреждениях опеки в Австрии

Как и во многих государствах Западной Европы, существующие в Австрии государственные учреждения опеки за детьми и молодежью, делятся на следующие типы:

а) „Классические” дома семейного типа.

Как правило, в таком доме живет до 8 воспитанников, с которыми круглосуточно находятся социальные работники и педагоги. Возрастной и гендерный состав детей обычно разный – в смешанной группе легче воссоздать семейную атмосферу. Однако существует часть семейных домов, которые фокусируются на воспитании детей и молодежи определенного возраста с целью

¹² Urban, Mathias. (2009). Early Childhood Education in Europe Achievements, Challenges and Possibilities. Education International.

¹³ Oberhuemer Pamela, Schreyer Inge and Neuman Michelle Joy. (2010). Professionals in Early Childhood Education and Care Systems: European Profiles and Perspectives. Barbara Budrich Publishers, Germany.

¹⁴ NSPCC . (2003). “It doesn’t happen to disabled children”. Child protection and disabled children. Report of the National Working Group on Child Protection and Disability.

более успешной социальной адаптации воспитанников (например, подростки с наркозависимостью).

б) Дома помощи для подростков.

Дом помощи для подростков предназначен для детей от 15 лет и старше, которые живут в небольших группах с круглосуточной опекой социальных работников. Главной целью этих домов является подготовка подростков к самостоятельной жизни и обучение их необходимым жизненным навыкам. Допускается возможность проживания небольшой группы подростков в отдельном доме или квартире – в таком случае их регулярно посещают социальные работники и педагоги.

в) Специальный дом для матери и ребенка.

Это учреждение предназначено для опеки над несовершеннолетними матерями, где им оказывается всесторонняя социальная и консультативная помощь.

г) Центр опеки над молодежью закрытого типа.

Специализированное закрытое учреждение опеки над проблемной молодежью – сюда подросток может быть направлен только по решению суда. Такие центры предназначены для работы с трудной молодежью, склонной к совершению преступлений.

д) Центры краткосрочного размещения детей и молодежи.

Этот вид учреждения опеки предназначен для предоставления молодежи быстрой помощи в экстремальных случаях. Максимальный срок пребывания в центре составляет до двух-трех недель. На протяжении этого времени социальные службы пытаются решить проблемную ситуацию подростка. После этого он либо возвращается в свою семью, либо направляется в другое альтернативное или семейное учреждение.

В связи с высокими стандартами содержания воспитанников, месячные расходы государственного бюджета на содержание одного ребенка в упомянутых учреждениях могут составлять до 10 000 евро. Значительное число мест для размещения детей предназначены для разнообразных экстренных случаев, многие эти места могут пустовать долгое время. Ежегодно в государственных центрах опеки над детьми пребывает около 2000 воспитанников, но в большинстве случаев срок пребывания составляет меньше 1 года.

7.3. Приемная семья

Больше 2/3 детей и подростков, не имеющих родительской опеки, находятся на воспитании в приемных семьях. В 2012 году их количество составило около 4500 тысяч человек. 32% из них составили дети в возрасте до 5 лет, 46% - в возрасте от 5 до 13 лет и 22% - дети от 13 до 18 лет¹⁵. Приблизительно половина из этих детей была направлена в приемные семьи при согласии биологической семьи ребенка, а вторая половина – по решению суда. Как и в других европейских странах, абсолютное большинство (97-98%) воспитанников приемных семей имеет одного или обоих биологических родителей. Статистика приемных семей показывает, что в большинстве случаев опека над приемным ребенком продолжается до 1 года – в 65% случаев и до двух лет – в 11%. Больше двух лет находятся под опекой приемных

¹⁵ Austrian Federal Ministry of Economy, Family and Youth. Jugendwohlfahrtsbericht (2012, 2009, 2008).

семей только 25% детей¹⁶. Следует заметить, что средний уровень образования приемных родителей в Австрии значительно выше этого показателя по стране – около 30% приемных родителей имеют высшее образование, в то время как средний показатель по стране составляет 13,8% (2009 год). Высокое образование приемных родителей в Австрии может значительно увеличить шансы их воспитанников на успешную социальную адаптацию в будущем.

7.4. Роль негосударственных и некоммерческих организаций в профилактике и оказании услуг детям-сиротам

Негосударственные, некоммерческие организации и общественные объединения (НГО) Австрии оказывают серьезную помощь в решении проблем семей, детей и молодежи в этой стране, предупреждению социального сиротства. В данный момент в Австрии действуют более 110 тысяч разнообразных НГО. Из них 6,5 тысяч занимаются реализацией социальных проектов (в том числе, направленных на поддержку детей и семей). В 2012 году НГО смогли привлечь к своей деятельности около 228 тысяч добровольцев. Самыми известными организациями, действующими в сфере оказания помощи проблемным семьям и детям в Австрии, являются “Каритас”, “Красный Крест”, “Народная помощь Австрии”, а также “SOS-Детская деревня”. Самой многочисленной и влиятельной организацией, защищающей австрийские семьи, является “Католическая ассоциация семей Австрии”.

«SOS-Детская деревня», основанная Германом Гмайнером в 1949 году в Австрии, является одной из самых ярких примеров общественных инициатив, направленных на решение проблем детей-сирот в этой стране. В данный момент эта организация является одной из самых крупных и эффективных международных НГО. В Австрии ее активисты реализуют 77 различных образовательных программ в 14 городах страны. Ежегодно услугами SOS-Деревень в Австрии пользуются около 900 детей¹⁷. Большинство из этих детей живут в традиционных Детских Деревнях (около 500 человек), а также в специальных центрах для молодежи (около 200 человек). Во всех странах мира, где действуют отделения «SOS-Детской деревни», отмечается высокий стандарт качества содержания воспитанников – этот стандарт был изначально установлен Германом Гмайнером в Австрии в послевоенные годы. В данный момент австрийские социальные службы тесно работают с представителями этой организации, оказывая им всю необходимую образовательную и финансовую поддержку. Пример австрийской «SOS-Детской деревни» показывает, что общественная организация при минимальной финансовой поддержке со стороны государства способна достигнуть впечатляющих результатов в опеке за детьми-сиротами.

В качестве успешной НГО, эффективно помогающей решать проблемы детей-сирот, можно привести пример Независимой ассоциации помощи детям, ставшим жертвами психического, физического и сексуального насилия со стороны их опекунов (Die Möwe). Организация уже более 10 лет оказывает бесплатную юридическую и психологическую помощь пострадавшим детям. Годовой бюджет

¹⁶ Ibid.

¹⁷ SOS Children Villages Austria. <http://www.sos-childrensvillages.org/where-we-help/europe/austria>

организации – 2,2 миллиона евро, он полностью формируется из пожертвований спонсоров.

III. Болгария

1. Резюме

Конвенция ООН по Правам ребенка, ратифицированная в Болгарии в 1991 году, стала важной опорой «семейного подхода» к решению проблемы сиротства в Болгарии. Страна начала признавать важность воспитания ребенка в семейном окружении и что размещение детей в интернат – это пережиток социалистических времен, когда считалось, что государство может лучше заботиться о детях, чем семья. Являясь членом Европейского союза (с 2007 года), Болгария стремится воплотить в жизнь существующие стандарты ЕС в социально-экономической сфере.

Начиная с 2000 года, Болгария провела значительные реформы в области охраны прав детей. Сущность реформы – сократить число детей в интернатах, создать новые альтернативные услуги, направленные на профилактику социального сиротства (работа с семьями группы риска), адаптацию наиболее уязвимых категорий детей (дети-сироты, дети из малообеспеченных семей, дети из этнических меньшинств (цыгане).

Как результат, в 2011 году впервые численность детей в приемных семьях превысила численность детей в интернатах и составила 7,5 тысяч человек (на 600 больше, чем в предыдущем году).

В 2010 году Болгария приняла стратегию по деинституционализации детей, согласно которой до 2025 года должно быть предотвращено помещение детей в интернаты всех типов. Основная цель стратегии – гарантировать право ребенка на воспитание в семье, а также на получение необходимых услуг. Главный принцип деинституционализации – защита интересов ребенка должна быть выше интересов других сторон, в т.ч. родителей, усыновителей, персонала учреждений; а также то, что семья – наилучшее окружение для развития ребенка. Работники социальной сферы должны понимать, что институциональная опека отрицательно воздействует на детей. Стратегия предусматривает реализацию нескольких проектов по таким направлениям, как закрытие интернатов всех типов (в первую очередь - для детей-инвалидов, т.к. они наиболее уязвимы); развитие института приемной семьи; профессиональное развитие социальных работников; развитие социальных услуг населению.

2. Сведения о стране

Таблица 3.1. Основные статистические показатели системы опеки над детьми в Болгарии

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Численность всего населения, тыс.	8149	7891	7846	7801	7761	7719	7679	7640	7607	7564	7505	7327
Доля детей, %	19,6	19,0	18,6	18,2	17,8	17,5	17,2	16,9	16,7	16,7	16,1	16,1
Численность детей, тыс.	1594	1500	1459	1420	1381	1348	1317	1290	1270	1259	1210	1181
Численность детей в интернатах, тыс.	16,4	15,4	14,4	13,1	12,2	11,6	10,0	9,5	8,6	8,5	7,4	6,9

Дети в интернатах в % от общей численности детей	1,029	1,024	0,990	0,926	0,887	0,859	0,762	0,733	0,680	0,675	0,613	0,582
Коэффициент детей в интернатах (на 100 000 детей)	1 029	1 024	990	926	887	859	762	733	680	675	625	582
Коэффициент детей в возрасте 0-2 года в домах ребенка (на 100 000 детей того же возраста)	-	-	-	-	-	914	812	761	640	615	535	465
Численность детей на семейных формах, тыс.	-	-	0,9	1,9	2,0	4,1	5,6	6,0	6,1	6,4	6,9	7,5
Дети на семейных формах в % от общей численности детей	-	-	0,061	0,134	0,147	0,302	0,426	0,462	0,482	0,505	0,570	0,633
Коэффициент детей на семейных формах (на 100 000 детей)	-	-	61	134	147	302	426	462	482	505	580	633
Общий коэффициент усыновления (на 100 000 детей 0-3 лет)	792	836	814	699	411	357	332	283	235	253	330	323
Соотношение детей на семейных формах устройства к интернатам	-	-	0,06	0,14	0,17	0,35	0,56	0,63	0,71	0,75	0,93	1,09
Всего детей в учреждениях и на семейных формах, тыс.	-	-	15,3	15,0	14,3	15,7	15,6	15,4	14,8	14,9	14,3	14,4
Доля детей в учреждениях и на семейных формах в % от общей численности детей	-	-	1,051	1,060	1,033	1,161	1,188	1,195	1,162	1,180	1,183	1,215
Объем ВВП на душу населения (в постоянных долларах США 2000 г.)	1579	1676	1789	1898	2037	2178	2332	2494	2662	2528	2555	2619
Индекс развития человеческого потенциала	0,721	-	-	-	-	0,756	0,760	0,766	0,773	0,774	0,778	0,780

Источник: Country Profiles 2013 (www.transmonee.org)

3. Социальные корни проблемы опеки над детьми-сиротами в Болгарии

По данным за 2011 год, в Болгарии в учреждениях интернатного типа находилось 6,9 тысяч детей (582,3 на 100 000 детского населения). Это на 500 меньше, чем в предыдущем году, и более чем в 2 раза меньше, чем десятью годами ранее.

В 2011 году впервые численность детей на попечении приемных родителей или опекунов превысила численность детей в интернатах и составила 7,5 тыс. человек (на 600 больше, чем в предыдущем году).

В Болгарии наиболее обездоленными, сталкивающимися с многочисленными лишениями и социальной изоляцией, являются три группы детей¹⁸:

- дети-цыгане, имеющие самый высокий уровень бедности, высокую детскую смертностью, плохие жилищные и санитарно-гигиенические условия, плохое питание, ограниченный доступ к здравоохранению, образованию и социальным услугам, неправильная практика воспитания детей, ранние браки и беременность в подростковом возрасте, а также дискриминация;

¹⁸ http://www.unicef.org/about/annualreport/files/Bulgaria_COAR_2012.pdf

- дети с ограниченными возможностями, без надлежащего доступа к образованию, здравоохранению и социальным услугам;
- дети, живущие в учреждениях интернатного типа, лишённые родительской опеки и имеющие ограниченный доступ к качественным медицинским и образовательным услугам.

Стартом реформы системы заботы о детях в Болгарии принято считать 1991 год, когда была ратифицирована Конвенция ООН о защите прав ребенка. Но реальные шаги по ее осуществлению произошли десятью годами позже, после критического доклада Комитета по правам ребенка ООН.

В 2000 г. при поддержке ПРООН и Всемирного банка было проведено исследование „Социальная оценка заботы о детях в Болгарии”, оно продемонстрировало следующее:

- 1) Большое число детей в Болгарии устроено вне семьи.
- 2) Детей группы риска преимущественно размещают в интернаты. Какие бы проблемы ни были у ребенка – отсутствие семьи или хорошей родительской опеки, физическое или умственное нарушение, проблемы с поведением и проч., общество и государство реагировали одним и тем же образом: помещением в интернат.
- 3) Отсутствие координации в системе заботы о детях группы риска. Социальные дома были в подчинении у пяти министерств с соответствующим нормативным устройством, как правило, не связанными между собой.
- 4) Низкое качество опеки. Это проявлялось в следующем:
 - удаленность интернатов от крупных поселений, отсюда – меньше возможностей получить качественное образование, проблемы с социальной интеграцией;
 - большая вместимость интернатов (более 70 детей в одном доме);
 - методология работы, неадекватная потребностям детей. Во всех домах работают на основе коллективной методологии, ориентированной к строгой организации жизни, в результате чего дети имеют низкую самооценку, трудности с социализацией и самостоятельной жизнью. Дети живут в группах, сформированных по возрастному признаку, что далеко от естественной жизни в семейной среде;
 - длительное пребывание (чаще всего – более трех лет). На практике большинство детей попадают в социальные дома после рождения и остаются там до совершеннолетия;
 - «разрозненность» жизнеустройства. Разделение интернатов по возрастному и ведомственному принципу приводит к разрозненной личной истории ребенка, которая иногда просто отсутствовала. Переход из одного учреждения в другое осуществлялся без какого-либо промежуточного периода или требования взаимосвязи. Для ребенка это означало радикальные изменения, травмирующие в значительной мере его психику, что в дальнейшем приводило к проблемам с учебой, поведением, зависимостями в юношеском возрасте;
 - отсутствие связи с семьей. Организация жизни, идеология заботы в социальных домах не только не стимулировали связь ребенка с его семьей, а часто конкурировали или даже объявляли эту связь вредной;
 - подготовка персонала – педагогического и медицинского - неадекватна с точки зрения его профессиональных функций. В домах ребенка более 80% персонала - медицинский, т.к. эти дома – часть структуры Министерства здравоохранения. Дети

получают качественную медицинскую заботу, но это далеко не достаточно для их личностного развития¹⁹.

Учитывая вышесказанное, реформа системы защиты детей в Болгарии имела следующие основные приоритеты: деинституционализация, развитие альтернативных услуг и повышение качества услуг.

Были «ужесточены» критерии помещения детей в учреждения. Так, согласно принятому в 2001 году Закону о защите детей, изъятие ребенка из семьи разрешалось только судом. Таким образом, преодолевалась порочная практика, когда решение о помещении ребенка в социальный дом принимали люди, в этом решении заинтересованные.

Вводился индивидуальный подход к детям – изучение и оценка потребностей и социальной ситуации каждого ребенка и планирование действий на основе такой оценки. В результате этого многие дети были возвращены в семью.

Были приняты минимальные стандарты качества для каждой социальной услуги, а также лицензирование поставщиков услуг для детей и семей группы риска.

Поставлена задача децентрализации всех социальных услуг и создания законодательных условий для привлечения новых «игроков» на «поле» услуг: болгарских муниципалитетов («общин») и НГО.

Новое законодательство стимулирует действительное взаимодействие между НГО и местными властями. На практике чаще всего разработка новых общественных социальных услуг осуществляется в рамках пилотного проекта НГО в партнерстве с местными властями. Затем подается заявление на получение государственного финансирования, и услуга или предоставляется муниципалитетом, или он организывает конкурс для НГО.

4. Государственная политика и законодательная база системы опеки детей-сирот в Болгарии

Главным документом, отражающим государственную политику в сфере защиты детей, является принятая парламентом Национальная стратегия «Дети». Она построена на принципах Закона о защите детей. Для ее осуществления правительство (Совет министров) ежегодно принимает Национальную программу по защите детей.

Кроме того, существует ряд документов, решающих конкретные социальные задачи (сокращение бедности, интеграция этнических меньшинств, сокращение числа интернатов для детей-сирот и развитие альтернативных семейных форм опеки и др.), которые в той или иной степени касаются защиты детей.

Таблица 3.2. Основные программные документы по защите прав детей в Болгарии.

	Название	Срок реализации
1	Национальная стратегия «Дети»	2008-2018
2	Национальная программа по защите детей	ежегодно

¹⁹ http://www.unicef.org/ceecis/Development_of_Alternative_Services_Experience_of_Bulgaria_RUS.doc

3	Национальный план по реализации Конвенции ООН о правах ребенка	2006-2009
4	Национальный план действий по реформированию институциональной опеки	2008-2011
5	Национальная стратегия "Видение деинституционализации детей в Болгарии"	2010-2025
6	План действий по исполнению стратегии "Видение деинституционализации детей в Болгарии"	2010-2025
7	Национальная программа по обеспечению прав детей с ограниченными возможностями	2010-2013
8	Национальный план по обеспечению прав детей с ограниченными возможностями	2010-2013
9	Национальный план по предотвращению насилия над детьми	2012-2014
10	Стратегия образовательной интеграции детей и учащихся из числа этнических меньшинств	2004-2015
11	Национальная стратегия по интеграции цыган	2012-2020
12	Национальная стратегия сокращения бедности и содействия социальной адаптации	до 2020
13	Национальный план по предотвращению насилия над детьми	2012-2014
14	Национальная стратегия демографического развития	2006-2020

Рассмотрим далее некоторые наиболее значимые документы.

4.1. Национальная стратегия «Дети» на 2008-2018 года

Национальная стратегия «Дети»²⁰ определяет приоритетные направления государственной политики в сфере защиты детей. Основная ее цель – соблюдение прав ребенка, улучшение качества жизни детей как условие свободного и полноценного развития личности. Оперативные цели:

- 1) снижение уровня бедности среди детей и создание условий для социальной адаптации;
- 2) обеспечение равного доступа к качественному дошкольному и школьному образованию;
- 3) улучшение здоровья детей;
- 4) содействие участию детей в формировании и реализации политики, связанной с их правами и обязанностями.

Основные цели разбиты на подцели по нескольким направлениям (приоритетным областям).

Приоритетная область «семья» включает в себя меры по стимулированию ответственного родительства, поддержку семей в кризисных и конфликтных ситуациях, а также развитие новых семейных услуг – медиации, семейного консультирования, обучения родителей и т.д.

Приоритетная область «альтернативная опека» предусматривает развитие новых форм семейного воспитания для детей, лишенных родительской опеки, а также совершенствование опеки в действующих учреждениях, в т.ч. сокращение срока пребывания в них и приближения условий в учреждениях к домашним.

²⁰ <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=464>

В документе перечислены ожидаемые результаты. Преобладают качественные показатели, но есть и конкретные значения, которых необходимо достичь. Например, число детей, воспитываемых на семейных формах опеки, должно составить не менее половины всех детей-сирот; уровень детской бедности – 15% и т.д.

Наблюдение за исполнением стратегии осуществляет *Государственное агентство по защите детей* (ГАЗД). Раз в три года ответственные министерства и ведомства издают отчет об исполнении стратегии, а также проводятся социологические исследования. Отчет за первый трехгодичный период²¹ (2008-2010 гг) был профинансирован со средств оперативной программы “Развитие человеческих ресурсов” (около 200 тыс. евро²²).

Главный источник финансирования стратегии – государственный и местные бюджеты, дополнительный – Структурный фонд ЕС посредством оперативных программ. Однако существенным недостатком стратегии является то, что в ней не указан объем финансирования. Оно осуществляется в рамках бюджета ответственных организаций, что не гарантирует его эффективное использование.

4.2. Национальная программа по защите детей

Конкретные действия для соблюдения прав детей прописываются в ежегодной *Национальной программе по защите детей*²³ (далее – НПЗД). Программа представляет собой многоуровневую таблицу с детально расписанными мероприятиями. Указывается: а) источник финансирования; б) срок исполнения; в) ожидаемые результаты; г) целевые показатели; д) ответственные учреждения (ведущие и партнерские).

Мероприятия объединены в оперативные цели, те – в стратегические. Наконец, стратегические цели образуют приоритетную область. В программе на 2013 год 7 таких областей (сокращение бедности, улучшение здоровья детей и т.д.).

Перечислим наиболее важные, на наш взгляд, мероприятия программы:

- развитие сети социальных услуг детям и семьям, разработка карты соц.услуг;
- оценка потребностей детей, создание альтернативных интернатам услуг;
- обучение и контроль за персоналом;
- популяризация идеи приемной семьи;
- разработка финансового механизма по перенаправлению средств от интернатов к альтернативным услугам;
- подготовка детей к переезду;
- поддержка включения в образовательный процесс детей и молодежи, лишенных родительской опеки;
- синхронизация процедур патронатного воспитания и усыновления;
- наем консультантов для надзора и методической поддержки приемным семьям;
- обучение и поддержка опекунов – близких родственников;

²¹ http://sacp.government.bg/media/cms_page_media/21/6_DokladDEINOST2-posleden.doc

²² http://ophrd.government.bg/view_file.php/16050

²³ http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/NPZD_2013.doc

- поощрение работодателей нанимать безработных одиноких родителей / усыновителей и женщин с ребенком до 3-х лет;
- разработка проекта по предотвращению насилия в специализированных интернатах;
- отслеживание звонков, поступивших по Национальной телефонной линии для детей;
- проведение обучения медработников по распознаванию признаков насилия над детьми;
- обновление методического руководства по разработке индивидуальных планов детей в специализированных учреждениях.

По истечении года ГАЗД публикует отчет²⁴ о выполнении данной программы. Наиболее важные мероприятия за 2012 год:

- оценка детей до 3-х лет и детей с ограниченными возможностями в домах ребенка и домах для детей-инвалидов и детей с ограниченными умственными возможностями для составления индивидуальных планов для перевода на альтернативную опеку;
- опрос родителей и родственников 1252 детей-сирот. Вопреки сложившемуся мнению, что эти дети покинуты и близкие ими не интересуются, в опросе согласились принять участие почти 1600 родителей и родственников (дедушки и бабушки, дяди и тети, братья и сестры). На вопрос «Вы бы поддерживали контакт с ребенком, если бы он жил недалеко от вас?» положительно ответили почти половина (47%) опрошенных, отрицательно – 38%, не могут дать точного ответа – 14%. На вопрос «В какой помощи вы нуждаетесь, чтобы поддерживать контакт с ребенком» 11% ответили – в финансовой, 23% - обучение и профессиональная помощь и 71% - в комплексной помощи;
- более 200 проверок во всех домах для детей-инвалидов; оказана профессиональная помощь;
- проведена информационная кампания, подготовлены инфоматериалы и видеоклип о деинституционализации, делающих акцент на вовлечении людей на местном уровне.

4.3. Национальная стратегия "Видение деинституционализации детей в Болгарии на 2010-2025 гг"²⁵

Основная цель – гарантировать право ребенка на воспитание в семье и на доступ к качественной опеке и услугам согласно потребностям. Промежуточные цели:

- 1) Нормативное регулирование, финансирование и обеспечение кадрами широкого спектра услуг детям и семьям в муниципалитетах, построение «хороших практик» и привлечение инновационных подходов;
- 2) Повышение эффективности органов по защите детей;

²⁴ http://sacp.government.bg/media/cms_page_media/22/22.03.Report_NPZD_2012.doc

²⁵ <http://sacp.government.bg/detstvo-za-vsichki/viziya-za-deinstitucionalizaciya/>

3) Закрытие 137 учреждений на протяжении 15 лет от принятия стратегии;

4) Предотвращение помещения детей до 3-х лет в интернаты всех типов после окончания реформы.

Главный принцип деинституционализации – защита интересов ребенка должна быть превыше интересов других сторон, в т.ч. родителей, усыновителей, персонала учреждений; а также то, что семья – наилучшее окружение для развития ребенка. Работники социальной сферы должны понимать, что институциональная опека отрицательно воздействует на детей.

В процессе деинституционализации у каждого ребенка должна быть произведена оценка потребностей. Не допускается перевод из интерната без составления индивидуального плана, разработанного совместно с действующими и будущими воспитателями, а также родителями (по возможности). Большое значение придается поддержанию контактов с биологической семьей. По мере перевода детей мощности интерната должны сокращаться до полного его закрытия. В первую очередь должны быть закрыты интернаты для детей-инвалидов и детей до 3-х лет.

Основные источники финансирования²⁶ данных мероприятий:

1) Европейский структурный фонд (оперативная программа «Развитие человеческих ресурсов²⁷»);

2) Европейский фонд регионального развития (оперативная программа «Региональное развитие²⁸»);

3) Программа развития сельских регионов (мероприятие 321 «Основные услуги населению и экономике в сельских областях»);

4) Государственный бюджет;

5) Другие доноры – ЮНИСЕФ; фонды Lumus Foundation, OAK Foundation.

Приблизительная стоимость реализации стратегии – 108 млн евро²⁹.

4.4. План действий по исполнению Национальной стратегии «Видение деинституционализации детей в Болгарии»

Ранее процесс деинституционализации сталкивался с рядом ключевых проблем:

- недостаточно эффективная координация между участниками: министерствами, местными властями, поставщиками и потребителями услуг;
- недостаточная взаимосвязь между отдельными секторальными политиками, имеющими отношение к благосостоянию детей – семейная и социальная помощь, защита детей, образование, здравоохранение, занятость, жилищная политика, правосудие и др.;
- местные услуги развиваются параллельно с существованием больших интернатов, в результате чего средства используются неэффективно;
- создание «новых» услуг, которые, по сути, подражают интернатам;

²⁶ <http://www.mspm.hr/content/download/9384/72519/version/1/file/Nadia+Shabani.ppt>.

²⁷ <http://www.evrofinansirane.eu/content/view/93/16/>

²⁸ <http://www.evrofinansirane.eu/content/view/91/16/>

²⁹ <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=1755387>

- механизмы финансирования не содействуют сокращению числа оставленных детей;
- недостаточно используются средства ЕС на поддержку реформы защиты и благосостояния детей и семей и др.

*План действий*³⁰ принят с учетом данных проблем, а также лучших международных практик постепенного закрытия интернатов и предоставления новых услуг.

Цели:

- 1) разработать систему семейных и резидентских услуг (услуг на базе местных сообществ), которые бы исключили необходимость существования специализированных интернатов для детей;
- 2) систематически закрывать все “классические” интернаты, обеспечивая при этом кратко- или долговременное размещение детей на семейные формы опеки;
- 3) разработать правовые рамки для перевода детей на семейную и резидентскую опеку;
- 4) улучшить эффективность опеки для наиболее уязвимых детей и их семей.

План включает 6 проектов (направления деятельности), направленных на закрытие 130 интернатов. В контексте ситуации в Республике Беларусь стоит подробнее их рассмотреть:

Проект 1: Деинституционализация домов для детей с ограниченными возможностями

Данное направление реализуется с помощью проекта «*Детство для всех*»³¹. Он является частью операции «Не оставить ни одного ребенка», финансируемой оперативной программой «Развитие человеческих ресурсов» (ОП РЧР) Еврокомиссии. Операция состоит из двух компонентов: 1) «Планирование мер по деинституционализации» (собственно, проект «Детство для всех») и 2) «Развитие социальных услуг в муниципалитетах».

Цель проекта «Детство для всех»³²: закрыть к 2014 году действующие учреждения такого типа; построить 149 Центров размещения семейного типа (детских домов), в которых будут проживать до 12 детей; 37 центров дневного пребывания; 34 центра социальной реабилитации и интеграции. Эти новые учреждения будут находиться в больших поселениях, а не «спрятаны» в маленьких деревнях.

Бюджет проекта «Детство для всех» (компонент 1)³³: 2,53 млн евро. В рамках компонента 2 ОП РЧР предоставит целевое финансирование для поддержания новых социальных услуг. Бюджет компонента 2: 11,8 млн евро.

³⁰http://sacp.government.bg/media/cms_page_media/15/last%20Plan_zaj_dejstvie_final_doc_08%2011%5B3%5D.doc

³¹

<http://www.sapibg.org/attachments/article/1255/Childhood%20for%20all%20project%20%28BG%29.pdf>

³² <http://sacp.government.bg/detstvo-za-vsichki/proektt-za-deinstitucionalizaciya-na-decata-s-uvrezhdaniya>

³³ ВТОРИ МОНИТОРИНГОВ ДОКЛАД Юни 2011 – Юни 2012 г., с.36

Проект 2: Деинституционализация медико-социальных домов (МСД)

Проект направлен на выявление услуг по профилактике, которые бы позволили ограничить помещение детей в интернаты (в частности, детей до 3-х лет), а также предлагали интегрированные медицинские и социальные услуги. Источники финансирования: ОП РР, ОП РЧР.

Посредством этих программ Министерство здравоохранения (МЗ) осуществляет 2 проекта по деинституционализации 8 пилотных МСД:

1) «Реструктуризация МСД для детей 0-3 лет»³⁴. Источники финансирования: ОП РР (схема «Поддержка, реконструкции и оснащения государственных лечебных и здравоохранительных учреждений в городских агломерациях» по приоритетной Оси 1 «Устойчивое и комплексное городское развитие», операция 1.1 «Социальная инфраструктура»). Бюджет: 5,1 млн евро.

2) «Шанс на счастливое будущее», также состоящий из 2х компонентов: а) цель компонента 1 - подготовка к реструктуризации МСД для детей 0-3 лет в 8 пилотных областях (бюджет 1 млн евро); б) компонент 2 «Развитие инновационных комплексных услуг по деинституционализации и профилактике социального сиротства детей 0-3 лет», в его рамках предоставляется целевое финансирование на новые социальные услуги, созданные на базе МСД.

Проект 3: Деинституционализация детей 3-18 лет в домах для детей, лишенных родительской опеки (ДДЛРО)

Источник финансирования: ОП РЧР (операция «Жизнь в сообществе», компонент 1). Бюджет (компонент 1): 7,8 млн евро. В рамках проекта «Развитие систематического планирования и предоставления социальных услуг на региональном уровне» подготовлен анализ районов, в которых может быть реализована данная операция.

Компонент 2 касается лиц с ограниченными возможностями, психическими расстройствами, находящихся в специализированных учреждениях. Бюджет (компонент 2): 7,2 млн евро.

Проект 4: Развитие института приемной семьи

Исполняется в рамках проекта «И у меня есть семья»³⁵, финансируемого ОП РЧР и исполняемого в партнерстве с 81 общиной. Бюджет: 7,7 млн евро. Помимо обеспечения прав детей воспитываться в семейной среде, данный проект имеет задачу сокращения бедности, безработицы (особенно в небольших селениях).

Проект 5: профессиональное развитие социальных работников

Исполняется в рамках проекта «Улучшение потенциала Агентства социальной помощи для повышения качества и эффективности социальной работы», финансируемого ОП РЧР. Бюджет: 5,1 млн евро.

³⁴ <http://umispublic.minfin.bg/srchProjectInfo.aspx?id=50797>

³⁵ <http://umispublic.minfin.bg/srchProjectInfo.aspx?id=53147>

Проект 6: «Развитие системы планирования и предоставления социальных услуг на региональном уровне»³⁶

Цель: оказание гибкой и индивидуальной поддержки уязвимым группам населения. Бюджет: 3,2 млн евро.

5. Управление и обеспечение качества системы опеки детей-сирот

Система опеки детей-сирот в Болгарии представлена государственными учреждениями на разных уровнях: национальном, региональном, локальном.



Рисунок 3.1. Схема госучреждений опеки детей-сирот.

Созданное при Совете министров *Государственное агентство по защите детей (ГАЗД)* координирует работу государственных учреждений по защите детей. В его компетенции входит:

- разработка государственной политики в области защиты детей;
- разработка и контроль исполнения национальных и региональных программ по защите детей;
- проверка соблюдения прав детей в школах, детских садах, больницах;
- разработка стандартов социальных услуг для детей;
- участие в разработке нормативных актов в соответствии с Законом о защите детей;
- выдача лицензий на оказание социальных услуг для детей;
- создание базы данных системы защиты детей;
- научно-исследовательская и образовательной деятельности в области защиты детей;
- поддержка некоммерческих организаций по защите детей;
- реализации политики интеграции с Европейским союзом в области защиты детей.

При агентстве создано два консультативных органа – *Национальный совет по защите детей*³⁷ - площадка, где чиновники и представители различных НГО

³⁶ http://ophrd.government.bg/view_doc.php/5058

³⁷ <http://sacp.government.bg/konsultativni-organi/nszd/>

обсуждают вопросы защиты детей. А также *Совет детей*³⁸, состоящий из несовершеннолетних представителей от 84 регионов страны.

Непосредственно работа по социальной защите и опеке детей в частности возложена на *Министерство труда и социальной политики (далее – МТСП)*. Оно ежегодно разрабатывает *Оперативный план*³⁹, где описаны стратегические цели, приоритеты, задачи, а также бюджет, срок исполнения, ожидаемые результаты, индикаторы исполнения, возможные риски и ответственные учреждения (ведущие и партнеры) по каждой поставленной задаче. Например, среди приоритетов на 2012 год – создание сети комплексных услуг по раннему развитию детей; совершенствование системы поддержки детей и семей; профилактика сиротства, развитие приемных и опекунских семей; деинституционализация опеки.

При министерстве создано *Агентство социальной помощи (далее – АСП)*⁴⁰, состоящее из Департамента социальной защиты и Департамента по защите детей. В его компетенцию входит выдача социальных пособий; контроль за соблюдением стандартов социальных услуг; открытие и закрытие специализированных учреждений; регистрация физических лиц, оказывающих социальные услуги.

Кроме того, АСП контролирует и финансирует *Региональные дирекции социальной помощи*. При них созданы *Советы по усыновлению детей*. На местном уровне функционируют *Локальные дирекции социальной помощи*, отвечающие за услуги и опеку детей в населенных пунктах.

6. Финансирование системы опеки над детьми-сиротами

Основные источники финансирования системы опеки над детьми-сиротами в Болгарии:

- 1) Республиканский бюджет;
- 2) Оперативные программы (далее – ОП) Европейских структурных фондов: «Развитие человеческих ресурсов», «Региональное развитие », «Техническая помощь»;
- 3) Международные фонды (ЮНИСЕФ, фонд Oak Foundation и др.);
- 4) Частные пожертвования.

Главное ведомство, ответственное за исполнение прав детей - Министерство труда и социальной политики (МТСП). В 2012 году на его нужды в бюджете было предусмотрено 490 млн евро, в 2013 – 494,7 млн евро, или 5,6% от приходной части бюджета.

Таблица 3.3. Расходы Министерство труда и социальной политики в 2012-2013 гг.

Наименование политики/программы	2012		2013	
	Расходы, тыс.евро	в % к расходам МТСП	Расходы, тыс.евро	в % к расходам МТСП

³⁸ <http://sacp.government.bg/konsultativni-organi/savet-na-decata-kam-dazd/>

³⁹ http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/20120326_OPERATIVEN%20PLAN_2012_MLSP.doc

⁴⁰ <http://www.asp.government.bg>

1	Политика в области социальной интеграции	263686	53,82	267898	54,16
2	Политика в области защиты людей-инвалидов	84075	17,16	86251	17,44
3	Политика в области социальной защиты и равных возможностей	82013	16,74	80352	16,24
4	Политика в области занятости	49392	10,08	49392	9,98
5	Политика в области трудовых отношений	5137	1,05	5904	1,19
6	Программа "Администрация"	4743	0,97	4149	0,84
7	Политика в области жизненных стандартов, доходов и демографического развития	521	0,11	362	0,07
8	Политика в области свободного движения рабочей силы, миграции и интеграции	365	0,07	365	0,07
	Всего	489933	100	494674	100

Как видно из таблицы, больше половины суммы занимают расходы на Политику в области социальной интеграции, предусматривающую мероприятия по защите прав детей. Она содержит 3 направления:

1) Защита детей через переход от интернатной к альтернативной опеке в семейном окружении.

2) Помощь семьям с детьми.

3) Интегрированные услуги по социальной адаптации.

Направления предусматривают выполнение конкретных услуг (таблица 3.4).

Таблица 3.4. Мероприятия по программам, обеспечивающим защиту прав детей в 2013 году⁴¹

№	Наименование продукта/услуги	Кол-во случаев предоставления (в среднем в месяц)	Расходы, тыс. евро
Программа «Защита детей через переход от интернатной к альтернативной опеке в семейном окружении»			
1	Размещение детей у родных или близких	5100	2863,3
2	Размещение детей в приемной семье	1200	1380,5
3	Профессиональные приемные семьи	-	511,3
4	Профилактика оставления детей	200	204,5
5	Реинтеграция	200	102,3
	ИТОГО		5061,9
Программа «Помощь семьям с детьми»			
1	Ежемесячное пособие на ребенка до 1 года	878000	179 138
2	Ежемесячное пособие родителям детей-инвалидов	22000	27 023
3	Ежемесячное пособие на ребенка до окончания среднего образования (но не старше 20 лет)	26000	15 953
4	Единовременное пособие при рождении ребенка	80000	15 344
5	Единовременное пособие учащимся	45000	3 451

⁴¹ [http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/1500_Programen_Budget_MLSP_2013_13%2006%202012-print%20\(4\)-9%2010.doc](http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/1500_Programen_Budget_MLSP_2013_13%2006%202012-print%20(4)-9%2010.doc)

6	Единовременное пособие при рождении двойни	5000	3 068
7	Единовременное пособие матери-студентке	2000	2 945
8	Единовременное пособие по беременности	21000	1 611
9	Пособие на общественный транспорт многодетным матерям	22000	675
	ИТОГО		249208

Суммы пособий ежегодно утверждаются в Законе о госбюджете⁴². В 2013 году установлены следующие размеры семейных пособий:

- 1) Ежемесячное пособие на ребенка до окончания среднего образования (но не старше 20 лет) семьям со среднедушевым доходом, меньше 180 евро – 18 евро. При этом ребенок не должен находиться на полном гособеспечении в интернате; должен регулярно посещать учебное заведение; постоянно проживать в стране. В случае помещения ребенка в опеку или приемную семью пособие выплачивается, независимо от дохода семьи.
- 2) Единовременное пособие по беременности женщинам, чей доход на члена семьи не превышает 180 евро – 77 евро.
- 3) Единовременное пособие при рождении ребенка (независимо от дохода): 1-ый ребенок – 128 евро, 2-ой – 307 евро; 3-ий и последующие – 102 евро.
- 4) Ежемесячное пособие на ребенка до 1 года семьям со среднедушевым доходом, меньше 180 евро – 51 евро;
- 5) Единовременное пособие матери-студентке очной формы обучения на ребенка до 1 года – 1473 евро;
- 6) Ежемесячное пособие родителям детей-инвалидов – 97 евро.

Направление 3 «Интегрированные услуги по социальной адаптации» предусматривает расширение ряда услуг для детей до 7 лет и улучшение подготовки к школе детей из малообеспеченных семей и других уязвимых групп. Направление финансируется со средств Всемирного банка (40 млн евро).

В 2013 году со средств госбюджета было профинансировано лишь 56% расходов МТСП. 43% поступили из различных фондов: Европейские структурные фонды (ОП РЧР, ОП РР и др.), Совместный фонд и др. (таблица 3.5.).

Таблица 3.5. Источники финансирования расходов МТСП

Источники финансирования (тыс. евро)	Отчет 2011 г.	Бюджет 2012 г.	Прогноз 2013 г.	Прогноз 2014 г.	Прогноз 2015 г.
Общие расходы:	562 783	788 500	867 834	721 390	534 150
Общее финансирование:	562 783	788 500	867 834	721 390	534 150
Собственные доходы	13 300	13 294	14 316	14 316	14 316
Субсидии с республиканского бюджета	474 100	472 983	476 701	476 701	479 204
Структурные фонды Европейского союза	89 179	298 567	372 138	226 716	36 973
Займы	-1 385				
Другие европейские фонды и			1 023		

⁴² <http://www.minfin.bg/bg/page/826>

программы					
Другое	-12 411	3 656	3 656	3 656	3 656

7. Услуги опеки над детьми-сиротами и роль НГО

7.1. Профилактика социального сиротства

В Болгарии на уровне муниципалитетов создан ряд новых услуг, направленных на профилактику сиротства.

*Центры социальной поддержки*⁴³ предлагают следующие базовые услуги для болгарских семей:

- семейное консультирование (в т.ч. психологические и правовые консультации), мотивация и поддержка;
- подготовка и обучение родителей, как заботиться о своих детях;
- посредничество для улучшения взаимоотношений в семье;
- до- и послеродовой уход, индивидуальные и групповые консультации;
- планирование семьи, консультации по репродуктивному здоровью, методам контрацепции, ЗППП.

Что касается профилактики социального сиротства и его негативных последствий, ЦСП оказывают на местном уровне ряд услуг по следующим направлениям:

1) Профилактика насилия в семье:

- социальная, психологическая и терапевтическая работа с детьми-жертвами насилия и их семьями;
- индивидуальная работа с детьми с агрессивным поведением;
- информационные встречи, беседы и консультаций с родителями и учителями.

2) Предупреждение девиантного поведения и непосещения школы:

- индивидуальная работа с «трудными» детьми и их семьями.

3) Приемная опека и усыновление:

- оценка и обучение кандидатов в добровольные и профессиональные приемные родители по утвержденной программе;
- наблюдение и поддержка после размещение ребенка в приемную семью;
- реклама приемной семьи — проведение информационных кампаний;
- обучение и оценка потенциальных усыновителей, наблюдение и поддержка после усыновления.

4) Деинституционализация и реинтеграция воспитанников интернатов:

- групповая и индивидуальная работа с детьми, обучение навыкам самостоятельной жизни, образовательные и профессиональные курсы, развитие навыков искать работу, посредничества при поиске работы, жилья;
- работа с детьми, где есть возможность вернуться в семью.

⁴³http://www.asp.government.bg/ASP_Files/ZD/metodika_cop.doc

Пользователями услуг ЦСП в основном являются семьи, где есть риск оставления ребенка или передачи его в интернат, разрушения семейных связей и отношений; семьи, чьи дети находятся в учреждениях либо в другой семье (приемной или опекунской); приемные семьи и усыновители, в т.ч. потенциальные; семьи с детьми с особыми потребностями; семьи, столкнувшиеся с проблемами и ищущие профессиональной поддержки и др.

Дневные центры для детей-инвалидов созданы для профилактики социального сиротства среди этой категории детей и работы с их семьями. В центрах с детьми проводятся различные занятия и терапии в зависимости от их потребностей и согласно индивидуальному плану. Подобные услуги предоставляют также *Центры социальной реабилитации и адаптации*.

Звено «Мать и дитя»⁴⁴ – это услуга предоставления беременным женщинам и матерям группы риска (где есть риск отказа от ребенка) временного жилища (до 6 месяцев). Цель – профилактика социального сиротства, развитие родительской привязанности, психологические и юридические консультации молодым матерям.

Цель услуги *«Переходное жилье»* – подготовить выпускников интернатов к самостоятельной жизни и выбору профессии; создать сеть социальной поддержки и обеспечить социальную адаптацию. Принцип предоставления услуги – добровольность. Лица, желающие ею воспользоваться, пишут заявление на имя директора. У молодых людей в переходных домах свободный режим дня, они сами планируют свое время. Групповая работа направлена на получение базовых бытовых навыков (приготовление пищи, составление меню, уборка и т.д.), навыков в поиске работы, ведения бюджета, совместного проживания и брака.

7.2. Услуги государственных учреждений опеки детей-сирот

По данным за 2011 год, в Болгарии в учреждениях интернатного типа находилось 6,9 тысяч детей (582,3 на 100 000 детского населения). Это на 500 меньше, чем в предыдущем году, и более чем в 2 раза меньше, чем десятью годами ранее.

На сегодняшний день действуют следующие типы государственных учреждений для детей-сирот:

- 1) Дом медико-социальной опеки (ДМСГД)
- 2) Дома для детей с особенностями развития (задержкой психического развития – ДДМУИ/ДДУИ; детей-инвалидов - ДДФУ)
- 3) Дома для детей, лишенных родительской опеки (ДДЛРГ)

Первый тип находится в ведомстве Министерства здравоохранения, остальные – Министерство труда и социальной политики. Данные по количеству этих учреждений представлены в таблице 3.6.

Таблица 3.6. Численность госучреждений для детей-сирот.

⁴⁴ http://www.asp.government.bg/ASP_Files/metod-ukaz.htm

Тип	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ДДУИ	26	25	25	24	23	23	23
ДДФУ	1	1	1	1	1	1	1
ДДЛРГ	86	86	82	80	75	72	67
ДМСГД	32	32	32	32	31	31	31
Всего	145	144	140	137	130	127	122

Отдельно выделяют *Центры проживания семейного типа*⁴⁵ (далее – ЦПСТ). На начало 2013 года их было 88, число воспитанников – 950 человек. ЦПСТ рассчитаны на 6-15 детей. Согласно принятой методологии, предпочтительней совместное размещение в них детей разного пола, возраста, состояния здоровья и уровня самостоятельности. Не приветствуется создание отдельных ЦПСТ для детей-инвалидов, их размещают в соотношении 2-3 ребенка с особенностями на 6-5 без. Поставщиками услуг в ЦПСТ помимо муниципалитетов (общин) могут быть физические и юридические лица, получившие разрешение на такую деятельность. Создание центра происходит на конкурсной основе. Комиссия оценивает поступившие предложения в 2 этапа: технический и финансовый отбор.

Согласно национальной стратегии «Видение деинституционализации» до 2015 года планируется закрытие 137 интернатов (столько было в 2009 году). В помощь этому созданы и переведены на болгарский язык различные наглядные пособия⁴⁶. В процессе деинституционализации у каждого ребенка должна быть произведена оценка потребностей. Не допускается перевод из интерната без составления индивидуального плана, разработанного совместно с действующими и будущими воспитателями, а также родителями (по возможности). Большое значение придается поддержанию контактов с биологической семьей. По мере перевода детей мощности интерната должны сокращаться до полного его закрытия. В первую очередь должны быть закрыты интернаты для детей-инвалидов и детей до 3-х лет.

7.3. Приемная семья

В 2011 году впервые численность детей на попечении приемных родителей или опекунов превысила численность детей в интернатах и составила 7,5 тыс. человек (на 600 больше, чем в предыдущем году).

В Болгарии есть 2 типа приемных семей: добровольные и профессиональные (получающие зарплату). По данным на середину 2013 года всего таких насчитывается 1663 семей⁴⁷.

⁴⁵ http://www.asp.government.bg/ASP_Files/METHODIKA_CNST_.doc

⁴⁶ см. напр. http://www.crin.org/docs/the_Risk_of_Harm.pdf, <http://wearelumos.org/sites/default/files/research/120926%20Spidla%20easy%20read.pdf>

⁴⁷ http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=595&s1=703&selid=703

Таблица 3.7. Кол-во приемных семей на 30.06.2013 г.

Приемные семьи	Кол-во
Профессиональные	1513
в т.ч. за 6 мес.2013 года	401
Добровольные	150
в т.ч. за 6 мес.2013 года	22
Всего	1663

Также ведется учет приемных семей без детей. Всего по стране их 335 (53 добровольных и 282 профессиональных).

В каждом региональном управлении создана комиссия по рассмотрению и утверждению кандидатов в приемные родители. Комиссия собирается раз в 2 месяца, в ней есть представитель социальных служб, психолог и действующий приемный родитель.

Около 140 приемных родителей Болгарии входят в *Национальную ассоциацию приемной опеки*⁴⁸.

7.4. Роль негосударственных и некоммерческих организаций

Важная роль для развития альтернативных социальных услуг по защите детства отводится различным видам некоммерческих и негосударственных организаций (НКО и НГО). В Болгарии 113 НГО, работающих с детьми и семьями, объединены в «*Национальную сеть за детей*» (далее – НСД). Цель данной ассоциации – улучшить взаимодействие между НГО, работающими в данной сфере. Ассоциация создана при поддержке ЮНИСЕФ и является одним из его важнейших партнеров. НСД публикует свои отчеты по состоянию защиты детей, оценивает работу правительства в этой сфере⁴⁹. Так, в недавнем отчете НСД выражает обеспокоенность по поводу недостаточности бюджетных средств на поддержку материнства, а также настаивает на введении должности Омбудсмена по правам детей⁵⁰.

НСД является посредником в сотрудничестве с бизнесом. На сегодняшний день реализовано несколько проектов с участием бизнеса. Например, в рамках проекта «Приюти ребенка. Создай будущее»⁵¹ болгарский оператор мобильной связи осуществлял финансовую поддержку 200 детей в приемных семьях.

Многие социальные услуги перед тем, как были одобрены на уровне региона или страны, прошли апробацию в конкретной детском доме как проект НГО (рисунок 3.2.):

⁴⁸ <http://www.napg.eu>

⁴⁹ http://nmd.bg/wp-content/uploads/2013/04/belejnik2013_web.pdf

⁵⁰ http://nmd.bg/wp-content/uploads/2010/06/AnnualReport2012_web.pdf

⁵¹ <http://www.mtel.bg/priemi-dete-sazday-badeshte>

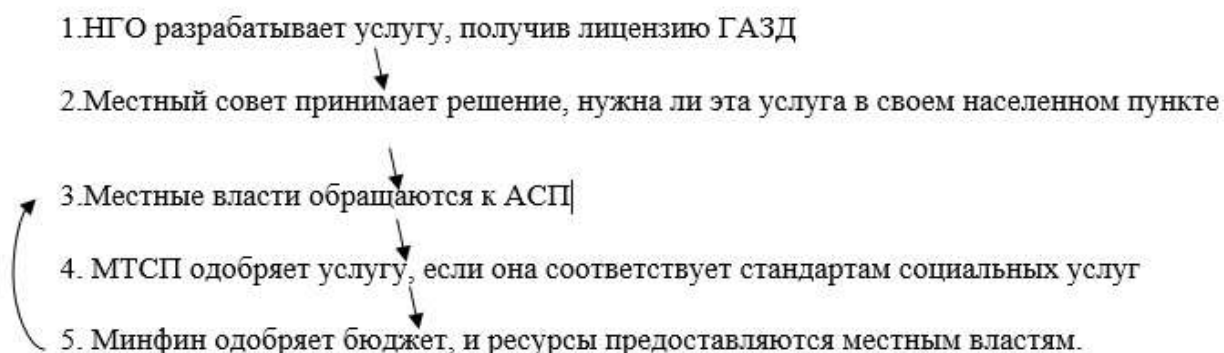


Рисунок 3.2. Взаимодействие НГО и государственных органов.

На практике чаще всего разработка новых социальных услуг осуществляется в рамках пилотного проекта НГО в партнерстве с местными властями, после чего эти услуги внедряются на уровне муниципалитета («общины»), затем подается заявление на получение государственного финансирования, и услуга или предоставляется муниципалитетом, или он организывает конкурс для НГО. Первоначальные опасения и недоверие местных властей к НГО изменились, и продолжают меняться после успешно осуществленных проектов в пилотных регионах

В октябре 2012 года в Болгарии прошли три международных конференции, организованные местными НГО и международными партнерами (FICE, IFCO и Eurochild), посвященных реформе защиты детей.

О значимости организаций третьего сектора говорит также и то, что при ГАЗД, главном государственном органе по защите детей, создан консультативный орган – Национальный совет по защите детей, куда входят представители НГО.

Среди примеров успешной работы НГО в Болгарии можно выделить: а) *„Ноухау центр альтернативной опеки⁵²“* – консультативно-исследовательская организация, которая работает с правительством Болгарии для вывода детей из интернатов и развития муниципальных услуг; б) *Сайт „Мой ребенок⁵³“* – база данных организаций, работающих с детьми с ограниченными возможностями, специальными потребностями или группы риска, она насчитывает около 200 таких организаций.

«Ассоциация родителей⁵⁴» организует семинары по позитивному и успешному родительству, основная цель которых – улучшение коммуникации и повышение доверия в семье, что способствует предотвращению насилия в семье.

«Национальная ассоциацию приемной опеки» объединяет около 140 приемных родителей Болгарии.

⁵² <http://knowhowcentre.nbu.bg>

⁵³ <http://www.moedete.bg>

⁵⁴ <http://www.roditeli.org>

IV. Польша

1. Резюме

На протяжении последних 20 лет польское общество достигло значительных результатов в реформировании системы опеки над детьми-сиротами, унаследованной от коммунистического режима. Эта система была основана на доминировании институционализированных форм опеки над детьми-сиротами – до 1989 года считалось, что детский дом и интернат способны позаботиться о ребенке лучше, чем приемная семья. В начале 90-х годов, в польском обществе широко распространилось убеждение в необходимости распространения альтернативных форм опеки над детьми. Это убеждение было связано в первую очередь с негативным влиянием детских домов на психику и будущую ресоциализацию их воспитанников. Польское законодательство рассматривает право на воспитание в семейных условиях как одно из важнейших прав детей.

Вступление Польши в Европейский союз усилило необходимость скорейшего реформирования системы опеки над детьми для приближения к общеевропейским стандартам. Первой серьезной частью польской реформы системы опеки над детьми стала реформа системы органов местного самоуправления в 1999 году. После этой реформы функции опеки над детьми-сиротами были разделены между гминами, поветами и воеводствами. Такое разделение компетенций между органами местного самоуправления позволило значительно увеличить эффективность их деятельности в сфере оказания помощи нуждающимся детям. Следующим важнейшим этапом в реформировании системы опеки над детьми-сиротами стало принятие Закона о поддержке семьи и системе опеки над детьми в 2011 году. Основными элементами данной реформы является активная профилактика проблемы социального сиротства (создание института семейного ассистента) и постепенная замена детских домов и интернатов учреждениями опеки семейного типа. В настоящее время, не смотря на определенные финансовые трудности, польское правительство продолжает реализовывать глубокую реформу системы опеки над детьми-сиротами – планируется, что к 2020 году Польша достигнет общеевропейских стандартов в этой сфере.

2. Сведения о стране

Таблица 4.1. Основные статистические показатели системы опеки над детьми в Польше.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Численность всего населения, тыс.	38,2	38,2	38,2	38,1	38,1	38,1	38,1	38,1	38,1	38,1	38,5	38,5
Доля детей, %	24,4	23,5	22,7	21,9	21,2	20,6	20,1	19,6	19,3	18,9	18,5	18,5
Численность детей, тыс.	9 332	8 996	8 663	8 349	8 087	7 863	7 660	7 487	7 349	7 231	7 140	7 146
Численность детей в интернатах, тыс.	61,1	61,4	59,5	57,4	56,8	55,8	55,6	53,0	51,8	52,3	50,5	
Дети в интернатах в % от общей численности	0,65	0,68	0,69	0,69	0,70	0,71	0,73	0,71	0,70	0,72	0,71	

детей												
Коэффициент детей в интернатах (на 100 000 детей)	654,9	682,0	687,3	687,2	702,0	709,1	725,7	707,3	704,5	723,2	697,6	
Коэффициент детей в возрасте 0-2 года в домах ребенка (на 100 000 детей того же возраста)	-											
Численность детей на семейных формах, тыс.	50,1	47,9	47,3	47,7	48,4	75,6	76,8	78,5	79,2	81,3	81,5	
Дети на семейных формах в % от общей численности детей	0,54	0,53	0,55	0,57	0,60	0,95	1,00	1,05	1,08	1,12	1,14	
Коэффициент детей на семейных формах (на 100 000 детей)	537,0	532,7	545,6	571,4	598,9	961,3	1 002	1 049	1 078	1 124	1 124	
Общий коэффициент усыновления (на 100 000 детей 0-3 лет)	170,8	174,1	182,8	182,9	203,5	196,4	189,8	189,9	190,7	189,5	181,7	180,2
Соотношение детей на семейных формах устройства к интернатам	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	
Всего детей в учреждениях и на семейных формах, тыс.	111,2	109,3	106,8	105,1	105,2	131,4	132,4	131,5	131	133,6	132	
Доля детей в учреждениях и на семейных формах в % от общей численности детей	1,19	1,21	1,23	1,26	1,30	1,67	1,73	1,76	1,78	1,85	1,85	
Объем ВВП на душу населения (в постоянных долларах США 2000 г.)	4 454	4 532	4 600	4 781	5 039	5 224	5 553	5 932	6 236	6 333	6 574	6 854
Индекс развития человеческого потенциала	0.778	-	-	-	-	0.798	0.802	0.806	0.811	0.813	0.817	0.819

Источник: Country Profiles 2013 (www.transmonee.org)

3. Социальные корни проблемы опеки над детьми-сиротами

Проблема развития системы опеки над детьми-сиротами является весьма актуальной для польского общества. Актуальность этой проблемы заключается не в ее масштабе, а скорее в осознании необходимости коренной реформы системы опеки над детьми-сиротами. Польское общество и государственный аппарат осознают неэффективность и негативные последствия воспитания детей-сирот в детских домах, а также необходимость активной профилактики проблемы социального сиротства и развития института приемной семьи.

Государственная статистика показывает, что в Польше насчитывается около 130 тысяч детей-сирот (на 7 миллионов 140 тысяч детей, живущих в стране). Около 3 тысяч детей не имеют обоих родителей, то есть являются полными сиротами. Остальные имеют по крайней мере одного биологического родителя (17% имеют

одного родителя, 80% – обоих)⁵⁵. Эти цифры подтверждают общеевропейскую ситуацию с детьми-сиротами: абсолютное большинство из них являются социальными сиротами, которые были изъяты по разным причинам от их родителей. В Польше главными причинами изъятия детей из неблагополучных семей являются: алкогольная и наркотическая зависимости родителей (40% случаев), неисполнение родительских обязанностей (25%), насилие в семье, инвалидность ребенка, тяжелая болезнь родителя и выезд родителей на постоянное место жительства за границу (по 3% в каждом случае). Низкое социально-экономическое положение семьи являлось причиной изъятия ребенка в абсолютном меньшинстве случаев. Речь идет о крайней бедности семьи (1%), жилищных проблемах (0,9%) и безработице (0,4%)⁵⁶.

Следует заметить, что официальная статистика часто не учитывает детей из относительно благополучных семей, родители которых долгое время проживают за границей. Вступление Польши в Европейский союз в 2004 году вызвало значительную миграционную волну (около 3 миллионов человек), которая усугубила проблему социального сиротства в стране. Данные социологических исследований показывают, что помимо официальных 130 тысяч детей-сирот еще около 130 тысяч детей находится без постоянной опеки родителей в связи с их выездом на ПМЖ за границу. Половина из этих детей воспитывается только одним из родителей, четверть – дедушками и бабушками, 10% – другими близкими родственниками и 3% – дальними родственниками. В такой ситуации, угроза лишения родительских прав заставляет многих родителей вернуться к опеке над своим ребенком.

На протяжении последних 20 лет проблема реформирования системы опеки над детьми-сиротами в Польше являлась одним из приоритетов социальной политики польского правительства. В начале 1990-х годов Польша унаследовала от старого коммунистического режима систему опеки над детьми-сиротами, основанную на функционировании крупных детских домов, которые отличались неэффективностью, высоким уровнем насилия и негативным влиянием на психологическое развитие его воспитанников. Осознание всех негативных эффектов детских домов для психики и ре-социализации детей-сирот, а также давление со стороны гражданского общества, заставили правительство страны реализовать поэтапный план ликвидации детских домов и их замену альтернативными способами опеки над детьми (активная профилактика социального сиротства, развитие приемных семей и семейных детских домов). Вступление Польши в Европейский союз поставило власти страны перед необходимостью обеспечения общеевропейских социальных стандартов в польской системе опеки над детьми-сиротами.

Несмотря на принципиальное согласие на полный перевод опеки над детьми-сиротами в учреждения семейного типа, польская реформа детских домов растянулась на долгие годы. Главными сложностями в проведении реформы стали

⁵⁵ Najwyższa Izba Kontroli. (2012). NIK o domach dziecka. <http://www.nik.gov.pl/plik/id.3757.vp.4791.pdf>

⁵⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. (2012). Raport na temat funkcjonowania Ustawy o Wspieraniu Rodziny i Systemie Pieczy Zastępczej.

неповоротливость государственного аппарата, значительные ограничения в бюджете государства, а также недостаточное количество приемных семей в стране. В 1990-х годах польское правительство взяло курс на ликвидацию крупных детских домов и замену их учреждениями с меньшим количеством воспитанников. Такие небольшие учреждения являются более эффективными и дружественными для детей-сирот, так как в них удается частично воссоздать семейную атмосферу⁵⁷. Параллельно с реформированием детских домов в начале 1990-х годов польские органы социальной опеки начали активно сотрудничать с многочисленными негосударственными организациями, иностранными благотворительными фондами и структурами Католической Церкви. Такая совместная деятельность государства с НГО и общественными активистами способствовала значительному улучшению ситуации в детских домах Польши.

Ключевым фактором, ускорившим развитие системы опеки над детьми-сиротами в Польше в начале 2000-х годов, стала реформа системы местного самоуправления, проведенная в 1999 году. Результатом данной реформы стало окончательное закрепление органов местного самоуправления на трех уровнях – воеводство, повет и гмина. Одной из центральных идей реформы было намерение создать интегрированную систему опеки над детьми-сиротами на уровне местного самоуправления (повет и гмина). Согласно новой концепции территориальной организации Польши, центральные государственные органы несут ответственность за принятие законов и норм, а также за контроль и мониторинг реализации государственных программ в сфере опеки над детьми-сиротами. Непосредственными реализаторами данных программ являются местные власти на уровне воеводств (воевода), поветов (староста) и гмин (войт, бурмистр).

4. Государственная политика и законодательная база системы опеки детей-сирот в Польше

Таблица 4.2. Основные законодательные акты, направленные на защиту прав детей в Польше.

	Название законодательного акта	Год принятия
1	Кодекс семьи и опеки за детьми	1964
2	Закон о правовом положении несовершеннолетних	1982
3	Конституция Республики Польша	1997
4	Закон о детском омбудсмене	2000
5	Закон о предупреждении насилия в семье	2005
6	Закон о поддержке семей и системы опеки над детьми-сиротами	2011
7	Закон об опеке над детьми до 3 лет	2011

⁵⁷ Rogulska, Agnieszka (red). (2011). Rodzinne Formy Opieki Zastępczej. Teoria i Praktyka. Fundacja na Rzecz Dzieci i Młodzieży „Szansa” – SOS-Wioski.

Таблица 4.3. Основные общенациональные программы направленные на защиту прав детей в Польше.

	Название программы	Срок действия
1	Национальный план деятельности, направленной на пользу детей „Польша для детей”	2004-2012
2	Стратегия социальной политики	2007-2013
3	Национальная стратегия социальной интеграции	2003
4	Национальный план действий направленных на развитие социальной интеграции	2004 – 2006
5	Стратегия развития образования	2007-2013
6	Государственная стратегия для Молодежи	2003 – 2012
7	Программа предотвращения социальной изоляции и преступности среди детей и молодежи	2002-2014
8	Программа „Безопасная и дружественная школа”	2008-2013
9	Национальная программа предупреждения насилия в семье	2006-2016
10	Стратегия развития человеческого потенциала	2013-2020
11	Национальная программа ”Социальная поддержка и социальная интеграция”	2006-2008
12	Национальная программа здоровья	2007-2015
13	Карта прав инвалидов	1997

Одной из важнейших общенациональных программ, направленных на защиту прав детей в Польше является национальный план деятельности, направленной на пользу детей „Польша для детей” (2004-2012). Эта программа является первой национальной стратегией в сфере защиты прав детей в Польше. Данная стратегия в первую очередь направлена на достижение значительного прогресса в следующих сферах: пропагандирование здорового образа жизни среди детей и молодежи, обеспечение доступа к качественному образованию, помощь и поддержка нуждающимся и проблемным семьям, а также защита детей от физического насилия в семьях. Одним из самых больших успехов данной программы была координация усилий государственных органов Польши и негосударственных организаций при решении наиболее острых социальных проблем, стоящих перед польскими детьми (подробнее об этом речь пойдет в разделе 7.4).

В конце 2013 года завершается реализация основной государственной программы по решению социальных проблем в Польше - Стратегии социальной политики (2007-2013). Первостепенным приоритетом данной программы является улучшение социальных условий для функционирования семей. Особое внимание в данной Стратегии обращается на регулярную работу с проблемными и нуждающимися семьями, в целях предупреждения проблемы социального сиротства. В 2014 году планируется принятие Стратегии социальной политики на следующие 5 лет, в которой будут учтены все нововведения реформы системы опеки над детьми-сиротами, проведенной в 2011 году.

Таблица 4.4. Основные программы органов местного самоуправления Польши, направленные на защиту прав детей.

1	Воеводская стратегия социальной политики (принята в каждом воеводстве)	2002 - 2015
2	Воеводская программа помощи и социальной интеграции	2010 - 2015
3	Стратегия развития воеводства	2000 - 2015
4	Региональная оперативная программа воеводства	2007-2013
5	Стратегия решения социальных проблем (принята на уровне каждой гмины, повета и города на правах повета)	2008 - 2015
6	Стратегия развития гмины, повета	2007-2015

4.1 Реформа системы опеки над детьми-сиротами

После вступления Польши в Европейский союз в 2004 г. возникла острая необходимость реформирования польской системы опеки над детьми-сиротами с целью ее приближения к общеевропейским стандартам. До 2010 г. польское правительство разрабатывало основные положения реформы, и в 2011 г. был принят один из главных документов, реформирующих польскую систему опеки над детьми-сиротами – Закон о поддержке семьи и системе опеки над детьми⁵⁸. Принятие этого документа явилось значительным шагом, направленным на полное реформирование системы опеки над детьми-сиротами в Польше, увеличение поддержки приемных семей, более активную профилактику проблемы социального сиротства и постепенную замену всех детских домов в Польше альтернативными учреждениями семейного типа. Закон начал действовать с 2012 г., однако большинство его положений войдут в силу только после 2015 г. Реформа системы опеки за детьми-сиротами предполагает достижение значительных изменений по следующим критериям:

1) Увеличение числа детей, которые возвращаются в свои биологические семьи из детских домов и приемных семей.

2) Развитие системы альтернативных центров опеки над детьми-сиротами: центры усыновления, центры для приемных семей, учреждения кризисной интервенции, специализированные консультационные центры.

3) Развитие новых необходимых форм работы с нуждающимися семьями: семейная терапия, консультационные услуги, постоянный мониторинг ситуации в проблемных семьях.

4) Развитие системы приемных семей, в том числе специализированных семей.

5) Уменьшение количества детских домов и сокращение их размера.

Главные элементы данной реформы направлены на развитие инструментов предотвращения проблемы сиротства, а также на постепенное сокращение

⁵⁸ Ustawa o Wspieraniu Rodziny i Systemie Pieczy Zastępczej. 09.04.2011.

количества воспитанников государственных детских домов и развития альтернативной системы опеки.

В данный момент на основании этого закона в польских детских домах не могут пребывать дети младше 7 лет. Несмотря на это, в 2013 г. в таких учреждениях воспитывалось около 4 тысяч детей такого возраста. Эта цифра демонстрирует нехватку значительного количества приемных семей в стране. На основании принятого Закона до 2020 года все дети младше 10 лет будут воспитываться в приемных семьях либо учреждениях семейного типа. Также реформа предполагает, что до 2021 года во всех воспитательных учреждениях для детей-сирот будет находиться не более 14 воспитанников.

Одним из самых эффективных нововведений в Польше является институт семейного ассистента, главной целью которого является предупреждение необходимости изъятия ребенка из проблемной семьи. Уже после года функционирования семейных ассистентов количество изъятых детей сократилось с 91 тысячи в 2011 до 78 тысяч в 2012 году⁵⁹.

Самым значительным эффектом реформы системы опеки за детьми-сиротами в Польше является постепенное сокращение количества воспитанников детских домов. В 2012 г. в государственных учреждениях опеки находилось 26% от общего количества детей-сирот. При этом 74% детей-сирот воспитывается в приемных семьях и учреждениях семейного типа, 43% – в родственных семьях, 31% – в других видах семей (приемные, семейные детские дома). В государственных детских домах в 2011 г. находилось 24,7 тысяч детей, в то время как в 2012 г. – 20,5 тысяч. В 2011 г. в приемных семьях Польши находилось 58, 1 тысяча детей, а в 2012 – 66,9 тысяч⁶⁰ (по данным Министерства труда и социальной политики⁶¹).

Первые позитивные эффекты нового закона уже видны, однако основная часть планируемых позитивных изменений произойдет только после 2015 г. В данный момент самым большим вызовом для социальной политики государства в этой сфере является необходимость выделения требуемых финансовых ресурсов для реализации дальнейших этапов реформы.

Стоимость реформы системы опеки над детьми-сиротами в Польше составляет около 70 миллионов злотых в год (18 млн евро). В 2012 г. на проведение реформы правительство Польши выделило 62,5 млн злотых. Из этой суммы 40% будет направлено в бюджет воеводств (верхний уровень самоуправления) на поддержку центров усыновления, а 56% будут переданы структурам самоуправления на уровне гмин (нижний уровень самоуправления) на содержание семейных ассистентов и консультативную помощь приемным семьям и семейным детским домам. Дополнительно 7,8 млн злотых было выделено из бюджета Министерства труда и социальной политики на частичное покрытие стоимости

⁵⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Raport na temat funkcjonowania Ustawy o Wspieraniu Rodziny i Systemie Pieczy Zastępczej.

⁶⁰ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Raport na temat funkcjonowania Ustawy o Wspieraniu Rodziny i Systemie Pieczy Zastępczej.

⁶¹ Существует некоторая разбежка в данных Министерства труда и социальной политики Польши и международных данных. В данном случае речь идет не о сравнении данных, а о оценке результатов реформы системы опеки.

создания института координатора альтернативной семейной опеки (средства выделены на уровне поватов – среднего звена системы самоуправления).

В 2013 и 2014 гг. планируется выделение следующих средств на реализацию реформы системы опеки над детьми-сиротами: 54 и 76 млн злотых соответственно. Эти средства будут направлены на развитие института семейных ассистентов и координаторов альтернативной семейной опеки. Правда, по мнению представителей органов местного самоуправления, выделенные на реализацию реформы средства недостаточны. Их дефицит может привести к тому, что власти гмин и поватов не смогут обеспечить успешную реализацию реформы опеки над детьми-сиротами.

5. Управление и обеспечение качества системой опеки за детьми-сиротами

Управление системой опеки над детьми-сиротами в Польше осуществляется государственными органами на нескольких уровнях – национальном (центральные органы власти), региональном (воеводства) и локальном (поваты и гмины).

Исполнительная власть:

Совет Министров Республики Польша

- Министерство труда и социальной политики
 - Департамент семейной политики
 - Департамент помощи и социальной интеграции
- Министерство образования
- Министерство внутренних дел
- Министерство юстиции
- Министерство здравоохранения

Законодательная власть:

- Детский омбудсмен (выбирается польским парламентом)

Судебная власть:

- Семейные суды (ответственные за вопросы, регулируемые семейным правом Польши)

Министерство труда и социальной политики Польши играет одну из ключевых ролей в системе опеки над детьми-сиротами и профилактики проблемы социального сиротства. В компетенцию Департамента социальной политики данного министерства входят следующие задачи:

- развитие и защита института материнства, семьи и детства;
- координация деятельности государственных органов, негосударственных организаций и других институтов, направленных на защиту и поддержку нуждающихся детей;
- профилактика появления проблемных семей;
- реализация государственных программ, направленных на помощь семьям, находящимся в тяжелой ситуации.

Важное место в системе управления опекой над детьми-сиротами занимает институт Детского омбудсмена, функционирующий с 2000 года. Главной задачей этого института является последовательная защита прав ребенка (в том числе, их защита от нарушений государственными органами). Деятельность Детского омбудсмена основывается на признании фундаментального права ребенка к воспитанию исключительно в семейных условиях.

Проблема эффективного управления польской системой опеки над детьми-сиротами является очень актуальной, так как отсутствие согласованности действий государственных органов на разном уровне приводит к серьезному понижению стандартов качества социальной поддержки в данной сфере. В 2008 г. Главная контрольная палата Польши провела проверку 30 детских домов в разных частях страны. По результатам этой проверки ни один из детских домов не соответствовал установленным стандартам качества. Самыми частыми проблемами было недостаточное число воспитателей, отсутствие необходимого оснащения и слишком большое число воспитанников. В 25% детских домов были замечены случаи физического и психического насилия среди детей и молодежи. Только в 3 из 28 детских домов не были замечены акты вандализма, агрессии и насилия, требующие вмешательства полиции⁶². Нежелание руководства детских домов информировать полицию о таких случаях, а также медлительность польских судов способствует распространению безнаказанности среди некоторой части воспитанников. Контрольная палата отметила многочисленные случаи нарушения процедуры распределения детей и молодежи по детским домам, когда в них направлялись малолетние преступники, которые должны были находиться в специализированных учреждениях опеки. Помимо этих проблем, было отмечено отсутствие координации между различными государственными учреждениями, которые занимаются решением проблем детей-сирот. Часто орган социальной опеки не имел всей необходимой информации о воспитаннике, так как она не была предоставлена другим государственным учреждением. Серьезное отсутствие координации между учреждениями социальной опеки еще более усугубляет проблемы детей-сирот и делает крайне тяжелой возможность ее реформирования. Такие неутешительные результаты проверки свидетельствуют об общей неэффективности института детских домов, а также механизмов управления государственной системой социальной опеки.

Одной из самых серьезных проблем в управлении системой опеки над детьми-сиротами является проблема неэффективности польской судебной системы. Польские суды с большими задержками предоставляют органам опеки информацию о судебных делах по вопросам их воспитанников, а также затягивают принятие конкретных решений на месяцы и годы. Самый яркий пример неэффективности польской судебной системы – это продолжительность процесса усыновления ребенка, которая вызвана его неурегулированным юридическим статусом. В большинстве случаев воспитанники детских домов имеют обоих биологических

⁶² Najwyższa Izba Kontroli. (2012). NIK o domach dziecka. <http://www.nik.gov.pl/plik/id.3757.vp.4791.pdf>

родителей, чьи родительские права суд не аннулировал. Средняя продолжительность процесса усыновления в Польше – 2,5 года, однако при необходимости лишения родительских прав он может растянуться до 8 лет⁶³.

6. Финансирование системы опеки над детьми-сиротами

Основным источником финансирования системы опеки над детьми-сиротами в Польше является государственный бюджет. На финансирование социальных программ направляется около 19% польского бюджета. От этих расходов 60% составляют пенсии, 30% - охрана здоровья и поддержка инвалидов, около 3% - помощь безработным и строительство льготного жилья и около 4,5% - расходы на поддержку семей. По последнему показателю, Польша значительно отстает от остальных членов Европейского Союза, где в среднем, расходы на поддержку семей составляют около 8% государственного бюджета. Такое же отставание наблюдается и по общему объему социальных расходов – в 2010 году, страны Европейского Союза направили на социальные программы около 30% бюджета (18% в Польше). Таким образом, в ближайшем будущем перед Польшей будет стоять задача значительного увеличения социальных расходов, в первую очередь на разнообразную поддержку детей и семей.

Таблица 4.5. Расходы бюджетов органов местного самоуправления в 2012 году, в тыс. евро.

	Гмины (нижний уровень)	Поветы (средний уровень)	Города на правах поветов	Воеводства (верхний уровень)	Всего
Общий бюджет органов местного самоуправления	18 688 433	5 351 553	15 174 003	3 752 503	42 966 493
Социальная помощь (все категории)	3 026 618	786 391	1 576 351	29 040	5 418 403
Воспитательные учреждения для детей-сирот	2 675	155 075	121 214	1 073	280 038
Приемные семьи	1 474	132 055	64 975	-	198 505
Центры помощи семьям	6,9	50 477	4 615	450	55 550
Центры усыновления	56	42	24	5 993	6 116
Услуги по уходу за детьми- сиротами	58 569	0,5	45 084	-	103 654

⁶³ Najwyższa Izba Kontroli. (2012). NIK o domach dziecka.
<http://www.nik.gov.pl/plik/id.3757,vp.4791.pdf>

Таблица 4.5 показывает величину расходов органов местного самоуправления по основным категориям системы опеки над детьми-сиротами. Наиболее дорогой категорией расходов является финансирование воспитательных учреждений для детей-сирот (детских домов) – более 280 миллионов евро в год. Расходы на поддержку приемных семей и альтернативной системы опеки составляют около 200 миллионов евро, а оказание услуг по уходу за детьми-сиротами, в том числе профилактика проблемы социального сиротства – около 100 миллионов евро.

Таблица 4.6. Процентное соотношение социальных расходов бюджетов органов местного самоуправления (гмина-повет-воеводство).

	Гмины (нижний уровень)	Поветы (средний уровень)	Города на правах поветов	Воеводства (верхний уровень)	Всего, тыс. евро
Социальная помощь (все категории)	56%	14%	29%	0,5%	5 418 403
Воспитательные учреждения для детей-сирот	1%	55%	43%	0,3%	280 038
Приемные семьи	0,7%	66%	33%	-	198 505
Центры помощи семьям	0%	91%	8,3%	0,7%	55 550
Центры усыновления	0,9%	0,6%	0,5%	98%	6 116
Услуги по уходу за детьми- сиротами	56%	1%	43%	-	103 654

Информация, представленная в таблице 4.6, показывает разделение компетенций органов местного самоуправления в реализации программ опеки над детьми-сиротами. Различные компетенции гмин, поветов и воеводств являются результатом реформы местного самоуправления 1999 года, а также реформы системы опеки над детьми 2011 года.

Уровень гмины (нижний уровень системы самоуправления):

- 1) Услуги по уходу за детьми-сиротами (консультационная помощь, выплата материальной помощи).
- 2) Расходы на содержание органов профилактики (семейный ассистент, центры дневной помощи).

Уровень повета (средний уровень системы самоуправления):

- 1) Расходы на содержание ребенка в приемной семье или семейном детском доме.
- 2) Расходы на содержание воспитанников детских домов.
- 3) Расходы на продолжение образования и ресоциализацию детей-сирот.

Уровень воеводства (верхний уровень системы самоуправления):

1) Финансирование центров усыновления.

На протяжении последних 20 лет одной из самых больших проблем системы опеки над детьми-сиротами в Польше является нехватка бюджетных средств, необходимых для реформирования этой сферы. Расходы на содержание детских домов и приемных семей лежат в компетенции органов местного самоуправления на уровне повата (района). В связи с быстрым развитием польской экономики и постоянным ростом бюджетных расходов на социальные нужды польские органы местного самоуправления выделяют довольно серьезные финансовые ресурсы на содержание детских домов. Несмотря на растущие бюджетные расходы, проблема качества пребывания детей в государственных детских домах все еще продолжает быть актуальной. Значительная часть проблем детских домов Польши связана с тем, что государственные органы социальной защиты, как правило, менее эффективно распоряжаются финансовыми ресурсами по сравнению с приемными семьями и негосударственными организациями. В такой ситуации в целях более разумного распределения бюджетных средств правительство Польши взяло курс на создание небольших детских домов (до 14 воспитанников), а также постепенную ликвидацию детских домов как таковых (после 2020 г.).

Опыт Польши и других европейских государств показывает, что детские дома являются самым дорогим видом опеки за детьми-сиротами. Содержание ребенка в семейном детском доме или приемной семье, как минимум, на 30% дешевле⁶⁴. Например, средняя стоимость содержания приемного ребенка в родственной семье в 2007 г. составила около 660 злотых в месяц (165 евро), в приемной семье – 843 злотых (210 евро), в профессиональной приемной семье – 1248 злотых (310 евро) и в семейном детском доме – 1800 злотых (450 евро). В то же время стоимость содержания ребенка в детском доме составляет от 2000 до 3700 злотых⁶⁵ (от 500 до 920 евро). Таким образом, политика замены детских домов учреждениями опеки семейного типа обуславливается не только более высоким психологическим комфортом для ребенка и его успешной социальной адаптацией, но также и значительной экономией бюджетных средств. Вместо финансирования громоздких и неэффективных детских домов государство может перенаправить ресурсы на активное предупреждение проблемы социального сиротства, а также на расширение финансовой поддержки приемных семей.

После вступления Польши в Европейский союз в 2004 г. возникла необходимость приближения стандартов польской социальной политики к общеевропейскому уровню. С этой целью польское правительство ежегодно выделяет средства на улучшение условий содержания воспитанников детских домов. Следует отметить, что эта поддержка является временным решением проблемы опеки над детьми-сиротами. Главной целью польского правительства является постепенная замена всех детских домов в стране учреждениями опеки семейного типа. Несмотря на однозначную политическую позицию по этому вопросу, полное закрытие детских домов в Польше может произойти только после 2020 г. На протяжении ближайших нескольких лет основная часть финансовых

⁶⁴ Browne, Kevin. (2009). The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care. Safe the Children Fund.

⁶⁵ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. (2008). Założenia do ustawy o Pieczy Zastępczej.

ресурсов будет направлена на постепенный перевод детей младшего возраста (до 3 лет, до 7 лет и до 10 лет) из детских домов в приемные семьи. Ликвидация основной части детских домов в Польше будет довольно дорогой реформой, однако после ее проведения бюджет сможет экономить значительные средства, которые могут быть направлены на профилактику социального сиротства.

7. Услуги опеки над детьми-сиротами в Польше и роль НГО

7.1. Профилактика проблемы социального сиротства

Одним из самых эффективных способов решения проблемы сиротства и уменьшения количества воспитанников детских домов является систематическая профилактическая работа с проблемными семьями. В Польше она включает следующие элементы: консультации специалистов-психологов, терапия и посредничество, юридическая помощь, помощь в уходе и заботе за детьми, организация групп самопомощи и поддержки. Каждая нуждающаяся семья может получить необходимую профилактическую помощь при содействии следующих организаций:

а) *Семейный ассистент* – государственный социальный работник, который занимается исключительно работой с нуждающимися семьями. Организация работы семейных ассистентов находится в обязанности руководства самоуправления на уровне гмины. Важнейшей задачей семейного ассистента является предупреждение серьезных конфликтов в семье, которые могут повлечь за собой лишение родительских прав и необходимость изъятия ребенка из семьи. Для того чтобы работа семейного ассистента имела серьезный эффект, под его опекой не может находиться более 20 нуждающихся семей. Институт семейного ассистента является крайне важным для профилактики и мониторинга проблемы социальных сирот в Польше. Большинство проблемных семей в этой стране имеет своего ассистента, который оказывает помощь не только родителям, но и ребенку. В 2012 г. в Польше действовало 2019 семейных ассистентов, 695 из которых занимались семьями, к которым их направили по решению суда. За последний год семейные ассистенты провели работу с 18 тысячами семей. В 2,6 тысячах семей их работа закончилась успехом, а 1,7 тысяч семей отказались от сотрудничества. Статистическая информация о деятельности семейных ассистентов в Польше показывает, что им удается добиваться позитивного результата в работе с проблемной семьей в 50% случаев⁶⁶.

В обязанности семейного ассистента входит оказание следующих видов помощи:

1) Поддержка семьи в решении всех типов вопросов и проблем, связанных с воспитанием и уходом за ребенком (уход за новорожденными, советы по

⁶⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. (2012). Raport – Wspieranie rodziny i piecza zastępcza (cele Ustawy w świetle najnowszych danych statystycznych).

правильному питанию для детей разного возраста, развитие способностей ребенка, исполнение родительских обязанностей).

2) Применение разнообразных психологических методов, позволяющих обеспечить как можно более долгое пребывание ребенка в его семье.

3) Постоянный мониторинг ситуации в семье (оценка ситуации – улучшение или ухудшение, безопасность нахождения ребенка в проблемной семье).

4) Работа с родителями даже после изъятия ребенка из семьи в целях обеспечения возможного будущего возвращения ребенка в его биологическую семью после значительного улучшения условий содержания ребенка.

5) Участие в принятии решения о судьбе ребенка до его совершеннолетия или момента усыновления другой семьей.

б) *Центр дневной помощи* – государственное социальное учреждение, целью которого является опека над детьми из проблемных семей в дневное время. В Польше существуют два вида таких центров: воспитательный и специализированный. Воспитательный центр дневной помощи занимается опекой, воспитанием, помощью в учебе и организацией свободного времени ребенка. Специализированный центр организует групповые и индивидуальные терапевтические, коррекционные и логопедические занятия. В 2012 г. на территории Польши функционировали 2863 таких центра: 2370 воспитательных и 365 специализированных. Воспитательные центры оказали помощь 118 тысячам детей, а специализированные – 19 тысячам. Функционирование центров дневной помощи организуется на уровне гмин. Также допускается организация таких центров на уровне поватов. Более 55% таких центров находится под управлением гмин и около 45% управляется НГО, фондами, Католической Церковью и другими общественными организациями.

в) *„Помогающие семьи“*. При содействии семейного ассистента, проблемной семье может оказываться помощь так называемой „помогающей семьи“. Эта помощь может касаться вопросов воспитания ребенка, ведения домашнего хозяйства и решения основных бытовых проблем семьи. Такая помощь реализуется при согласии проблемной семьи, которая сама определяет форму сотрудничества с „помогающей семьей“.

Основным инструментом решения проблемы социального сиротства в Польше являются государственные социальные программы, направленные на ее профилактику. Тот факт, что более 97% воспитанников польских детских домов имеют одного или двух живых родителей говорит о том, что единственным эффективным способом профилактики социального сиротства является постоянный мониторинг проблемных семей и раннее предотвращение необходимости изъятия ребенка из проблемной семьи⁶⁷.

Организация постоянного мониторинга проблемных семей в Польше сталкивается с целым рядом сложностей. Первая заключается в том, что значительное число детей из проблемных семей в раннем возрасте не посещает детские сады, а воспитываются дома. В Польше меньше 15% детей в возрасте до 3

⁶⁷ Bielak, Anna (red.). (2011). *Pogłębiona i zaktualizowana analiza sytuacji pod kątem Odbiorców i Użytkowników w ramach projektu „Świat dobrej przyszłości”*. Raport Diagnostyczny FIM.

лет посещают детские сады. В сельской местности эта цифра может быть значительно ниже⁶⁸. Как правило, неблагополучные семьи реже высылают детей в детские сады, что лишает социальные службы возможности получения информации о возможных серьезных проблемах в таких семьях. Единственным каналом раннего выявления неблагополучных семей являются медицинские работники, которые периодически навещают детей в возрасте до 3 лет. Однако в компетенцию польских медицинских работников не входит оценка условий содержания ребенка в семье. Только в срочных случаях медицинские работники информируют органы социальной опеки об опасности дальнейшего пребывания ребенка в семье. Таким образом, одним из самых больших вызовов для эффективной реализации профилактических мероприятий по предупреждению проблемы социального сиротства в Польше является организация постоянного мониторинга проблемных семей на территории всей страны, в первую очередь в сельской местности.

Помимо активной реализации политики предупреждения социального сиротства в Польше социальные службы этой страны обращают большое внимание на оказание регулярной помощи детским домам и приемным семьям. Помощь заключается в организации специализированных образовательных программ для воспитанников детских домов и приемных семей, а также для работников этих учреждений. Такая специализированная консультационная поддержка является необходимой в первую очередь для успешной социализации воспитанников детских домов. Польские дети-сироты имеют более низкие шансы на получение качественного школьного образования, что является одной из самых больших угроз для успешной социализации ребенка. Довольно часто воспитанники польских детских домов и приемных семей значительно отстают от ровесников в образовательном плане, что вызвано низкой самооценкой детей и определенным отставанием их интеллектуального развития. Для решения этой проблемы государственные социальные органы финансируют специальные образовательные программы для развития способностей детей-сирот в Польше. Эти программы направлены не только на воспитанников детских домов, но также на детей из приемных семей. В данный момент более 60% приемных семей в Польше получает дополнительную образовательную помощь от школ, около 35% – от частных лиц и около 30% – от волонтеров⁶⁹. Главными недостатками дополнительных государственных образовательных программ для детей-сирот является то, что они полностью не направлены на самую нуждающуюся категорию детей в возрасте до 7 лет.

Помимо дополнительных образовательных программ для детей-сирот социальные службы Польши вместе с многочисленными негосударственными организациями оказывают регулярную терапевтическую, психологическую и медицинскую помощь детям-сиротам. Главной целью этой помощи является успешная ресоциализация воспитанников детских домов и приемных семей. Следует отметить, что по мере дальнейшего развития польской экономики государственный

⁶⁸ Urban, Mathias. (2009). Early Childhood Education in Europe. Achievements, Challenges and Possibilities. Education International.

⁶⁹ Millward Brown SMG/KRC. (2004). Potrzeby edukacyjne dzieci i rodziców w rodzinnych domach dziecka. Raport z badania.

бюджет в состоянии выделять все большие средства на реализацию профилактических мер и решение проблемы социального сиротства.

7.2. Опека над детьми в государственных учреждениях опеки в Польше

Государственные учреждения опеки в Польше делятся на 4 категории: социализационные, интервенционные, семейного типа и специализированные терапевтические центры. В настоящий момент 47% детей-сирот, находящихся в польских детских домах, воспитываются в *социализационных* учреждениях, которые являются детским домом в его традиционном понимании. *Интервенционные* учреждения занимаются круглосуточной помощью детям и молодежи (от 3 до 18 лет), которые оказались в трудной ситуации. Пребывание ребенка в таком центре ограничивается 6 месяцами, в течение которых происходит возврат ребенка в семью либо его перевод в детский дом. Одним из самых эффективных типов учреждений опеки над детьми-сиротами являются *семейные детские дома*, которые позволяют частично воссоздать семейную атмосферу для их воспитанников. Количество детей в домах семейного типа в 4 раза ниже, чем в обычных детских домах, однако оно постоянно растет. Следующей позитивной тенденцией является постепенное снижение общего количества воспитанников детских домов в Польше. Оно снизилось на 6% по сравнению с 2005 г. Около 70% детей-сирот, находящихся в польских детских домах, имеют возраст от 7 до 16 лет. В связи с довольно длительным процессом усыновления большинство из этих детей не смогут быть усыновлены. Они будут находиться в детских домах до своего совершеннолетия. Ежегодно около 30% детей возвращаются из детских домов в свои натуральные семьи.

7.3. Опека над детьми в приемных семьях

Семейная форма опеки над детьми, оставшимися без попечения родителей, в Польше делится на следующие категории: родственные семьи, приемные семьи и семейные детские дома. В свою очередь, приемные семьи делятся на два вида: обычные и профессиональные. Профессиональные приемные семьи оказывают приемным детям специализированную помощь, в которой главным образом нуждаются младенцы и дети до трех лет, дети-инвалиды, а также несовершеннолетние матери. Во всех типах приемных семей допускается содержание до трех детей, а в семейном детском доме – до 8.

В данный момент в Польше насчитывается около 39,5 тысяч приемных семей и 225 семейных детских домов. Самую большую группу из них составляют родственные семьи (82%), которые являются одной из самых эффективных форм опеки над детьми-сиротами. С 2005 г. наблюдается значительный рост количества непрофессиональных и профессиональных приемных семей, что позитивно влияет на количество детей-сирот, воспитываемых в семейных условиях⁷⁰. В 2011 г. более

⁷⁰ Główny Urząd Statystyczny. (2012). Wyniki Badań: Opieka nad dzieckiem pozbawionym opieki rodzicielskiej.

33% воспитанников приемных семей вернулись в свои настоящие семьи. Этот факт доказывает необходимость дальнейшего расширения количества детей, находящихся под опекой приемных семей и учреждений семейного типа.

В целях поддержки работы приемных семей государственные социальные органы оказывают им помощь через местные органы власти в лице районных центров помощи семьям, а также организаторов и координаторов программы опеки в приемных семьях. В каждом районе Польши существует институт „помогающей семьи” для приемных семей. В случае серьезных трудностей или болезни приемных родителей такая семья может временно взять под свою опеку усыновленных детей. Особое внимание польского правительства к развитию и поддержке приемных семей подчеркивает тот факт, что парламент этой страны провозгласил 2008 год Годом Приемной семьи с целью популяризации этой идеи среди жителей Польши.

7.4. Роль негосударственных и некоммерческих организаций в профилактике и оказании услуг детям-сиротам

Одним из самых эффективных механизмов решения проблемы социального сиротства является деятельность негосударственных и некоммерческих организаций (НГО и НКО), которые финансируются из бюджета Польши, европейских фондов и частных пожертвований. По сравнению с государственными социальными учреждениями, НГО имеют более ограниченный бюджет, но действуют более гибко и эффективно. На протяжении последних 15 лет НГО при сотрудничестве со СМИ и государственными органами проводили регулярное информирование жителей Польши о проблемах польских детей-сирот, детских домов и приемных семей. В долгосрочной перспективе такое информирование граждан страны оказывает очень позитивное влияние на решение проблемы детей-сирот: под давлением общественного мнения властям государства приходится вести реформирование системы детских домов и расширять поддержку приемных семей.

В настоящее время в Польше действует около 71 тысячи НГО. Из них около 70% на постоянной основе занимаются деятельностью, направленной на оказание социальной помощи нуждающимся, в том числе семьям и детям-сиротам (около 5000 организаций). Около 60% организаций, которые работают в сфере оказания социальных услуг, реализуют проекты, направленные на помощь инвалидам и больным людям, более 50% занимаются помощью семьям и нуждающимся детям, около 40% – помощью людям, находящимся за чертой бедности. Таким образом, постоянную деятельность в сфере оказания помощи нуждающимся семьям и детям-сиротам ведут около 2500 польских НГО. Такое же количество негосударственных организаций время от времени реализует проекты, направленные на помощь семьям. Эффективность польского негосударственного сектора доказывает тот факт, что около половины из 798 центров социальной помощи управляется разнообразными негосударственными организациями (фонды, объединения, структуры Католической церкви, физические лица).

Несмотря на относительно небольшое количество НГО, занимающееся социальной работой (7% от общего числа организаций), они обладают значительными финансовыми ресурсами для ведения деятельности. В 2009 г.

средняя польская НГО, занимающаяся социальной помощью, имела бюджет около 45 000 злотых (около 11 000 евро). Эта сумма в два раза выше среднего бюджета польских НГО, действующих в других сферах. Около 16% польских организаций, занимающихся социальной помощью, имеет бюджет более 500 тысяч злотых (130 тысяч евро). Следует заметить, что среди всей массы польских НГО, занимающихся реализацией социальных проектов, выделяется небольшое количество организаций, которые играют ключевую роль для всего сектора. 5% таких НГО располагает более 75% всех финансовых ресурсов данной сферы.

Значительная часть финансирования НГО, которые реализуют социальные проекты, основывается на средствах, получаемых от органов местного самоуправления. Более 55% таких организаций получают финансовую поддержку от органов местного самоуправления, а для 30% НГО эти средства являются главным источником доходов. По сравнению с НГО, работающими в других сферах, важную роль в финансировании социальных организаций играют благотворительность и частные пожертвования, которые получают около 70% организаций. Около 25% социальных НГО получают прямую государственную помощь из бюджета, и только около 10% организаций удалось привлечь средства из фондов Европейского Союза. Основными источниками финансирования социальных программ в Польше из бюджета ЕС являются Европейский социальный фонд (EFS) и Европейский фонд регионального развития (EFRR).

За последние 20 лет польским социальным НГО удалось установить эффективное сотрудничество с органами местного самоуправления. В 2009 г. более 80% польских гмин поручило НГО реализацию необходимых социальных проектов, направив на эту цель около 1 миллиарда 200 миллионов злотых (около 400 миллионов долларов). Более 60% польских социальных НГО на постоянной основе сотрудничают с органами местного самоуправления.

Постепенное расширение государственного финансирования польских социальных НГО связано с высокой эффективностью работы этих организаций. Большинству из них удается привлечь значительное количество волонтеров для реализации социальных проектов, что помогает экономить бюджетные средства. Более 66% организаций, действующих в этой сфере, пользуются помощью волонтеров. В среднем каждая организация имеет около 12 постоянных помощников. В 2012 г. в учреждениях воспитательного типа для детей-сирот работало более 2 тысяч волонтеров.

V. Заключение и возможные уроки для Беларуси

Как показывает представленный выше анализ Австрии, Болгарии и Польши, каждая из стран имеет свои отличия в социальных корнях сиротства и в модели управления этим социальным явлением. Но в тоже время этим странам присущи сходства в решении проблемы сиротства, основными из которых являются:

- i) принятый курс на деинституционализацию опеки над сиротами, т.е. закрытие детских домов в классическом их понимании и развитие форм семейного воспитания для детей, лишенных родительской опеки,
- ii) совершенствование опеки в действующих государственных учреждениях: сокращение срока пребывания в них и приближения условий в учреждениях к домашним,
- iii) ориентация на профилактику сиротства, а не на разрешение его последствий.

Благоприятная экономическая ситуация в Австрии, а также эффективная социальная политика правительства этой страны, помогла австрийскому обществу решить основную массу социальных проблем, в том числе и проблему детей-сирот. Государственные органы Австрии, при активном сотрудничестве с общественными организациями, фокусируют свою социальную деятельность на предупреждении возникновения социальных проблем. С конца 80-х годов практически все австрийские государственные учреждения опеки над детьми и молодежью являются альтернативными или основываются на семейном уходе. Исключение могут составлять специализированные центры для работы с проблемной молодежью, наркозависимыми и малолетними преступниками. Детские дома в традиционном понимании этого учреждения отошли в прошлое.

Начиная с 2000 года Болгария провела значительные реформы в области охраны прав детей. Сущность реформы – сократить число детей в интернатах, создать новые альтернативные услуги, направленные на профилактику социального сиротства (работа с семьями группы риска), адаптацию наиболее уязвимых категорий детей (дети-сироты, дети из малообеспеченных семей, дети из этнических меньшинств (цыгане)). В 2010 году Болгария приняла стратегию по деинституционализации детей, согласно которой до 2025 года должно быть предотвращено помещение детей в интернаты всех типов. Как результат, в 2011 году впервые численность детей в приемных семьях превысила численность детей в интернатах и составила 7,5 тысяч человек.

В Польше на протяжении последних 20 лет правительство приложило огромное количество усилий для реформирования системы опеки над детьми-сиротами. Наибольшим достижением в этой сфере является реформа системы поддержки семей и опеки за детьми-сиротами, проведенная в 2011 году. Данная реформа носит долговременный характер и нацелена, прежде всего, на профилактику проблемы социального сиротства и постепенный переход к альтернативным методам воспитания детей-сирот. Основным позитивный эффект реформы почувствуется после 2015 года, но уже в данный момент можно говорить

об успехе этой политики. Основой такого успеха является всеобщее понимание необходимости активной профилактики проблемы социального сиротства, а также как можно скорейшего отказа от воспитания детей-сирот в детских домах и перехода к семейным формам воспитания.

Перечисленные успехи в организации и реформе системы опеки над детьми-сиротами в Австрии, Болгарии и Польше дают основание предположить, что для Беларуси было бы полезным перенять некоторые фундаментальные принципы в управлении системой опеки, которые помогут более эффективно справиться с проблемой сиротства в переходный для страны период. Среди основных полезных предложений авторы материала предлагают следующие.

1. Закрепление осведомленности граждан и работников государственных органов о недостатках детских домов для их воспитанников.

Опыт всех стран Европейского союза однозначно показывает, что институт детских домов является самым неэффективным местом для воспитания детей-сирот. Помимо значительных бюджетных расходов на содержание детских домов, эти учреждения оказывают пагубный эффект на психику детей-сирот, которая и так серьезно нарушена после расставания с биологической семьей. Негативные эффекты воспитания детей в таких учреждениях имеют долговременный характер, что сводит к минимуму вероятность успешной социальной интеграции детей-сирот. Четкое понимание всего комплекса негативных эффектов функционирования детских домов необходимо для понимания необходимости скорейшего перехода к воспитанию детей в альтернативных учреждениях семейного типа и приемных семьях.

2. Партнерство государственных органов со всеми сторонами, желающими помочь детям-сиротам, в первую очередь – с некоммерческими (НКО), негосударственными (НГО) организациями и общественными инициативами.

Даже такие богатые и развитые государства, как Австрия, не могут решать сложные социальные проблемы исключительно силами государственных органов. Основой успешного решения проблемы детей-сирот в странах Европейского союза является эффективное партнерство государственных органов с негосударственными организациями, общественными инициативами, церковными структурами и волонтерами. Опыт Польши, Болгарии и других стран Центральной и Восточной Европы показывает, что в решении проблем детей-сирот существует достаточная синергия при активном сотрудничестве государственных органов с НГО и разнообразными общественными инициативами. С помощью эффективной координации усилий НГО, волонтеров и социальных служб возможно решение целого ряда проблем детей-сирот, детских домов и приемных семей при относительно небольших бюджетных расходах. В упомянутых странах обеспечен доступ НГО к предоставлению социальных услуг по профилактике сиротства, деинституционализации, постинтернатной адаптации детей-сирот, а также предоставлена возможность НГО получать финансирование из бюджета на проекты по защите детей.

3. Активная профилактика проблемы социального сиротства.

Пример европейских государств показывает, что абсолютное большинство воспитанников детских домов и приемных семей являются социальными сиротами, которых социальные службы были вынуждены изъять из проблемных семей. В большинстве случаев своевременное проведение профилактической работы в таких семьях способно предотвратить необходимость изъятия ребенка. Например, введение в Польше института семейного ассистента, который занимается исключительно предупреждением изъятия ребенка из проблемной семьи и работает с ограниченным количеством семей (до 20), имело скорый позитивный эффект в работе с 50% неблагополучных семей. До появления семейных ассистентов, профилактикой сиротства занимались социальные работники, которые были загружены другими вопросами. У них не находилось достаточного количества времени, необходимого для работы с каждой отдельной семьей. Опыт Болгарии показывает, что необходимо развитие новых социальных услуг, направленных на работу с семьями группы риска и обучение специалистов навыкам работы с такими семьями, а также привлечение неправительственных организаций для проведения пилотных проектов по созданию новых услуг. Опыт других государств Европейского Союза иллюстрирует, что частичное перераспределение ресурсов на профилактику социального сиротства позволит значительно сэкономить бюджетные расходы в будущем и усилить позитивные результаты в управлении системой опеки над детьми-сиротами.

4. Установить одним из главных краткосрочных приоритетов реформы системы опеки воспитание всех сирот до 7 лет на семейных формах опеки.

Пример Польши и Болгарии показывает, что реформа системы опеки над детьми-сиротами может быть очень дорогой, поэтому финансовые ресурсы должны быть направлены в первую очередь на обеспечение опеки детей до 7 лет в приемных семьях. Для этого может быть проведена глубокая реформа процесса усыновления с целью значительного сокращения времени, которое занимает этот процесс. Параллельно с этим социальные службы могут увеличить материальную поддержку приемным семьям. Опыт Австрии показывает, что первостепенное внимание государственных органов приковано к решению проблем самых незащищенных категорий детей-сирот – младенцев. Значительные бюджетные ресурсы направлены также на быстрое улучшение условий быта для этой чувствительной категории детей сирот - детей от младенческого возраста до 5 лет.

5. Использовать возможности внешнего финансирования. Пересмотреть процедуру получения иностранной гуманитарной и финансовой помощи.

Проведение реформы в Болгарии и Польше было бы невозможным без финансовой помощи извне. Значительную часть средств на проведение мероприятий поступила из Европейских структурных фондов по программам развития регионов и человеческого потенциала. Для Беларуси таким аналогом могли бы стать программы, предлагаемые Евросоюзом в рамках политики добрососедства. Кроме того, можно искать возможности сотрудничества с частными международными фондами.

6. Инвестировать в персонал, непосредственно задействованный для работы с детьми-сиротами.

Реформы системы государственной опеки в новых странах-членах ЕС обязательно сопровождались масштабными обучающими программами как для сотрудников органов опеки, так и для работников интернатных учреждений и приемных родителей. Кроме того, значительные инвестиции были направлены на создание новых рабочих мест в сфере профилактики сиротства. Опыт их деятельности показал, что отдача от таких инвестиций значительно выше, чем у инвестиций в инфраструктуру учреждений для детей-сирот.