

Профилактика семейного неблагополучия в условиях модернизации социального государства

Е.Р. Ярская-Смирнова д.соц. н.

П.В. Романов д. соц. Н.

В Российской Федерации на фоне устойчивого снижения численности населения и в связи с продолжающимся кризисом семьи, положение детей является ключевым стратегическим показателем эффективности государственной политики в области реализации прав человека и развития народонаселения. Проблема социального сиротства – одна из наиболее острых общественных проблем современной России. Актуальная еще с советских времен, несмотря на многие предпринятые государством усилия, она не только далека от решения, но и обостряется с каждым годом. С 1998 по 2007 гг. количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за это же время выросло на 20 процентов и к 2007 г. это число достигло уже 731 тыс., что составляет примерно 2,5% от общего числа детей. При этом 32 % (более 260 тыс.) воспитываются в государственных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, различных ведомств, а также в негосударственных учреждениях. В статье будут рассмотрены факторы семейного неблагополучия в динамике модернизации социального государства, дискурсивные конструкции и факторы социального сиротства в контексте современной социальной политики. В статье использованы материалы, подготовленные в рамках проектов, поддержанных Независимым институтом социальной политики, фондом «Виктория» и Рособразованием.

Семья или учреждение: кто кого? Советская социальная забота о сиротах

Дебаты относительно того, где лучше воспитывать сирот – в детских домах или в приемных или патронатных семьях – продолжались в России с начала 1920-х до начала Великой Отечественной войны. Попытка заменить семью

учреждением коллективистского воспитания в ранний период советской истории осуществлялась в суровых условиях гражданских волнений, голода, репрессий и войны. Социалистическая идеология общественного воспитания в первые годы советской власти оправдывала передачу функций семьи специальным учреждениям, что оправдывалось необходимостью привлечения женщин к активной политической и производственной деятельности. Упрощенная процедура заключения брака и развода, разрешение медицинских аборт по желанию женщины, отмена различий между законнорожденными и незаконнорожденными детьми – все перечисленные положения нашли свое подкрепление в законодательных актах о браке и семье, принятых в первое десятилетие советской власти.

Усилия советской власти в направлении либерализации брака и семьи были проникнуты идеей освобождения женщин от тяжелых обязанностей материнства и передачи этого гнета на плечи государства. Меры, призванные разрушить «буржуазные» черты старой семьи в 20-х годах, привели к росту числа детей, которые пополняли ряды бездомных и безнадзорных несовершеннолетних нарушителей порядка не только в результате войн и неурожая, но и по причине разводов. В 1917–1918 годах в стране со 120-миллионным населением оказалось семь миллионов бездомных детей.

Практика помещения детей-сирот в патронатные семьи представляла собой предмет острых дебатов в советской версии социального государства, ее рамки постоянно переопределялись. Семейным кодексом 1918 года усыновление запрещалось, чтобы воспрепятствовать скрытой эксплуатации детей в приемных семьях. Но в тяжелейших условиях в начале 1920-х правительство было вынуждено пересмотреть это положение, и в некоторых охваченных голодом районах помещать детей в семьи, которые ввиду этого могли рассчитывать на дополнительный надел земли, денежное пособие и снижение налогов. Это было вынужденной мерой, ведь с точки зрения большевиков, безграмотные крестьяне, с их религиозными предрассудками и пьянством не подходили для воспита-

ния молодых социалистов¹, к тому же, из множества отчетов официальным лицам становилось известно о фактах насилия и эксплуатации детей в крестьянских семьях. В феврале 1922 года Наркомпрос опубликовал обращение к крестьянам за помощью в воспитании голодных детей, а правительство разослало инструкции в регионы о срочности и важности организации патронирования. И все же на практике помещение детей в семью далеко не всегда было добровольным, и дети нередко оказывались в домохозяйствах, которые не хотели, да и не могли позаботиться о «лишних ртах». Обязательства по предоставлению льгот и дотаций приемным семьям выполнялись не всегда, а принцип «десятидворки», когда один ребенок приписывался к десяти хозяйствам, приводил к тому, что дети были вынуждены попрошайничать от двора ко двору.

К 1924 году, когда удалось в основном преодолеть голод, темпы патронирования снизились, кроме того, стали очевидны трудности в организации контроля над патронатными семьями. Однако по причине высокой смертности в домах ребенка и нехватки персонала в этих домах, местным властям пришлось вернуться к практике помещения младенцев в семьи. Власти предписывали сотрудникам органов по охране детства² осматривать приемных детей раз в две недели и раз месяц навещать приемную семью, помещать младенцев преимущественно в бездетные или малые семьи, притом не особенно сильно нуждающиеся³. В том же 1924 году СНК, перед лицом растущей беспризорности и преступности среди несовершеннолетних, вновь начал программу по официальной поддержке патронирования, которое рассматривалось как средство трудовой подготовки подростков и высвобождения мест в детских домах для воспитанников младшего возраста. В апреле 1926 года правительство вновь узакони-

¹ Bernstein L. Fostering the next generation of socialists: patronirovanie in the fledgling Soviet state // Journal of Family History. 2001. 26(1). P. 68

² В этот период охраной детства занимались сразу несколько органов: Охранматмлад при Наркомате здравоохранения, Деткомиссия при ВЧК, Главсоцвос и Отдел социально-правовой охраны несовершеннолетних (СПОН), созданный в 1924 году при Наркомате просвещения.

³ Bernstein L. Fostering the next generation of socialists: patronirovanie in the fledgling Soviet state // Journal of Family History. 2001. 26(1). P. 70, 71; см. также: Червоненко Е. Система защиты детей и элементы патронирования в Советской России: краткие итоги и перспективы изучения // Нужда и порядок: история социальной работы в России, XX в.: Сб. науч. ст. / Под ред. П. В. Романова, Е. Р. Ярской-Смирновой. Саратов: Научная книга: Центр социальной политики и гендерных исследований, 2005. С. 342–352

нило усыновление, которое было запрещено Семейным кодексом 1918 года. Мнения экспертов расходились: с одной стороны, крестьяне и ремесленники, приобщая детей к производительному труду в своих хозяйствах, получали подспорье и воспитывали из детей тружеников, с другой стороны, политически такие семьи были менее благонадежны, чем семьи передовых городских рабочих, членов партии, с хорошим заработком, которым тоже предоставлялся ряд социальных выплат и льгот¹.

Практика патронирования продвигалась как в городе, так и на селе. Чиновники отделов просвещения понимали, что крестьяне будут использовать приемных детей в качестве бесплатной рабочей силы. Но так как они должны были освобождать интернаты по предписанию сверху, то им ничего не оставалось, кроме как закрывать глаза на негативные отчеты о насилии над детьми и детской эксплуатации, и позволить крестьянам продолжать действовать в своих интересах. Патронатным семьям на селе предписывалось высвобождать для своих приемных детей время, чтобы те могли принимать участие в деятельности пионерских и коммунистических молодежных организаций. И хотя в военное время с 1941 по 1945 и сразу после войны темпы и масштабы усыновления были довольно велики, тем не менее, число детей, содержащихся в интернатах, росло еще быстрее.

Комплекс факторов современного социального сиротства

Советская история социального сиротства демонстрирует нам неоднозначность трактовки данного явления в качестве социальной проблемы, с вытекающими отсюда прямо противоположными теоретическими объяснениями, идеологическими основаниями и внутренне противоречивыми способами ее решения. И сегодня «социальное сиротство» звучит как эхо более ранним концепциям «социального материнства» и «социального воспитания», легитимируя государственную заботу о детях вместо родителей, которые, как следует из учебных пособий «по каким-то причинам не занимаются воспитанием ребенка и не забо-

¹ Goldman W. Z. Women, the State and Revolution: Soviet Family Policy and Social Life, 1917–1936. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. P. 97

тятся о нем»¹, хотя и «юридически не лишены родительских прав, но фактически не заботятся о своих детях»². В качестве причин социального сиротства обычно выдвигаются явления макро-порядка («последствия перестройки, общественное неблагополучие, снижение уровня жизни, общий упадок морали, распад семьи»). В официальной, научной и популярной риторике «конкретными причинами» утраты родительского попечения нередко называют действия из разряда правоприменительной практики («отказ, лишение прав, принудительное изъятие» и проч.) или индивидуальные особенности родителей («психические заболевания, судимость, алкоголизм» и даже просто «нежелание заниматься своими детьми»). Таким образом, «социальное сиротство» принимается как *opus operatum* (внешнее знание, догма), но фактически игнорируется его *modus operandi* (образ действия)³.

Проводимые ранее исследования⁴ указывают на недостаточную гибкость законодательства применительно к формам устройства детей, ведомственные конъюнктурные и местнические предпочтения той или иной формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, дисперсность политики, которая сводится к управлению «подведомственными учреждениями», нечеткая роль органов опеки и попечительства в вопросе контроля за соблюдением прав и законных интересов таких детей, обеспечение мониторинга ситуации каждого ребенка, правовое обеспечение оказания финансовой и иной помощи лицам, осуществляющим содержание и воспитание приемных детей, непрозрачность системы интернатного воспитания для контроля общества, неспособность государственных учреждений организовать партнерские отношения с негосударственным сектором.

Тем самым под вопрос ставится уровень правового обеспечения решений региональных органов власти, целостность скоординированной политики на ре-

¹ Социальная педагогика: Курс лекций /Под общей ред. М.А. Галагузовой. М., 2000. С.192

² Василькова Ю.В., Василькова Т.А. Социальная педагогика. М., 1999. С.299

³ *opus operatum* и *modus operandi* - объективированные и инкорпорированные продукты практической истории, см.: Бурдые П. Структура, габитус, практика // Журнал социологии и социальной антропологии 1998. Т.1. Выпуск 2. Доступно по адресу: <http://www.soc.ru/publications/jssa/1998/2/4bourd.html>

⁴ Ефименко А.П. Основные направления реформирования законодательства РФ в сфере защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Тасис-проект «Партнерство в Российской Федерации». Пермь: Пермский региональный правозащитный центр, 2002. www.prgc.ru/library/ref_03/

гиональном и федеральном уровне, эффективность существующих сегодня механизмов взаимодействия между федеральными и региональными органами, а также на межрегиональном уровне, результативность и жизнеспособность региональных инициатив, практики работы агентов профилактики социального сиротства. Идентификация и оценка комплекса факторов социального сиротства целесообразна на трех уровнях социального государства: микроуровень (дисфункции семьи), макроуровень (системные дефициты на макро-уровне, в т.ч. нормативно-правовая база и меры социальной политики), институциональный уровень: состояние инфраструктуры, особенности работы учреждений и специалистов. Это позволит определить, на каких стадиях в траектории депривации ребенка необходимо и наиболее эффективно может осуществляться профессиональное вмешательство.

Факторы риска социального сиротства можно систематизировать следующим образом. *Макросоциальный уровень* образуют общесистемные или макро-социальные факторы риска социального сиротства: 1) социальные и экономические процессы, происходящие в регионе (бедность, безработица, социальная напряженность, межнациональные и межрелигиозные конфликты, войны, природные и техногенные катастрофы); 2) криминогенность обстановки в обществе в целом, в том числе уровень молодежной и несовершеннолетней преступности; 3) культура, ценности семьи и детства, широта распространения практик жестокого обращения родителей с детьми, распространенность алкоголизма и наркомании, культура контрацептивов и распространенность несовершеннолетней беременности; 5) реклама алкоголя, пива, никотина, пропаганда жестокости и насилия в средствах массовой информации; 6) разрушение института родительства, трансформация семейных отношений и место ребенка в этих отношениях снимает львиную долю ответственности с родителей за воспитание ребенка и перекладывает ее на школу, детский сад, социальные службы.

Институциональные, или институционально-обусловленные факторы включают: 1) нарушение функционирования социальных институтов, связанных с социализацией, воспитанием и обучением детей (семьи, школы, дошкольных и

внешкольных учреждений, ПТУ и др.), в результате чего дети не осваивают целые пласты социальных отношений, необходимых для полноценного развития личности; 2) качество инфраструктуры социализации и социальной поддержки (социальные педагоги школ, социальные работники, медицинские работники, социальные службы, КДН – поздняя выявляемость, отсутствие либо низкий уровень работы учреждений и специалистов, осуществляющих профилактику и реабилитацию, нескоординированность их действий, отсутствие оперативной системы получения информации от детей, находящихся в социально опасном положении, формирование программ профилактики без участия детей); 3) связанные с сообществом – проживание в неблагополучном соседском окружении, дезорганизация сообщества, недостаток или отсутствие связей с соседями, особенно криминализация и наркотизация молодежной среды (рост детского алкоголизма, токсикомания, распространение наркомании, ВИЧ, болезней ППП, рост тяжких преступлений, рост числа детей, вовлеченных в ранние сексуальные отношения, в экстремистские группировки и деструктивные секты).

Микросоциальный и индивидуальный уровень образован следующими факторами: 1) особенности физического, психического, интеллектуального развития ребенка, состояние его здоровья, специфические особенности его жизненного пути; 2) успеваемость в школе, агрессивное поведение, невыполнение школьных обязанностей, пропуски школьных занятий; 3) гиперактивность и импульсивность, низкий интеллект и умственную отсталость, отчуждение и отсутствие социальных обязанностей, дружба со сверстниками, вовлеченными в криминальную деятельность и употребляющими наркотики; 4) состав семьи, современные экономические условия жизнедеятельности семьи; низкий доход, плохие жилищные условия, образовательный статус, культура семьи, эмоциональная, социальная незрелость, алкоголизм, наркоманию, отклонения характера родителей, нарушения их физического и психического здоровья; медико-социальные проблемы (инвалидность, хронические заболевания членов семьи); социально-демографические факторы (неполная или многодетная семья, семья с повторным браком и сводными детьми, криминальное прошлое членов се-

мы); 5) дисфункциональные детско-родительские отношения как фактор депривации: социально-психологические проблемы, связанные с деструктивными эмоционально-конфликтными отношениями между супругами, родителями и детьми; педагогическая несостоятельность родителей; слабый родительский контроль и слабая дисциплина, семейные конфликты; нарушение привязанности в детско-родительских отношениях со стороны взрослого (переживание ребенком ненадежности окружающего мира и собственной уязвимости); синдром депривации: депрессивные реакции, нарушения общения, речи, моторики.

На основании проведенного обзора источников и анализа интервью с экспертами составим показатели социально-психологической характеристики семьи, испытывающей риск депривации ребенка.

Социально-демографические особенности семьи, история и структура семьи: отец или мать отбывает наказание в местах лишения свободы, криминальное прошлое семьи; смерть кормильца (не обязательно родитель, мб. пра-родитель), смерть одного из родителей; рождение ребенка вне брака, повторный брак, сводные дети, развод или раздельное проживание родителей, один родитель, родитель и партнер, отец ребенка бросил беременную будущую мать; многодетная семья; престарелые родители; из семей беженцев и вынужденных переселенцев, мигрантов, испытывающих трудности интеграции; дети или члены семьи, пережившие торговлю людьми и сексуальную эксплуатацию; пережившие вооруженные конфликты, войны, природные и техногенные катастрофы.

Социально-экономический статус семьи: плохие жилищные условия либо полное их отсутствие; нерегулярные доходы, уровень доходов ниже прожиточного минимума; низкие возможности занятости родителей (безработные, живут за счет нелегализованной занятости, нерегулярных, сезонных заработков); низкий уровень образования родителей; роль социальной помощи в структуре доходов (пособия, в том числе, детские, по безработице, живут за счет социальных, в том числе детских пособий).

Образ жизни и культура семьи, социально-психологические внутрисемейные отношения: жилищно-бытовые условия, состояние и уход за жилищем (пренебрежение санитарно-гигиеническими нормами, отсутствие у ребенка места для занятий); способы проведения семейного досуга (аморальный и паразитический образ жизни, деформированные ценностные ориентации); характер внутрисемейных связей (разрушение внутрисемейных связей, отчуждение между родителями и детьми); нормы общения родителей и детей (отказ от исполнения родителями родительских ролей или неэффективное исполнение роли, слабый родительский контроль и слабая дисциплина, отсутствие заботы со стороны родителей, проявления жестокости и садизма, нормы и традиции преступной среды); деструктивные эмоционально-конфликтные отношения между супругами, родителями и детьми, жестокое обращение в семье, насилие над детьми (физическое, сексуальное, психическое), эмоциональная холодность, авторитарность, грубость.

Сетевые ресурсы семьи: разреженность, слабость социальных связей (узость контактов, не позволяющих вырваться из замкнутого круга бедности и зависимостей, отсутствие взаимовыручки и поддержки); отсутствие поддержки со стороны близких людей (мужчины-партнера, родителей женщины, родственников, друзей), государственных и общественных организаций; негативные особенности социального окружения – проживание в неблагополучном соседском окружении, дезорганизация сообщества, недостаток или отсутствие связей с соседями.

Институциональные ресурсы: отсутствие или дисфункции социальных институтов, связанных с социализацией, воспитанием и обучением детей (школа, дошкольные и внешкольные учреждения, училища, учреждения культуры, общественные объединения, негосударственные организации); пробелы в профессиональной системе поддержки (доступность специалистов, профессионализм социальных работников, социальных педагогов, других работников образовательных учреждений, социальных служб, учреждений здравоохранения, инспекторов КДН, сотрудников МВД)

Индивидуальные особенности родителей: возраст (несовершеннолетняя беременность, материнство в подростковом возрасте); низкий уровень социальной адаптированности родителей, эмоциональная, социальная незрелость, не развито чувство ответственности, педагогическая несостоятельность родителей; акцентуация характера родителей, нарушения их психического здоровья; стресс стигматизации как получателей социальной помощи; алкоголизм, наркомания родителей; нарушения физического здоровья, хронические заболевания, инвалидность родителей, ВИЧ; семья с родителем-инвалидом, в то время как второй родитель отсутствует или злоупотребляет алкоголем

Характеристика ситуации ребенка: возраст, пол (в каждом возрасте и в зависимости от гендерных характеристик дети испытывают специфические риски депривации); состояние здоровья ребенка: нарушения психофизического развития, хронические (в т.ч. генетические) заболевания или инвалидность (включен ли ребенок в систему реабилитации, получает ли ребенок необходимое внимание, медицинскую помощь, заботу или образование, адекватные его потребностям), инфекции и заболевания ППП; специфические особенности жизненного пути ребенка (переживание насилия, свидетель насилия, дружба со сверстниками, вовлеченными в криминальную деятельность и употребляющими наркотики); особенности психического, эмоционального, интеллектуального развития ребенка (поведенческие проблемы, гиперактивность и импульсивность, низкий интеллект и умственная отсталость, суицидальные наклонности); особенности характера ребенка (отчуждение и отсутствие социальных обязанностей, доминируют инфантилизм, социальная пассивность, завышенные запросы при отсутствии желания прилагать усилия для достижения целей); отношения в ближайшем социальном окружении (семья, учителя и сверстники в школе, сверстники в компаниях): ребенок испытывает оскорбление и пренебрежение, травлю; ценностная система ребенка: сформировались искаженные представления о модели семьи, жизненных ценностях, модели поведения; нарушение привязанности в детско-родительских отношениях со стороны взрослого (переживание ребенком ненадежности окружающего мира и собственной

уязвимости); синдром депривации: депрессивные реакции, нарушения общения, речи, моторики; низкая успеваемость в школе, агрессивное поведение, невыполнение школьных обязанностей, пропуски школьных занятий, вовлечение в ранние сексуальные отношения, вовлечение в группировки, секты, побеги из дома, бродяжничество, попрошайничество, делинквентность.

Подчеркнем, что чем больше факторов семейного неблагополучия действуют одновременно, тем более проблемной будет семья. Наибольший риск испытывают семьи, находящиеся в опасной ситуации по целому ряду критериев: бедность, неполный состав, физические или психические недостатки членов семьи, отсутствие комфортного психологического климата в семье.

Профилактика социального сиротства в контексте современной социальной политики

В течение последних 12 лет наблюдается устойчивая тенденция, вектор которой обусловлен идеологией модернизации социального менеджмента, социально-экономического развития. Ключевые понятия «Нового социального менеджмента» звучат в программных документах, выступлениях Президента, эхом отражаются на всех уровнях администрации социальных сервисов: «рынок социальных услуг», расширение выбора организационно-правовых и финансовых форм социального обслуживания, обеспечение их должного качества и содержания, соответствующего запросам конкретных граждан. Программные документы национальной социальной политики теперь создаются в соответствии с проектной структурой, с использованием программно-целевого подхода, содержат стратегические цели, основные направления их реализации, тактические задачи и конкретные меры их выполнения, а главное – индикаторы достижения целей.

Так, Программа социально-экономического развития на период 2008-2010 годы делает акцент на приоритетах развития социального обслуживания в терминах улучшения качества, доступности и эффективности, совершенствования механизмов управления социальной инфраструктурой, создания рынка соци-

альных услуг с равными возможностями для разных поставщиков, учреждения новых форм социальных сервисов ¹. Среди стратегических целей современной национальной социальной политики – улучшение демографической ситуации и положения семей с детьми, а также детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Основными показателями, характеризующими уровень достижения поставленных целей, являются: число родившихся и число умерших человек на 1000 человек населения. Более конкретными, тактическими задачами предусматривается, в частности, укрепление системы социальной защиты семьи, обеспечивающей сохранение ребенка в семье, создание благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, попавших в трудную жизненную ситуацию. Эта задача подразумевает решение ряда проблем, или подзадач, в том числе, предупреждения семейного неблагополучия и профилактики социального сиротства; социальной реабилитации детей с ограниченными возможностями, их социальной адаптации и подготовке к самостоятельной жизни в обществе; организации отдыха и оздоровления детей. В свою очередь, по каждой проблеме предложен комплекс мероприятий, например, для предупреждения семейного неблагополучия и профилактики социального сиротства:

- О развитие технологий раннего выявления и учета детей и семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- О повышение качества и увеличение спектра услуг, предоставляемых несовершеннолетним и их семьям;
- О развитие различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- О разработка и внедрение методик по сопровождению семей усыновителей, опекунов, замещающих семей, технологий социального патроната и профессионального сопровождения семьи и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

¹ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации как субъекта бюджетного планирования на 2008 год и на период до 2010 года. 06.09.2007 // Министерство здравоохранения и социального развития http://www.mzsrrf.ru/pr_min/825.html

- О научно-методическое обеспечение работы по предупреждению семейного неблагополучия, профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- О совершенствование механизма межведомственного взаимодействия субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- О перевозка несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений.

Показателями задачи «Содействие созданию благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, попавших в трудную жизненную ситуацию», в частности, соответствующими указанной подзадаче «профилактики социального сиротства», являются: удельный вес семей с детьми, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания семьи и детей; удельный вес детей, получивших социальную реабилитацию в специализированных учреждениях для несовершеннолетних; удельный вес безнадзорных детей. Следует отметить новый показатель «удельный вес безнадзорных детей», впервые появившийся в программе, а также тенденцию к конкретизации задач и ожидаемых результатов¹. Этот показатель – единственный, который, взятый в динамике, может косвенным образом указывать на эффекты работы системы профилактики.

Как видим, в целом в качестве показателей выступают характеристики процесса оказания услуг, поскольку результат формулируется в размытых терминах. И хотя «удельный вес получивших услуги» все же позволяет составить некоторую картину охвата, в риторике регионального уровня, а особенно в отчетах учреждений ситуация становится менее прозрачной. Доклады о положе-

¹ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации как субъекта бюджетного планирования на 2006 год и на период до 2008 года. // Министерство здравоохранения и социального развития, 2006 www.mzsrif.ru/userdata/Dep_analysis/doklad2006/presentation.ppt

нии социально уязвимых групп населения региональных министерств наполнены информацией о численности обслуженных, количестве выданных наборов или объемах выплаченных пособий, – во-первых, без какого-либо соотнесения с потребностями целевых групп, а во-вторых, без анализа эффектов от такого рода услуг.

Еще одним документом, составленным с использованием программно-целевого метода, является федеральная целевая программа «Дети России». При реализации Программы учитывается реализация субъектами Российской Федерации мероприятий региональных программ, направленных на улучшение положения детей. Как указывается в программе на 2007-2010 годы, реализация мероприятий одной из ее подпрограмм «Дети и семья» позволит организовать эффективную систему работы по предупреждению семейного неблагополучия и профилактике социального сиротства, направленную на оказание помощи семье, находящейся в трудной жизненной ситуации. Эффективность профилактики социального сиротства, как и предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, говорится в программе, находится в прямой зависимости от развития системы учреждений предоставления социальных услуг, от развития и внедрения новых технологий по работе с семьей и детьми. В результате выполнения мероприятий указанной подпрограммы предполагается увеличить количество прошедших социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В частности, оценка реализации направления «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» к 2011 году будет осуществляться по следующим прогнозным показателям:

- О удельный вес безнадзорных детей в общей численности детского населения - 2,17 процента;
- О удельный вес детей, получивших социальную реабилитацию в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, в общем количестве безнадзорных и беспризорных детей - 83,3 процента.

Выполнение мероприятий указанной подпрограммы позволит снизить количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, передаваемых в учреждения на полное государственное обеспечение, увеличить количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, передаваемых на воспитание в семьи граждан, обеспечить эффективную социализацию детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, и их интеграцию с обществом. Отметим, что в Программе «Дети России» указываются цели и ожидаемые эффекты, которые связаны уже не с положением детей, а с национальными стратегиями управления народонаселением. Во-первых, часть средств федерального бюджета будет сэкономлена за счет снижения потребности в затратах на решение ряда социальных вопросов. Например, сокращение затрат на содержание детей в учреждениях интернатного типа, а также на интеграцию и адаптацию выпускников этих учреждений позволит переориентировать освободившиеся средства на организацию работы с детьми и их семьями, нуждающимися в особой заботе государства. Во-вторых, за счет сохранения и увеличения численности трудоспособного населения можно рассчитывать на соответствующее увеличение такого макроэкономического показателя, как валовой внутренний продукт. Увеличение численности трудоспособного населения, в основном, прогнозируется за счет снижения количества инвалидов, а в аспекте социального сиротства, – за счет уменьшения количества подростков, попадающих в исправительные учреждения, а также снижения доли детей, нуждающихся в государственном попечении.

Отметим, что при всей устремленности в направлении деинституционализации детей-сирот и оставшихся без попечения родителей (включая социальных сирот), национальная социальная политика не может прекратить заботу о структуре учреждений и находящихся в них воспитанников. По направлению «капитальные вложения» Программой «Дети России» предполагается проведение строительства и реконструкции специализированных учреждений для детей-инвалидов; детских домов и школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, центров временного содержания для несо-

вершеннолетних правонарушителей и специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Отметим, что в Программе «Дети России» роль некоммерческих организаций отмечается в контексте их средств: «для реализации Программы привлекаются также внебюджетные источники – средства общественных организаций и спонсорские средства», - а также в аспекте управления Программой, а именно: «В целях обеспечения согласованных действий при реализации Программы создается координационный совет, формируемый из представителей государственного заказчика - координатора Программы, государственных заказчиков Программы, других федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, общественных объединений и средств массовой информации».

Функции Координационного совета:

- О межведомственная координация деятельности федеральных органов исполнительной власти - государственных заказчиков Программы по ее реализации;
- О анализ отчетов государственных заказчиков Программы, ответственных за реализацию соответствующих подпрограмм, с целью контроля за выполнением мероприятий;
- О оценка социально-экономической эффективности результатов реализации подпрограмм и Программы в целом;
- О взаимодействие со средствами массовой информации по вопросам освещения хода реализации мероприятий Программы.

Механизмы реализации Программы предусматривают открытые рыночные процедуры, указывается, что исполнителей работ и услуг по каждому мероприятию отбираются на конкурсной основе государственными заказчиками. И несмотря на то, что внятно этот механизм нигде в Программе не прописан, можно предположить потенциально равное участие в реализации задач профилактики социального сиротства как государственных, так и негосударственных поставщиков услуг. Вместе с тем, констатируя конкурсную основу механизма реализации, Программа не ставит задач стандартизации услуг, тем самым до-

пускаются вольные толкования критериев отбора поставщиков услуг и работ по всем направлениям и подпрограммам.

Дискурсивное поле социального сиротства

«Социальное сиротство» - это дискурсивный конструкт, который вошел в обиход отечественных чиновников, политических партий, журналистов, педагогов и социальных работников, а также организаций гражданского общества в конце 1980-х–начале 1990-х годов¹. Частота употребления данного понятия относительно велика (результат поиска в Интернете составляет примерно 15900, ср.: «дети-инвалиды» 268000), а использующие этот термин группы интересов обладают мощными каналами влияния и способны вынести это понятие на повестку общественной дискуссии и возвести его в статус социальной проблемы. Понятие «социальное сиротство» используется в качестве аргумента для повышения уровня тревожности сообщения о социальном неблагополучии общества. Так, моральная паника в отношении международного усыновления – это политически и культурно сконструированный страх в следующих аспектах: а) *ксенофобия*, страх и ненависть к иностранцам, в особенности американцам, б) помноженная на *подозрительное отношение в нашем обществе к тому, кто усыновляет*, как к маргинальной семье, «у которой что-то не так, если она взяла этого ребенка на усыновление»², в) *политическое раздувание проблемы демографии* и поиск виноватых в том, что народонаселение уменьшается. Фактически же, речь идет о вторичной депривации, когда ребенок, оставшись без кровной семьи, надолго застревает в коридорах учреждений, справок и очередей, теряя шансы нормального развития в наименее ограничивающих условиях.

Концепция социальной работы с семьей с детьми сегодня на практике во многом сводится к социальному обслуживанию, при этом преобладает заявительный принцип оказания социальных услуг. Между тем, заявительный прин-

¹ См. напр.: См., например: Раннее социальное сиротство (медико-социально-психологические проблемы). Учебно-методическое пособие. М., 1994. 209 с.

² Круглый стол «Помощь детям-сиротам в России» в Горбачев-фонде, 30 января 2004 года http://www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr_id=400

цип в идеале основывается на осознанном запросе и соответствующем отношении клиента к своим проблемам, что далеко не всегда наблюдается в реальности¹. Существующая структура системы защиты детства такова, что детьми сейчас занимается несколько ведомств, относящихся к системам образования, здравоохранения и социального развития, внутренних дел, культуры. Эти ведомства занимаются данной проблемой на федеральном, региональном, муниципальном уровне. И на местном уровне проявляется ведомственная разобщенность, в результате чего на практике действует формула «у семи нянек дитя без глаза»². К основным проблемам в организации деятельности органов опеки и попечительства относятся: недостаточное кадровое обеспечение; невысокий уровень профессионализма специалистов; минимум (иногда отсутствие) методических рекомендаций по организации защиты прав детей; отсутствие образовательных учреждений, готовящих таких специалистов; отсутствие в муниципалитетах средств на повышение их квалификации; значительный объем работы по различным направлениям (выявление и устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, защита личных и имущественных прав детей, подбор кандидатов, желающих принять на воспитание ребенка, утратившего родительское попечение, работа с выпускниками сиротских учреждений и пр.), которую, как правило, выполняют один-два специалиста по охране детства; недостаточный уровень материально-технического обеспечения; отсутствие единой нормативной базы по осуществлению деятельности по опеке и попечительству, порядку межмуниципального и межведомственного взаимодействия, контролю за соблюдением законными представителями детей их прав и интересов³.

Что же происходит в промежутке между структурными противоречиями социального устройства и конкретными практиками родителей в отношении

¹ См.: Алексеева Л.С. Социальный патронат семьи и детей. – М.: ГосНИИ семьи и воспитания, 2007. – 210

² Альтшулер Б. Законодательная база РФ: проблемы и достижения // Найди меня, мама! Материалы в помощь журналисту. АНО «Студио-Диалог», 2006.

³ Семья Г.В. Органы опеки и попечительства // Найди меня, мама! Материалы в помощь журналисту. АНО «Студио-Диалог», 2006

своих детей, с одной стороны, и между семьей и наиболее популярной альтернативой – государственной заботой о ребенке, с другой? По идее, здесь должны играть важную роль поддерживающие инстанции, созданные государством, обществом и профессионалами для того, чтобы компенсировать имеющиеся дефекты социальной системы. Однако, число социальных сирот, по свидетельству самых разных источников, непрерывно растет. Может быть, в самом устройстве этих поддерживающих инстанций, в практиках их функционирования заложены подводные камни? Тогда необходимо выяснить, какие именно механизмы буксуют или, наоборот, запускают в ход процессы депривации ребенка от семьи.

В условиях недавних реформ изменилась практика распределения властных полномочий между федеральной властью, субъектами федерации и органами местного самоуправления, расширена сфера полномочий и ответственности органов местного самоуправления, которые отличаются консервативностью подходов и инерционностью мышления. В отсутствие действенных технологий реабилитации кровной семьи и эффективного поиска семейных форм устройства, агенты охраны детства прибегают к санкционированию лишения родителей их родительских прав с последующей передачей детей (и связанной с ними ответственности) в систему государственных воспитательных учреждений. Детские дома интернатного типа вносят последующий вклад в депривацию, шансы последующего семейного устройства их воспитанников чрезвычайно низки.

В результате социально-экономических преобразований в России в особенно уязвимом положении оказались семьи, проживающие в отдаленных территориях, социально-экономическое развитие которых во многом поддерживалось за счет дотаций из центра. Для многих из этих регионов характерны географическая обособленность, отсутствие перспектив социально-экономического роста в силу отсутствия производства и трудных природных условий, дефицит квалифицированных кадров во всех сферах. В сфере защиты детства наблюдается острый недостаток квалифицированных кадров: в районах отсутствуют дефектологи, психологи, детские психиатры, психотерапевты. Де-

фицит кадров и фактическое отсутствие системы социальной и психологической помощи сводит социальную работу с неблагополучными семьями к оказанию незначительной материальной помощи и моральным внушениям и проработкам на комиссиях разного рода¹. В клубок противоречий завязаны и отношения социальных служб с семьей и ребенком, особенно в мультипроблемных ситуациях, связанных с алкоголизацией родителей и отсутствием иных родственников. Дети, покинувшие семью и помещаемые в приют, нередко сбегают из учреждений и остаются на улице, а «биологическая семья» фактически не подлежит каким-либо позитивным изменениям ввиду отсутствия эффективных технологий комплексного воздействия и надлежащей квалификации у специалистов. Все это ставит на повестку дня необходимость разработки системы критериев для осуществления вмешательства, способов интервенции, помощи семье, особенно на ранних этапах, превентивных антикризисных технологий.

¹ Алексеева И., Новосельский И. Модель оказания помощи детям группы риска по социальному сиротству в малодоступных и отдаленных районах // Профилактика социального сиротства в России
www.sirotsvo.ru/doc/article1.doc