



ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И СЕМЕЙ ГРУППЫ РИСКА В БЕЛАРУСИ

Аналитический отчет

Дмитрий Бабицкий
Вероника Гвоздикова

Рецензент: Алеся Чернявская

supported by



Минск, 2017



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4	Некоторые характеристики детей-сирот и ОБПР	18	Постинтернатное сопровождение и адаптация	30
20 фактов о детях-сиротах в Беларуси	6	Государственная политика в области защиты прав детей и социального сиротства	21	Система охраны детства Беларуси в свете международных нормативных актов	31
Количественное описание феномена сиротства в Беларуси	7	Профилактика социального сиротства	21	Уполномоченный по делам детей	34
Семьи группы риска	7	Деинституционализация альтернативной опеки	24	Приложение 1	35
Временная опека	10	Возмещение родителями расходов на содержание социальных сирот	28		
Постоянная опека	12				
Семейные формы устройства	15				
Институциональные формы устройства детей-сиротустройства	17				

ВВЕДЕНИЕ

Проблеме сиротства в Беларуси уделяется достаточно много внимания как на уровне государственных органов, так и со стороны организаций гражданского общества. В стране ведется детальный учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на постоянной основе собирается большое количество статистической информации о положении данной группы. Анализ этой информации позволяет определить, с одной стороны, важность и злободневность феномена сиротства, а с другой – понять, какие проблемы остаются нерешенными, и в

каких областях необходимы стратегические интервенции.

Данный аналитический отчет состоит из 2 частей. В первом разделе приведена общая информация о жизненном цикле ребенка-сироты¹ и количественные характеристики данной группы. Второй раздел работы посвящен описанию основных направлений государственной политики в сфере борьбы с социальным сиротством и его последствиями. Важной частью отчета является представленная в боксах информация о положении детей-сирот в Европейском Союзе на примере Словацкой Республики – страны, кото-

рая относительно недавно стала членом Сообщества и, подобно Беларуси, пережила сложный в социально-экономическом плане период трансформации. Сравнительный анализ двух систем, пусть и довольно фрагментарный, позволит, по мнению авторов отчета, выявить сильные и слабые стороны белорусской системы охраны детства и борьбы с негативными последствиями сиротства, в особенности социального.

Представленное исследование проведено в рамках проекта Центра социальных и экономических исследований CASE Belarus «Повышение вклада

¹ Здесь и далее термин ребенок-сирота используется для обозначения как биологических сирот (дети, чьи родители умерли), так и социальных сирот (дети, оставшиеся без попечения родителей).

организаций гражданского общества в принятие решений в интересах уязвимых групп населения» (ENCON – Enhancing COSs Contribution to Evidence-Based Policy Making for Vulnerable Groups).

Главная цель проекта ENCON – развитие политики, основанной на фактах, и повышение влияния гражданского общества на принятие решений в сфере социальной политики в отношении уязвимых групп населения.

Целевыми группами проекта являются: а) дети и молодые люди с инвалидностью; б) дети, оставшиеся без роди-

тельской опеки; в) заключённые.

Исследование в рамках проекта состоит из трёх частей:

- 1) обзор актуальной ситуации в сфере социальной политики Беларуси, а также зарубежных практик;
- 2) анализ существующих программ и проектов с точки зрения экономической эффективности и целесообразности;
- 3) разработка рекомендаций и предложений по повышению эффективности мер в области социальной политики.

В настоящем документе представлен первый этап исследо-

вания об актуальной ситуации социальной политики Беларуси в отношении выбранных целевых групп.

Проект ENCON реализуется при финансовой поддержке Вышеградского фонда и Министерства иностранных дел Нидерландов. Партнёрами проекта ENCON являются: МПОО «АКТ» (Беларусь), Центр социальных и экономических исследований CASE (Польша), Факультет экономики и управления Масарикова Университета (Чехия), Институт экономических исследований Академии наук Словакии.

20 ФАКТОВ О ДЕТЯХ-СИРОТАХ В БЕЛАРУСИ

Двое из 100 белорусских детей по разным причинам лишены родительской опеки.

В Беларуси насчитывается **24 397** детей, находящихся в социально опасном положении, проживающих в **13 735** семьях группы риска².

40% детей в социально опасном положении дошкольного возраста.

Примерно **1/3** поставленных на учет детей впоследствии временно изымаются из семей как нуждающиеся в государственной защите.

Около **6%** поставленных на учет детей получают статус сироты.

12% детей-сирот потеряли своих биологических родителей, от **5%** родители отказались добровольно, около **20%** лишились опеки по причине болезни, недееспособности или заключения родителей.

4% всех детей, оставшихся без опеки, имеют инвалидность.

Более **20%** детей-сирот, выявленных в Могилевской

области в 2015 г. имели особенности психофизического развития (ОПФР)

Около половины выявляемых детей-сирот остаются на воспитании в своих кровных семьях (родственная опека); **7%** – усыновляются; **более 20%** отправляются на другие семейные формы устройства (приемные семьи и детские дома семейного типа); **до 15%** помещаются в детские интернатные учреждения.

Половина детей-сирот с инвалидностью находятся в домах-интернатах.

Всего в Беларуси насчитывается **34 531** детей-сирот, включая молодых людей старше 18 лет, остающихся на попечении государства в учебных заведениях.

На усыновлении за границей находится **3 725** детей из Беларуси.

Италия является единственной страной мира, гражданам которой разрешено усыновлять детей из Беларуси.

Людям с инвалидностью запрещено усыновлять детей и быть приемными родителями.

Более половины детских интернатных учреждений было ликвидировано в процессе деинституционализации альтернативной опеки начиная с 2003 г.

В 2017 г. на учете находилось **11 494** родителя, которые обязаны возмещать государству расходы на содержание детей.

Ежемесячная сумма возмещения составляет от **BYN 132** до **BYN 223** в зависимости от возраста и формы устройства ребенка.

Ежегодно на обязанных лиц составляется более **10–15 тыс.** административных протоколов за уклонение от работы и трудоустройства.

174 – номер статьи Уголовного кодекса, на основании которой обязанное лицо может быть приговорено к заключению.

В 2017 г. **2 304** обязанных лица отбывали наказание в исправительных учреждениях, **1 052** – в лечебно-трудовых профилакториях.

² Здесь и далее данные за 2015 г., если не указано иное.

КОЛИЧЕСТВЕННОЕ ОПИСАНИЕ ФЕНОМЕНА СИРОТСТВА В БЕЛАРУСИ

Семьи группы риска

В мировой практике охраны детства принято считать, что факторы, несущие угрозу благополучию ребенка, его законным правам и интересам не возникают спонтанно, а скорее, наоборот, накапливаются в семье постепенно и в определенный момент способны проявиться. Именно поэтому одним из важных элементов политики в сфере охраны детства как в Беларуси, так и зарубежом является система раннего выявления детей, которые оказались в кризисной ситуации – имеет виду как наиболее раннее по возрасту ребенка (желательно ещё до его рождения), так и относительно момента возникновения (проявления) кризисной ситуации в семье.

В белорусском законодательстве отсутствует прямое определение ребенка или семьи, находящейся в кризисной ситуации или входящей в группу риска по социальному

сиротству. Национальная система охраны детства оперирует определениями «социально опасное положение» (термин Министерства образования Республики Беларусь) и «трудная жизненная ситуация» (термин Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь)³, закрепленными в законодательстве:

«несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении, – лицо в возрасте до восемнадцати лет, находящееся в обстановке, при которой не удовлетворяются его основные жизненные потребности; которое вследствие беспризорности или безнадзорности совершает правонарушения; родители, усыновители, опекуны или попечители которого ведут аморальный образ жизни, что оказывает вредное воздействие на указанное лицо, злоупотребляют своими правами и (или) жестоко обращаются с ним либо

иным образом ненадлежаще исполняют обязанности по воспитанию и содержанию указанного лица, в связи с чем имеет место опасность для его жизни или здоровья;

семья, находящаяся в социально опасном положении, – семья, несовершеннолетние члены которой находятся в социально опасном положении»⁴.

По данным органов опеки и попечительства по состоянию на 31.12.2015 года на учёте состоит **24 397 детей, признанных находящимися в социально опасном положении**, которые проживают в **13 735** семьях социального риска.

Ниже приведены 5 критериев семейного неблагополучия, которые, в свою очередь, подразделяются на ряд показателей⁵.

³ Ст. 28 Закона Республики Беларусь «О социальном обслуживании» от 22 мая 2000 г. № 395-З.

⁴ Ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 31 мая 2003 г. № 200-З.

⁵ Приложение 1 к приказу Министерства образования Республики Беларусь от 08 мая 2007 № 270.

Критерии	Показатели
Социально-экономический	<p>Длительная безработица одного родителя (обоих родителей), нежелание работать, а также частая смена мест трудоустройства.</p> <p>Длительный статус «малообеспеченной» семьи и низкий материальный достаток. Расходование имущества, принадлежащего ребенку, и денежных средств (пособий на ребенка, пенсий по потери кормильца и т.д.) не по целевому назначению. Отсутствие элементарных продуктов питания, мебели, постельных принадлежностей и т.д.</p> <p>Необеспеченность ребенка сезонной одеждой и обувью, школьными принадлежностями и т.д. Задолженность (более 6 месяцев) перед жилищно-коммунальными службами по квартирной плате и коммунальным платежам.</p> <p>Частое обращение в социальные службы и благотворительные организации об оказании материальной помощи и поддержки.</p>
Медико-санитарный	<p>Антисанитария жилища, пренебрежение минимальными санитарно-гигиеническими нормами.</p> <p>Отсутствие в квартире (доме) электричества, отопления.</p> <p>Алкогольная или наркотическая зависимость родителей, постановка их на учет в наркологический или психоневрологический диспансер.</p> <p>Неухоженность и неопрятность детей, наличие у них частых заболеваний и травм.</p> <p>Противоречивые, путанные объяснения родителей относительно причин возникновения травм и синяков у ребенка, обвинение в произошедшем только несовершеннолетнего.</p>
Социально-демографические	<p>Родители со статусом лиц без определенного места жительства.</p> <p>Устойчивое неправильное репродуктивное поведение семьи и особенно матери (беременности, которые заканчиваются абортами или отказом от ребенка).</p> <p>Выраженная конфликтная ситуация в семье при разводе родителей.</p> <p>Посещение родителями (одного из них) деструктивной секты.</p> <p>Родители или один из них ранее лишился родительских прав по отношению к старшим детям.</p>
Психолого-педагогический	<p>Полное равнодушие родителей и отсутствие заботы и внимания к ребенку.</p> <p>Непосещение родителями учреждения образования, несмотря на неоднократные приглашения.</p> <p>Систематическое применение к ребенку антипедагогических мер воздействия.</p> <p>Насилие и жестокое отношение к ребенку, пренебрежение его основными интересами и нуждами.</p> <p>Устойчивое уклонение родителей от контактов со специалистами, игнорирование их рекомендаций. Повторяющиеся или затяжные конфликты в семье, нарушения взаимоотношений между членами семьи.</p>
Криминальный	<p>Постановка родителей на учет в органах внутренних дел. Нарушение родителями общественного порядка по месту жительства. Организация притонов.</p> <p>Аморальный образ жизни родителей (употребление алкоголя, наркотиков, токсических веществ, бродяжничество, попрошайничество и т.д.). Вовлечение ребенка в преступную деятельность и антиобщественное поведение (приобщение к спиртному, наркотикам, токсическим, психотропным веществам, принуждение к занятиям проституцией, попрошайничеству, азартным играм). Проявление жестокости в семье и вне семьи. Наличие судимых членов, приверженных к субкультуре преступного мира. Попытки покончить жизнь самоубийством одного из членов семьи. Отсутствие еды, пищи, тепла, крова.</p> <p>Пропуски занятий, наличие вредных зависимостей, постановка на учет, уход ребенка из семьи, бродяжничество, попрошайничество, совершение правонарушений (преступлений), суицидальные попытки.</p>

Критерии определения ребенка находящимся в социально опасном положении включают в себя как действительные причины сиротства (например, алкоголизм родителей), так и сопутствующие проблемы (безработица, бедность).

Функция по постановке на учет находящихся в социально опасном положении детей возложена на учреждения образования. Признание ребенка находящимся в СОП происходит на заседании Совета профилактики или Педагогическом совете (если посещает учреждение образования) или СПЦ (если не посещает учреждение образования) и если проблема не угрожает жизни и здоровью ребенка.

Далее специалисты СППС разрабатывают Индивидуальный план защиты прав и законных интересов несовер-

шеннолетнего, находящегося в социально опасном положении. В случае устранения семьей причин, приведших к СОП, семья снимается с учета. В противном случае ребенок переходит в другую категорию – нуждающийся в государственной защите (НГЗ, см. следующий подраздел).

По информации, которая время от времени попадает в СМИ, постановка ряда семей в СОП не воспринималась справедливой ни самими семьями, ни обществом. Известен ряд случаев, когда проверки положения детей в семье были политически мотивированы (осуществлялась учителями школ по рекомендации судебных органов). Также по информации «Офиса по правам людей с инвалидностью» за последние 2-3 года известны как минимум 6 случаев попыток отобрания

детей у родителей-инвалидов по причине якобы невозможности осуществления ими родительских функций именно из-за наличия инвалидности, что может быть связано с недостаточным уровнем квалификации специалистов учреждения образования.

Во всех известных случаях успешного отстаивания родителями своих прав им оказывалась помощь общественными активистами или организациями, а сами ситуации получали освещение в СМИ. Вообще же, правовая репрезентация родителей может иметь место только во время судебного процесса по лишению родительских прав. До того, т.е. во время присвоения ребенку статуса СОП и НГЗ, интересы родителя, как правило, никто не представляет.

Работа с семьями группы риска в Европейском Союзе на примере Словакии.

Законодательство Словакии закрепляет обязанности социальной и правовой защиты детей за Центральным офисом по труду, социальным вопросам и семье (COLSAF) и 46 его региональным представительствам (OLSAF). В структуре данного ведомства предусмотрены специальные отделы, в чьи обязанности входит реализация мер по правовой и социальной защите детей и предоставлению услуг социального кураторства на подведомственной территории. Штат всех OLSAF составляет 574 штатных и 411 проектных работников, которые за 2016 г. провели работу с 50 тыс. семей, в которых проживало 65 тыс. детей группы риска. Из них 14 607 семей, в которых проживало 20 784 ребенка, были выявлены в 2016 г.

В состав OLSAF входят отделы психологической помощи, в которых работает 81 консультант. В 2016 г.

они провели 47 314 консультаций для 18 718 клиентов по 8 700 случаям, в среднем 5,44 консультации на 1 случай. Темы консультаций здесь значительно шире, чем риск социального сиротства: на первом месте по количеству консультаций находится проблема разводов (11 620 консультаций). Далее идут вопросы опеки и приемного родительства (10 300 консультаций), общие вопросы семейной жизни (10 077 консультаций). Задекларировано небольшое количество кризисных интервенций (41 случай) и случаев наркотической либо другой зависимости (145).

Также OLSAFы предоставляют услуги социального кураторства для «трудных» детей и молодежи. Этим занимаются 100 специальных социальных кураторов, которые в 2016 г. работали с 15 179 детьми (в среднем по 152 чел. на каждого куратора). Они работали с детьми и подростками, совершившими преступления либо правонарушения, имеющими алкогольную или наркозависимость, поведенческие отклонения, ставшими свидетелями либо жертвами преступлений, убежавшими из дома и т.д.

Временная опека

Национальная система охраны детства предусматривает наличие короткого этапа временной альтернативной опеки для детей, чье нахождение в биологической семье невозможно по причине ненадлежащего исполнения родителями своих обязанностей. В этом случае ребёнку присваивается специальный статус – нуждающийся в государственной защите (НГЗ).

Решение о признании ребенка нуждающимся в государственной защите принимается комиссией по делам несовершеннолетних в случае, если установлено, что родители (единственный родитель):

- ведут аморальный образ жизни, что оказывает вредное воздействие на ребенка;
- являются хроническими алкоголиками или наркоманами;
- иным образом ненадлежаще выполняют свои обязанности по воспитанию и содержанию детей, в связи с чем они находятся в социально опасном положении и дальнейшее пребывание ребенка у родителей может повлечь угрозу его жизни и здоровью;
- когда не удастся достичь положительной динамики по устранению причин и условий неблагополучия.

Решение о признании ребенка нуждающимся в государственной защите может приниматься органом опеки и попечительства в случае, если:

- ребенок является беженцем, жертвой торговли людьми;

- иных случаях, когда жизнедеятельность ребенка нарушена в результате сложившихся обстоятельств.

После признания ребенка нуждающимся в государственной защите система работы с семьей строится в соответствии с требованиями Декретов Президента № 18 и № 5, а также согласно межведомственному плану защиты прав и законных интересов несовершеннолетних сроком на 6 месяцев. Принимается решение об отобрании ребенка и помещении его:

- в дом ребенка, детскую больницу (если ребенку нет 3 лет, отсутствует информации о его здоровье или имеются заболевания, требующие стационарного лечения);
- в детский социальный приют (если ребенку 3-18 лет, действуют при СПЦ);
- под опеку (другим родственникам, в приемную семью).

Одновременно с этим происходит признание родителя(ей) лицом, обязанным возмещать расходы на детей (более подробное описание категории обязанных лиц см. ниже). За родителями временно отобранного ребенка сохраняется право посещать его/её в социальном приюте. Дети, находящиеся в приютах, продолжают посещать учебные заведения, они проходят дополнительные медицинские обследования и имеют доступ к помощи психолога.

Обычно практика работы с семьей, из которой ребенок

отобран, строится следующим образом.

По истечении некоторого периода времени (обычно 2-4 месяцев со дня помещения несовершеннолетних на государственное обеспечение) все заинтересованные структуры предоставляют в СПЦ заключение о возможности (невозможности) возврата ребенка в биологическую семью. По итогам проведенной работы СПЦ организует консилиум, на котором принимается соответствующее решение: в случае устранения причин, повлекших признание ребенка нуждающимся в государственной защите, принимается решение комиссией по делам несовершеннолетних и органом опеки и попечительства по возврату ребенка в биологическую семью или продление срока работы с семьей, но не более чем до 6 месяцев. По прошествии 6 месяцев, если отпали причины признания ребенка НГЗ, происходит его возвращение родителям.

Если обстановка в семье не нормализовалась и родители продолжают вести аморальный образ жизни, злоупотребляют спиртными напитками, всячески уклоняются от воспитания своих детей, КДН принимается соответствующее решение, которым РУВД поручает управлению образования, спорта и туризма осуществить сбор документов на лишение родительских прав родителей.

Опираясь на результат проведенной реабилитационной работы и полученные све-

дения, СПЦ готовит исковое заявление для обращения в суд с иском о лишении родительских прав родителей, в котором учреждение образования, проводившее работу с семьей, заявляется в качестве свидетеля по данному делу. Практически в 99% случаев ребенок/дети из семей, в

отношении родителей которых был предъявлен иск в суд, переходят в статус оставшегося без попечения родителей (ОБПР).

Систему выявления детей ОБПР в Беларуси можно условно представить в виде воронки: из наиболее многочисленной категории (дети в СОП,

более 20 тыс. чел. ежегодно) примерно 15% попадают в категорию НГЗ⁶, и только 1/3 из них не удастся восстановить в биологической семье. Их дела передаются в суд, и это около 6% от первоначального количества детей, признанных находящимися в СОП.

Временная опека в Словакии

Необходимо отметить основное различие национальной и европейской системы охраны детства: если в Беларуси временная опека длится всего 6 месяцев, после чего, при попадании ребенка в категорию ОБПР его реинтеграция в биологическую семью происходит крайне редко (а в случае с усыновлением потеря биологических родителей становится необратимой), то в Словакии, наоборот, любая форма альтернативной опеки по определению является временной. В данной стране несколько выше, чем в Беларуси, показатель реинтеграции: ежегодно более 5% воспитанников детских домов возвращаются в биологические семьи, и ещё примерно такое же количество возвращается в семьи происхождения (опекунские). В среднем же по данным за 2008-2016 гг. ребенок проводил в детском доме 4-4,5 года (о детских домах см. ниже).

Тем не менее, если принять словацкие детские дома за форму постоянной опеки, то можно также выделить ряд других форм размещения детей, оставшихся без попечения родителей, носящих более кратковременный характер. К ним относятся:

Кризисные центры. Это учреждения, созданные для предоставления безопасного убежища в кризисных и экстремальных случаях, в которых может оказаться ребенок, семья или взрослый человек. Опека в таком случае предоставляется либо по соглашению стора (или законного представителя ребенка), либо на основе соответствующего решения суда. В кризисных центрах разрабатывается и реализуется индивидуальный план выхода из кризисной ситуации, а в случае с детьми план также должен включать образовательную составляющую. В рамках кризисного центра могут работать также профессиональные семьи, к которых размещаются дети, временно лишённые родительской опеки. Дети помещаются в кризисный центр, как правило, на 6 месяцев, по истечении которых срок пребывания может быть продлен ещё на такой же период.

Центры ресоциализации. Цель данных центров –

мобилизация внутренних ресурсов детей и взрослых для борьбы с физическими, ментальными и социальными последствиями наркотической и других зависимостей, и возвращению к нормальной жизни. Учреждения предоставляют услуги опеки по решению суда, а также осуществляют сопровождение зависимых по рекомендации врача. Дети поступают в такие центры только после прохождения лечения в медицинских учреждениях. Опека и терапия предоставляется в стационарной форме, как правило, на период от 8 месяцев до 2 лет.

Оба типа центров находятся в компетенции органов местного самоуправления, либо могут быть открыты по инициативе некоммерческих организаций.

Школы закрытого типа. Это учреждения с ограниченным доступом, которые находятся в подчинении не Министерства труда, а Министерства образования и Министерства внутренних дел. В них помещаются дети и подростки с поведенческими расстройствами, расстройствами социального поведения и криминальным прошлым, в случаях, когда их пребывание в других интернатных учреждениях не привело к коррекции поведения. Мальчики пребывают в таких учреждениях до достижения совершеннолетия, девочки – до достижения возраста обязательного посещения школы⁷.

Оба типа центров находятся в компетенции органов местного самоуправления, либо могут быть открыты по инициативе некоммерческих организаций.

Школы закрытого типа. Это учреждения с ограниченным доступом, которые находятся в подчинении не Министерства труда, а Министерства образования и Министерства внутренних дел. В них помещаются дети и подростки с поведенческими расстройствами, расстройствами социального поведения и криминальным прошлым, в случаях, когда их пребывание в других интернатных учреждениях не привело к коррекции поведения. Мальчики пребывают в таких учреждениях до достижения совершеннолетия, девочки – до достижения возраста обязательного посещения школы⁷.

⁶ Ребенок также может быть признан НГЗ и без постановки в СОП, если существует угроза его жизни и здоровью, и он должен быть немедленно изъят из семьи.

⁷ В Беларуси также существуют учебные заведения для подростков в конфликте с законом закрытого типа, однако они не относятся к системе альтернативной опеки и в данной работе не рассматриваются.

Таблица 1. Распределение детей по типам интернатных учреждений (направленных по решению суда)

	31.12.2015	31.12.2016
Детские дома	4 288	4 406
Школы закрытого типа	435	402
Центры социальных услуг	83	59
Кризисные центры	235	282
Центры ресоциализации	76	71
Диагностические центры	45	32

Источник: Министерство труда Словакии.

Предусыновление. Согласно законодательству Словакии, перед вынесением судом решения об усыновлении ребенок должен быть помещен под временную

опеку усыновляющей семьи на срок как минимум 9 месяцев. Издержки, связанные с таким размещением, полностью покрываются принимающей семьей.

Постоянная опека

Получение статуса ребенка-сирота или ребенок, оставшийся без попечения родителей, является завершением процесса выявления и реагирования государства на семейное неблагополучие и нежелание родителей изменить свой стиль жизни. Количественные данные по всем упомянутым категориям детей приведены в Таблице 1.

Как следует из таблицы, самыми благополучными регионами Беларуси в сфере сиротства являются г. Минск и Брестская область: здесь количество вновь выявленных сирот не превышает 17 случаев на 10 000 детского населения в год. Положение в других регионах гораздо хуже, где данный показатель колеблется в пределах 18-31 случая на 10 тыс. в год. Что касается детей группы риска, т.е. находящихся в СОП, картина примерно такая же: наиболее благополучными выглядят Минск и Брестская область

(до 76 случаев на 10 000 детей в год). В остальных регионах показатель, как правило, выше 150, причем явным «лидером» является Витебская область, с ее более чем 200 случаями на 10 000 ежегодно. Причины лидерства Витебской области неизвестны. В качестве гипотез могут быть предложены следующие: 1) это самая редко заселенная область страны (наличие удаленных населенных пунктов), 2) местные особенности практики правоприменения в сфере охраны детства (чаще ставят в СОП).

Дети, лишённые родительской опеки состоят из двух основных категорий: биологические и социальные сироты. Биологических сирот в общей массе насчитывается около 12%. Дети-отказники составляют ещё около 5%, примерно столько же детей, отобранных без лишения родительских прав. В последние годы неуклонно снижается доля детей,

отобранных с лишением родителей прав – с более 80% в 2008 г. до 57% в 2014-2015 гг. В то же время, вызывает серьезное беспокойство рост количества детей, отобранных у больных, недееспособных и ограниченно дееспособных родителей – как в абсолютном (почти в 2 раза за 8 лет), так и относительном выражении – с 5 до 15%.

В Беларуси существуют некоторые особенности предоставления статистической информации о количестве детей-сирот. Практически нигде в документах государственных органов не фигурирует общая цифра численности детей-сирот и детей, оставшихся без родительской опеки (ДОБРП). Для подсчета их численности необходимо суммировать количество детей-сирот и ДОБРП в возрасте до 18 лет – 21 200 человек, количество детей-сирот и ДОБРП, находящихся на полном государственном обеспече-

Таблица 1. Количество детей в социально-опасном положении, нуждающихся в государственной защите и вновь выявленных сирот по областям и г. Минску, 2011-2013 гг.

Область	Выявлено детей-сирот			Детей в СОП			Детей НГЗ		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Брестская	480	385	373	2150	1925	1965	249	219	183
Витебская	636	498	370	4433	4738	4273	719	593	384
Гомельская	691	528	551	4445	4070	3901	565	464	505
Гродненская	632	380	364	3546	2980	2661	972	682	551
г. Минск	408	332	253	2101	1878	1921	207	198	205
Минская	697	590	482	4611	4335	4330	964	799	663
Могилевская	505	371	357	3229	3259	3096	525	510	367
Беларусь	4049	3084	2750	24515	23185	22147	4201	3465	2858

Область	Соотношение выявленных сирот к среднегодовой численности детей (на 10 000)			Соотношение выявленных сирот к детям в СОП, %			Соотношение детей в СОП к среднегодовой численности детей (на 10 000)		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Брестская	17	14	13	22	20	19	76	68	69
Витебская	31	24	18	14	11	9	216	231	208
Гомельская	26	20	20	16	13	14	165	151	143
Гродненская	32	19	18	18	13	14	178	149	132
г. Минск	13	10	8	19	18	13	66	58	58
Минская	27	23	18	15	14	11	178	165	162
Могилевская	25	19	18	16	11	12	163	164	155
Беларусь	23	18	16	17	13	12	142	133	126

Источник: Министерство образования Беларуси.

нии, получающих образование на дневной форме обучения в ВУЗах, ССУЗах и ПТУЗах – 6 355 (из них определённого количеству человек уже исполнилось 18 лет), а также количество усыновленных детей – 10 701 (из них 3 725 детей находились на усыновлении за границей). В итоге общая численность детей-сирот, ДОБРП и лиц из их числа

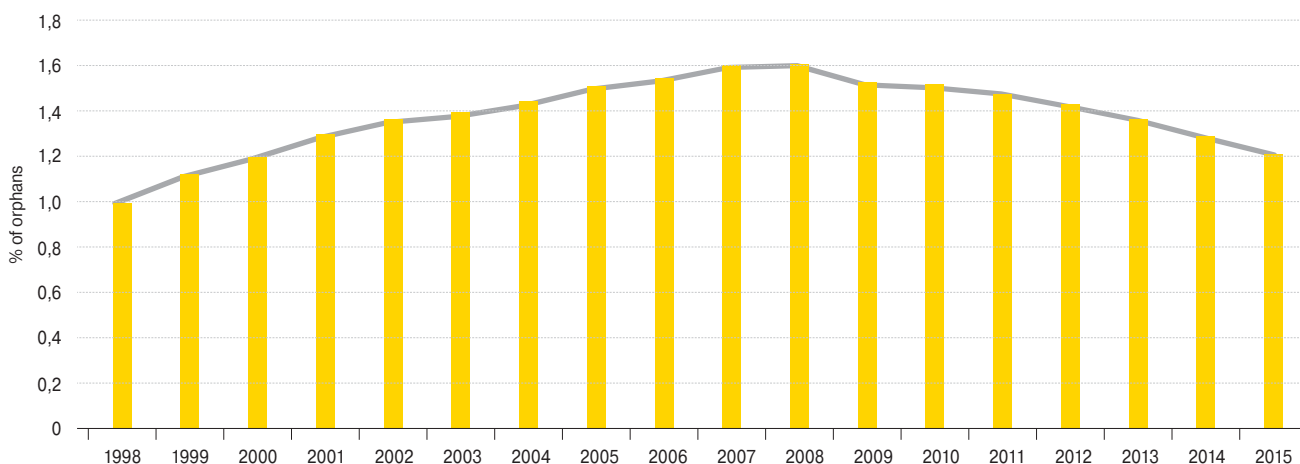
составила 38 256 человек на начало 2016 г., или 2,1% от общей численности детского населения Беларуси.

Количество детей-сирот активно сокращается последние 8 лет как в абсолютном, так и относительном выражении (Рисунок 1).

Сравнение количества детей-сирот в Беларуси с евро-

пейскими странами на примере Словакии показывает, что показатели двух стран примерно сопоставимы. Следует, однако, отметить, что для Словакии социальное сиротство более характерно для народа Рома (его в стране более 10% населения), тогда как в Беларуси подобная этническая окраска исследуемой проблемы отсутствует.

Рисунок 1. Соотношение количества детей-сирот и ОДПР к общей численности детского населения в Беларуси (не включая усыновленных детей), 1998-2015 гг.



Источник: расчеты авторов по данным Министерства образования Беларуси.

Сиротство в Словакии в цифрах

Таблица 2. Количество детей без родительской опеки в Словакии

	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность детского населения	1 390 424	1 103 452	1 091 056	1 075 328	1 066 036	1 061 180	1 058 282	X
Численность детей без родительской опеки	12 541	13 944	14 184	14 455	14 029	14 099	14 059	14 065
В %	0,902	1,264	1,300	1,344	1,316	1,329	1,328	X

Источник: расчёты авторов на основе данных COLSAF.

Таблица 3. Распределение детей-сирот по формам альтернативной опеки в Словакии, 2013-2016 гг.

	2013		2014		2015		2016	
Количество детей на альтернативной опеке:	14 029	100	14 099	100	14 059	100	14 065	100
- в замещающих семьях*	8 583	61,18	8 743	62,01	8 902	63,32	8 799	62,56
- в учреждениях**	5 446	38,82	5 356	37,99	5 157	36,68	5 261	37,44
В т.ч. в профессиональных семьях	1 394	9,94	1 480	10,50	1 453	10,34	1 468	10,44

Источник: расчёты авторов на основе данных COLSAF.

* не включая усыновление;

** включая кратковременную опеку в кризисных центрах и учреждениях.

Далее рассмотрим подробно формы устройства детей-сирот, практикуемые в Беларуси.

Семейные формы устройства

Как следует из Кодекса Республики Беларусь о браке и семье, усыновление или удочерение (далее – усыновление) является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Порядок усыновления строго регламентирован, им занимается учреждение «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь» (далее – НЦУ), а также отделы/управления образования, спорта и туризма на местах. Специалисты НЦУ и отделов/управлений ведут учет сирот и кандидатов в усыновление, а также контролируют условия жизни детей в новых семьях. Процесс усыновления включает несколько этапов – от подачи заявления до контроля в течение первых трех лет после усыновления. Пик усыновления пришелся на 2000-2004 гг. за счет особенно активного усыновления за границу у тот период: 400-700 детей ежегодно. Впоследствии практика международного усыновления была существенно пересмотрена и сейчас усыновлять сирот из Беларуси могут граждане лишь одной страны – Италии, а количество усыновляем за границу детей значительно снизилось (62 ребенка в 2015 г.). Белорусскими семьями в 2015 г. был усыновлен 201 ребенок, что составило более 7% от вновь выявленных детей-сирот.

В Беларуси не практикуется передача детей на усыновление людям с инвалидностью.

Также люди с любой, даже легкой формой инвалидности не могут стать приемными родителями.

Самой распространенной формой семейного устройства детей-сирот является передача их под опеку. В опекунские семьи попадает практически половина всех выявляемых в последние годы сирот. Опека устанавливается над детьми, оставшимися без попечения родителей, не достигшими возраста 14 лет, в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов. Над детьми от 14 до 18 лет устанавливается попечительство. В большинстве случаев опека является родственной; самая большая категория опекунов – это бабушки, далее следуют родные тети. Усыновление детей, находящихся на родственной опеке, не практикуется. Следует также отметить, что половина детей, возвращаемых с семейных форм опеки в интернаты, были возвращены именно из опекунских семей: часто в силу возраста и болезни бабушки и дедушки ребенка не в состоянии о нем заботиться особенно в период кризиса подросткового возраста.

Одной из форм опеки (попечительства) над ребенком сиротой признается приемная семья и детский дом семейного типа. Согласно Положению о приемной семье, утвержденному Постановлением Совета Министров в 1999 г. № 1678, в такой семье должно

быть не более 4 детей. Детский дом семейного типа – семья, принявшая на воспитание от пяти до десяти детей-сирот и (или) детей, оставшихся без попечения родителей (далее – воспитанники), в рамках которой супруги или отдельные граждане (далее – родители-воспитатели) выполняют обязанности по воспитанию детей на основании договора об условиях воспитания и содержания детей и трудового договора.

Приемные родители, родители-воспитатели выполняют функции воспитателей и получают оплату за свой труд. Между ними и приемными детьми нет алиментных, наследственных и других правоотношений, подобных отношениям между родителями и детьми, которые могут возникнуть в случае усыновления. Государство выделяет денежные средства на содержание каждого приемного ребенка и предоставляет соответствующие льготы, установленные законодательством. Органы опеки и попечительства обязаны оказывать приемной семье, детскому дому семейного типа необходимую помощь, способствовать созданию нормальных условий для жизни и воспитания детей, а также вправе осуществлять контроль за выполнением возложенных на приемных родителей, родителей-воспитателей обязанностей по содержанию, воспитанию и образованию детей. Передача ребенка старше 10 лет в приемную семью, детский

дом семейного типа требует его письменного согласия. Запрещается, как и при усыновлении, разъединять братьев и сестер, за исключением случаев, когда это допустимо в интересах ребенка. Кроме того, в законодательстве

подчеркивается, что при устройстве ребенка, оставшегося без попечения родителей, должны учитываться его этническое происхождение, принадлежность к определенной религии и культуре, родной язык, возможность

преемственности в воспитании и образовании.

Сравнительные характеристики семейных форм устройства детей-сирот и ДОБПР, приведены ниже.

Таблица 4. Сравнение семейных форм устройства детей-сирот

Форма устройства	Выплаты на содержание ребенка	Оплаты труда родителей	Предоставление места проживания	Правоотношения между родителями и детьми
Усыновление	Возможна по требованию	Нет	Нет	Как с родными детьми
Опека/попечительство	Да	Нет	Нет	Опекунство
Приемная семья	Да	Да	Нет	Нет
Детский дом семейного типа	Да	Да	Да	Нет

Источник: разработка авторов на основе нормативно-правовых актов Беларуси.

Финансовые обязательства государства перед замещающими родителями в Словакии

В отличие от Беларуси, родители-усыновители в Словакии не получают никаких денежных выплат от государства. Также нет различий между опекой и приемным родительством: в обоих случаях замещающие родители имеют право на одни и те же выплаты. Суммы выплат приведены в таблице ниже.

В профессиональных семьях, в силу того, что они являются структурными подразделениями детских домов, родители-воспитатели получают заработную плату согласно трудовому контракту. Расходы на содержание детей в них покрываются не пособием, а напрямую из бюджета детского дома. В задачи руководителя детского дома входит распределение имеющихся бюджетных средств между всеми профессиональными семьями. Как видим, система финансирования профессиональных семей в Словакии значительно отличается от принятой в Беларуси для детских домов семейного типа.

Таблица 5. Финансовая поддержка замещающих семей в Словакии

Вид выплаты	Сумма, EUR	Количество получателей в 2016 г.
Единовременная помощь при размещении ребенка в замещающей семье	500,00	673
Единовременная помощь при выходе из-под опеки	922,29	474
Пособие на содержание ребенка (в месяц)	138,13	8 202
Выплаты замещающим родителям (в месяц)	175,62	1212
Повышающая выплата замещающим родителям при размещении 3-х и более детей (являющихся братьями и сестрами)	124,91	59
Повышающая выплата замещающим родителем при размещении ребенка с тяжелой формой инвалидности	72,36	56

Источник: Министерство труда Словакии.

В случае отсутствия возможности передачи ребенка, оставшегося без попечения родителей, на одну из форм семейного устройства, сотрудники органов опеки и попечительства могут поместить ребенка в одно из детских

институциональных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – дом ребенка, детский дом, школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вспомогательная

школа-интернат, специальная общеобразовательная школа-интернат, дом-интернат для детей-инвалидов с особенностями психофизического развития, детская деревня.

Институциональные формы устройства детей-сиротустройства

На начало 2015/16 учебного года в Беларуси насчитывалось 20 детских домов, 4 школы-интерната для детей-сирот и 6 вспомогательных школ-интернатов (все – в системе Министерства образования), а также 5 детских деревень. Кроме того, в Беларуси существует 10 домов ребенка (для детей

от 0 до 3-х лет, находятся в системе Министерства здравоохранения), а также 10 домов-интернатов для детей с инвалидностью (подчиняются Министерству труда и социальной защиты). Распределение детей по данным категориям учреждений отражено в Приложении 1.

В 2015 г. из всех вновь выявленных детей-сирот только 14% было устроено на государственную опеку. Почти 50% были устроены в опекунские семьи, 22% – в приёмные семьи и детские дома семейного типа, а более 2% возвращены биологическим родителям (см. Таблицу 6).

Таблица 6. Устройство нововыявленных детей-сирот в 2015 г.

Категория	Количество	%
Дети, лишённые родительской опеки, выявленные в 2015 г. и неустроенные на 01.01.2015 г., из них:	3218	
вновь выявленные в 2015 г.	2750	
оставшиеся не устроенными на 01.01.2015 г.	98	
Устройство детей в 2015 году		
1. На постоянную форму опеки устроены, из них:	2731	100,0
1.1. устроено на государственную опеку,	511	18,7
в т.ч. зачислены на государственное обеспечение в учреждения образования	127	4,7
1.2. передано на воспитание гражданам, в том числе:	2194	80,3
в опекунские семьи	1343	49,2
в приёмные семьи	402	14,7
в детские деревни	22	0,8
в детские дома семейного типа	189	6,9
на усыновление	201	7,4
возвращено в течение года родителям	59	2,2
1.3. временно устроены в соц. приюты, больницы и др. учреждения	86	3,1
1.4. Выбыли по другим причинам	4	0,1
2. Остались неустроенными (на конец 2015 года)	117	4,3

Некоторые характеристики детей-сирот и ОБПР

В большинстве случаев дети становятся сиротами не по добровольному желанию родителей и не по объективным причинам (постоянная или временная утрата или ограничение дееспособности родителями), а по решению КДН или органов опеки и попечительства (временно, когда получают статус НГЗ) и суда (когда родители ограничиваются в правах или лишаются прав на детей). Главная причина отобрания ребенка у родителей – их асоциальный образ жизни, при котором ребенок практически лишён возможности нормально развиваться. В свою очередь, причиной

такого образа жизни в большинстве случаев является хроническая алкогольная или наркотическая зависимость родителей. Такие декларируемые причины сиротства, как бедность или криминальная обстановка, самостоятельно не являются явлениями, ведущими к обретению ребенком статуса сироты. Экстремальные случаи, когда родители лишаются прав по причине эксплуатации детей, нанесения им серьёзных телесных повреждений, вовлечения в совершение тяжких преступлений и т.д., крайне редки и исчисляются всего несколькими десятками в год.

Отдельно среди причин сиротства можно выделить добровольный отказ от ребенка. В настоящий момент процент таких отказов довольно невелик – всего 144 случая за 2015 год, или 4% от всех выявленных за этот год детей-сирот (см. Таблицу 7). Наблюдается положительная тенденция падения доли отказников в общей численности вновь выявленных сирот (особенно по сравнению с 1999-2004 гг.), что, однако, связано с достаточно спорной практикой обязательного лишения таких родителей прав и признания их обязанными лицами.

Таблица 7. Формальные причины сиротства в Беларуси, 2008-2015 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Вновь выявленных детей-сирот и ОДПР, всего	3937	3907	4005	4049	3084	2750	2640	2750
из них:								
Детей-сирот	503	562	494	478	369	369	340	327
%	12,78	14,38	12,33	11,81	11,96	13,42	12,88	11,89
Детей, чьи родители больны, признаны недееспособными, ограниченно дееспособными	230	278	305	441	392	341	355	411
%	5,84	7,12	7,62	10,89	12,71	12,4	13,45	14,95
Детей, чьи родители лишены родительских прав	3257	2754	2683	2879	2082	1713	1510	1575
%	82,73	70,49	66,99	71,1	67,51	62,29	57,2	57,27
Детей, отобранных по решению суда без ЛРП	n/a	224	243	246	217	180	131	142
%	-	5,73	6,07	6,08	7,04	6,55	4,96	5,16
Дети, родители которых дали согласие на усыновление	136	115	117	126	123	98	128	144
%	3,45	2,94	2,92	3,11	3,99	3,56	4,85	5,24

Источник: Министерство образования Беларуси.

Гендерное распределение детей-сирот не отличается от нормального по совокупности детей (см. Таблицу 8). Последнее 8 лет меняется возрастная структура вновь выявленных сирот: доля детей до 3-х лет

выросла с 18% до 25%, что может свидетельствовать об успехах предпринимаемых властями мер по раннему выявлению социальных сирот. В Таблице 4 представлены статистические данные по по-

ловозрастной и региональной структуре вновь выявленных детей-сирот, а также наличию у них отклонений психофизического развития (только за 2015 г.).

Таблица 8. Состав детей-сирот и ДОБПР, 2008-2015 гг.

Год	Всего	детей в возрасте от 0 до 3 лет	%	детей в возрасте от 3 до 18 лет	%	девочек (девушек)	%	детей с ОПФР	%
2008	3937	720	18,29	3217	81,71	1904	48,36		
2009	3907	699	17,89	3208	82,11	1856	47,50		
2010	4005	730	18,23	3275	81,77	1924	48,04		
2011	4049	798	19,71	3251	80,29	1923	47,49		
2012	3084	636	20,62	2448	79,38	1444	46,82		
2013	2750	668	24,29	2082	75,71	1332	48,44		
2014	2640	625	23,67	2015	76,33	1260	47,73		
2015	2750	673	24,47	2077	75,53	1339	48,69	167	6,07
В том числе по регионам по состоянию на конец 2015 года									
Брестская	385	79	20,52	306	79,48	205	53,25	42	10,91
Витебская	418	102	24,40	316	75,60	197	47,13	12	2,87
Гомельская	590	130	22,03	460	77,97	308	52,20	28	4,75
Гродненская	374	112	29,95	262	70,05	162	43,32	12	3,21
г. Минск	293	80	27,30	213	72,70	139	47,44	1	0,34
Минская	413	109	26,39	304	73,61	207	50,12	13	3,15
Могилёвская	277	61	22,02	216	77,98	121	43,68	59	21,30

Источник: Министерство образования Беларуси.

Что касается детей со специальными нуждами, то в Беларуси существуют два разных определения и, соответственно, юридических статуса: несовершеннолетние инвалиды и дети с отклонениями психофизического развития (ОПФР). Число детей, официально признанных инвалидами, достигло в Беларуси 27 239 чел. по состоянию на 01.01.2015⁸. Количество

детей с ОПФР, по данным Министерства образования на 15.09.2015 составило 144 459 чел. Необходимо отметить, что количество детей с инвалидностью неуклонно увеличивается и сейчас достигает 1,5% от общего количества детей (доля детей с ОПФР – 7,9%). По имеющейся информации, доля детей-инвалидов без попечения родителей составляет более 4%, что

означает в 2,5 раза более высокую вероятность сиротства для ребенка-инвалида по сравнению с другими детьми. Обращают на себя внимание региональные диспропорции по количеству выявленных в 2015 г. детей с ОПФР: если в Минске был только 1 такой случай (менее 1% выявленных сирот), то в Могилевской области – более 20%. Данные цифры могут подтверждать

⁸ 29 931 по последним доступным данным (на 01.02.2017).

мнение, что родители, проживающие в отдаленных от центров медицинского и социального обслуживания местах, более склонны отказываться от детей-инвалидов. К сожалению, инвалидность ребенка в Беларуси зачастую может приводить к утрате им родительской опеки: по сведениям «Офиса по правам людей с инвалидностью» медицинский персонал до сих пор рекомендует (в устной форме) родителям отказываться от детей с патологиями развития, отдавать их в интернаты, хотя какие-либо правовые основания к этому отсутствуют⁹.

В домах-интернатах Минсоцзащиты находилось в 2015 г. 1 734 ребенка, из них 497 (29%) являлись сиротами. Это примерно половина из всех детей-сирот с инвалидностью. Т.е. каждый второй сирота-инвалид лишен возможности жить в семейном окружении, тогда как по общей совокупности детей-сирот только около 10% воспитываются в учреждениях. Необходимо также упомянуть о том, что, учитывая общее количество детей инвалидов, 6,3% из них находятся на данный момент в домах-интернатах. Во многих случаях такие дети являются, по сути, квази-сиротами, так как родители зачастую не уча-

ствуют в их воспитании и не поддерживают контакт.

В рамках опроса НИИ труда Министерства труда и социальной защиты¹⁰ людям с инвалидностью задавались вопросы, касающиеся негативного отношения к ним и агрессии со стороны окружающих по причине инвалидности. Так, 33,9% детей-инвалидов, проживающих в домохозяйствах, и 26,7% детей-инвалидов, проживающих в домах-интернатах, испытывали негативное отношение к себе. Среди детей, опрошенных в домах-интернатах, 20% детей указали, что испытывают недоброжелательное отношение к себе со стороны других детей, проживающих с ними в комнате, 13,3% – со стороны обслуживающего персонала дома-интерната, еще 13,3% детей отметили, что испытывают негативное отношение к себе со стороны незнакомых людей в общественных местах. На то, что подвергались насилию, агрессивным действиям по отношению к себе со стороны других детей дома-интерната указали 20% детей-инвалидов, со стороны работников медицинских учреждений – 6,7%.

Подводя итог, стоит отметить ряд аспектов, связанных с

формами устройства детей-сирот. В целом логика построения системы защиты детства в Беларуси такова, что приоритетом является именно охрана прав и законных интересов ребенка, а права родителей и сохранение семьи отходят на второй план. Как следствие, вся система имеет четко выраженный пеницициарный по отношению к родителям характер: она настроена на поиск и наказание «нерадивых» родителей, а не на их реабилитацию и социальную интеграцию, необходимую в большинстве случаев. Более того, через придание статуса НГЗ ребенку, а его родителям – статуса обязанных лиц, данная система ещё более усугубляет материальные проблемы семьи, значительно усложняя её реинтеграцию. Период, в течение которого родители могут «одуматься» и изменить свой образ жизни, очень короткий – 6 месяцев нахождения ребенка в статусе НГЗ, до суда. После суда, который в 99% случаев выносит решение не в пользу родителей, реинтеграция семьи чрезвычайно затруднена – известны случаи, когда ставшие на путь исправления родители годами добиваются возвращения отобранных детей.

⁹ В Беларуси очень широко распространена практика евгенических аборт: при диагностике патологий у плода родителям почти всегда предлагают от него избавиться. Также в обязательном порядке прерываются все беременности пациенток психоневрологических интернатов, утративших дееспособность.

¹⁰ Обследование положения инвалидов в Республике Беларусь: отчет Учреждения «Научно-исследовательский институт труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь», выполненный в рамках совместного проекта ПРООН и Правительства Республики Беларусь «Содействие Республике Беларусь в присоединении к Конвенции о правах инвалидов и ее осуществлению», 2010.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ И ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА

Профилактика социального сиротства

Государственная политика в сфере охраны детства много внимания уделяет профилактике социального сиротства и раннему выявлению детей-сирот, которые очень тесно связаны между собой.

В Беларуси создана и функционирует сложная система профилактики социального сиротства, включающая в себя множество ведомств и организаций (см. Рисунок 2). Практически все учреждения социальной сферы в большей или меньшей степени сталкиваются с проблемами семейного неблагополучия в своей повседневной деятельности. При этом часть данной деятельности должна быть направлена на предотвращение появления социальных сирот, т.е. профилактику. Профилактические меры делятся на общие и индивидуальные. К

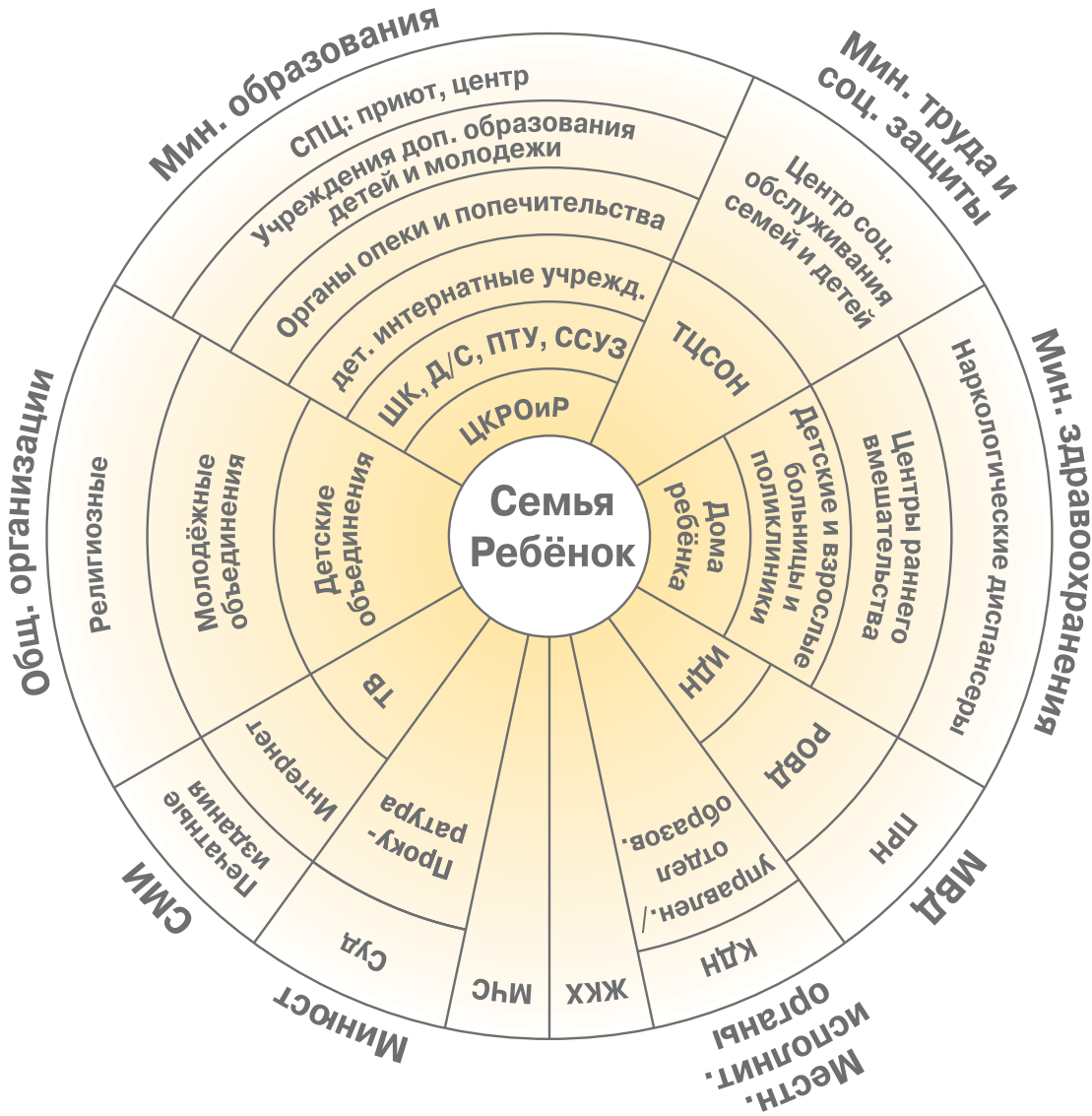
первым относятся действия, направленные на семьи группы риска, целью которых являются только семьи в СОП. Основным межведомственным органом, ответственным за общую профилактику семейного неблагополучия, является Комиссия по делам несовершеннолетних (КДН), действующая на основании Положения о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. Основные функции по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних выполняют управления (отделы) образования, спорта и туризма. Первостепенная роль в профилактике семейного неблагополучия отводится учреждениям образования, в которых действуют социально-педагогические и психологические службы

(СППС), занимающиеся непосредственно как общей, так и индивидуальной профилактикой социального сиротства.

Профилактику семейного неблагополучия в рамках Министерства образования также осуществляют социально-педагогические учреждения (социально-педагогические центры, детские социальные приюты), которые действуют на основании Положения о социально-педагогическом учреждении (2004). В пределах своих компетенций специалисты социально-педагогических центров:

- организуют и координируют работу учреждений образования по выявлению и учету детей, находящихся в социально опасном положении, по социально-педагогической и психолого-педагогической

Рисунок 2. Перечень органов, осуществляющих профилактику социального сиротства в Беларуси



Источник: Социально-экономические аспекты феномена сиротства в Беларуси. Аналитический отчет CASE Беларусь. Минск, 2013

реабилитации несовершеннолетних, имеющих проблемы в обучении, развитии и социальной адаптации;

- оказывают социальную, психологическую и иную помощь детям и их родителям в трудной жизненной ситуации;
- разрабатывают и реализуют комплексные программы помощи различным категориям несовершеннолетних, программы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, социального сиротства;
- проводят консультирование, в том числе анонимное и по телефону, несовершеннолетних и родителей с целью поиска решения трудных жизненных ситуаций, профилактики насилия над несовершеннолетними;
- осуществляют социальный патронаж несовершеннолетних после их возвращения в семьи в случаях принятия решения комиссией по делам несовершеннолетних о возвращении ребенка родителям либо судом об отказе в лишении родительских прав.

Немаловажную роль в сфере профилактики семейного неблагополучия играют учреждения и организации, оказывающие помощь семьям, воспитывающим детей-инвалидов. Зачастую рождение ребенка-инвалида приводит к уходу из семьи мужчины, снижению материального достатка семьи и, как следствие, к неблагополучию. Поэтому наличие в семье ребенка с особенностями

психофизического развития и (или) ребенка-инвалида может являться основанием для признания семьи находящейся в трудной жизненной ситуации и предоставления ей социального обслуживания и бесплатных социальных услуг (Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании»). Комплексную систему психолого-медико-педагогической помощи лицам с особенностями психофизического развития организуют центры коррекционно-развивающего обучения и реабилитации (ЦКРОиР). ЦКРОиР осуществляют также социально-педагогическую поддержку и психологическую помощь обучающимся, их законным представителям в гармонизации семейных отношений, формировании правильной оценки и положительных установок на перспективы развития возможностей и жизненного самоопределения лиц с особенностями психофизического развития.

Значительную роль в сфере ранней профилактики семейного неблагополучия играют учреждения здравоохранения: женские консультации, родильные дома, детские и взрослые поликлиники, детские и взрослые больницы, центры раннего вмешательства, наркологические и психоневрологические диспансеры. Руководителям медицинских учреждений вменено в обязанность сообщать в соответствующие структуры информацию о невозможности родителей самостоятельно осуществлять уход за

ребенком и его воспитание в случаях длительной и тяжелой болезни, смерти обоих или единственного родителя, а также об иных выявленных случаях неблагополучия.

В рамках Министерства труда и социальной защиты общую профилактику семейного неблагополучия осуществляют 2 вида учреждений – Территориальные центры социального обслуживания населения и Городские центры социального обслуживания семьи и детей (социальной помощи семье и детям). В рамках своих полномочий они:

- предоставляют правовую, социальную и гуманитарную помощь нуждающимся семьям и детям;
- оказывают помощь в преодолении межличностных и семейных конфликтов, помогают родителям в воспитании детей (например, проведение тренингов, направленных на повышение психолого-педагогической компетентности родителей);
- осуществляют информационно-просветительскую деятельность среди подростков и молодежи по проблемам алкогольной и токсической зависимости, пропагандируют здоровый образ жизни;
- организуют работу телефона доверия, телефона психологической помощи, кризисных комнат;
- организуют семейные праздники, посвященные Дню матери, Дню семьи, 8 Марта и др.

- проводят пресс-конференции, круглые столы, иные мероприятия по пропаганде семейных ценностей, здорового образа жизни.

В рамках Министерства внутренних дел действуют специальные подразделения ОВД, осуществляющие меры по профилактике семейного неблагополучия (инспекции по делам несовершеннолетних, далее – ИДН). Профилактические функции также выполняют участковые инспектора милиции. В положении об ИДН сотрудники инспекции в пределах своей компетенции:

- выявляют и разъясняют родителям, отрицательно влияющим на детей, последствия неисполнения обязанностей по воспитанию, обучению или содержанию детей, отрицательного влияния на поведение детей либо жестокого обращения с ними;

- информируют заинтересованные органы о фактах безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, а также способствующих им причинах и условиях;

- осуществляют профилактику алкоголизма, наркомании и токсикомании среди несовершеннолетних;

- защищают права детей;

- проводят специализированные рейды и организуют правовое просвещение несовершеннолетних.

Участковые инспектора милиции в пределах своих компетенций:

- выявляют детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в государственной защите, законных представителей несовершеннолетних, не испол-

няющих свои обязанности;

- предупреждают, выявляют и пресекают правонарушения и преступления на бытовой почве;

- выявляют и пресекают незаконный оборот наркотических и психотропных веществ;

- проводят специализированные рейды.

Организации жилищно-коммунального хозяйства должны сообщать в управления (отделы) образования, спорта и туризма о случаях смерти родителей или единственного родителя несовершеннолетнего, а также информировать о семьях, ведущих аморальный образ жизни и создающих неблагоприятные условия для воспитания детей, по итогам имеющейся задолженности по оплате за коммунальные услуги в течение более шести месяцев.

Деинституционализация альтернативной опеки

Уже более 15 лет в Беларуси реализуется стратегия по деинституционализации системы опеки детей-сирот. Это происходит в связи с общемировой тенденцией отказа от размещения детей в учреждениях интернатного типа и передаче их на семейные формы устройства. Стратегия по деинституционализации была впервые одобрена правительством в 2000 году в документе «Сводный план действий Правительства

Республики Беларусь и Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ) на 2000-2001 гг.». На основании этого плана оказывалась поддержка процессу деинституционализации и развитию альтернативных форм опеки для детей-сирот. За последние 20 лет процент размещения вновь выявленных сирот на семейные формы устройства вырос с 50% до 80%. Всего же примерно в половине районов страны удалось избавиться от

практики размещения вновь выявленных детей-сирот в интернатные учреждения. Всего же в Беларуси в учреждениях воспитывается только 13% детей-сирот и лиц из их числа, остальные находятся на усыновлении, семейных формах устройства или ведут полусамостоятельную жизнь в общежитиях учреждений образования. В связи с этим в стране сократилась и численность интернатных учреждений: на начало 2015/16 учебного года

в Беларуси насчитывалось 30 учреждений интернатного типа для детей-сиротами в

системе Министерства образования, тогда как в 1998 г. их количество достигало 58, а в

пиковые моменты – 78. Данные в динамике представлены в Таблице 9.

Таблица 9. Сеть школ-интернатов и детских домов в Беларуси, 1998-2015 гг.

Учебный год	Всего учреждений (школ-интернатов и детских домов)	Школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Вспомогательные школы-интернаты	Детские дома
1998/99	58	19	12	27
1999/00	63	22	12	29
2000/01	69	24	12	33
2001/02	69	24	12	33
2002/03	74	30	11	33
2003/04	78	35	10	33
2004/05	76	34	10	32
2005/06	74	33	10	31
2006/07	73	32	10	31
2007/08	70	34	8	28
2008/09	66	31	7	28
2009/10	61	21	7	33
2010/11	52	14	7	31
2011/12	48	12	7	29
2012/13	44	10	7	27
2013/14	40	9	6	25
2014/15	34	7	6	21
2015/16	30	4	6	20

Источник: Министерство образования Беларуси.

Основной задачей как для руководителей и сотрудников детских интернатных учреждений, так и для приемных родителей является реинтеграция ребенка в биологическую семью. На практике, однако, действия по реинтеграции носят ограниченный характер и не являются приоритетными.

Детские интернатные учреждения являются довольно закрытыми от внешнего мира учреждениями. Эксперты

свидетельствуют о затрудненном доступе в детские дома и интернаты, особенно если деятельность общественных организаций и активистов носит не классический благотворительный (распределение материальных ценностей и ресурсов), а правозащитный характер. Как следствие, воспитанники учреждений имеют чрезвычайно ограниченный доступ к людям извне, которым можно сообщить о нарушении своих прав (только в рамках про-

курорских проверок практикуются беседы с детьми без присутствия персонала учреждений). Критерии проверок как учреждений, так и приемных семей органами опеки и попечительства, Комитетом государственного контроля в своей основе скорее материалистические, нежели основанные на защите прав ребенка.

Характер условий проживания в детских интернатных учреждениях также сохраняет

свои основные черты: дети
находятся в больших группах,
лишены личного простран-

ства, подчинены строгому
распорядку дня, не имеют
возможности самостоятельно

распоряжается свободным
временем, выбирать рацион,
время приема пищи и т.д.

Интернатные учреждения в Словакии

При помещении ребенка в детский дом, он/она должен быть проинформирован о происходящих с ним процессах соответствующим его/ее возрасту способом. Сотрудники детских домов должны поощрять выраженные детьми своих взглядов и личного мнения, а также участие детей в принятии решений относительно контактов с родителями и родственниками, подходящем образовании, возможности воссоединения с семьей или размещения в замещающей семье, устройстве собственной жизни после выпуска из учреждения.

Детский дом должен обеспечивать ребенку все необходимые условия для поддержания контакта и встреч с биологическими родителями. Как сотрудники детского дома, так и муниципалитета и органов опеки и попечительства должны содействовать встречам ребенка и родителей, поддерживать восстановление связей с ними и семьей происхождения. Детский дом в случаях необходимости должен предоставлять место для кратковременного проживания родителей. Ребенок также имеет право на посещения со стороны бабушек/дедушек, братьев и сестер, и любых других лиц, с кем он поддерживает связь.

Детские дома в Словакии прошли существенную трансформацию в течение последних лет, целью которой являлся переход от крупных учреждений с большими группами к системе малых образований (таких как профессиональные семьи и индивидуальные группы), в которых дети получают опеку, схожую с семейной в условиях проживания в квартире или доме.

Детские интернатные учреждения могут быть государственными и частными, и делятся на:

- детские дома (43),
- детские центры (47).

В детских домах ребенок может содержаться в профессиональных семьях, где родителем-воспитателем

является сотрудник детского дома, и дети проживают вместе с ним в доме, предоставленном государством, либо своем собственном (или арендуемом). Формальная профессиональная семья является частью детского дома, а опека, предоставляемая в рамках такой семьи, считается институциональной по своей форме. Родитель-воспитатель должен соответствовать минимальным квалификационным требованиям и должен пройти курс по предоставлению альтернативной опеки – от 40 до 60 часов. Дополнительные условия также применяются в случае, если услуги опеки будут предоставляться детям с психическими расстройствами или зависимостями. Курсы можно проходить как на базе местных офисов по труду, так и в одной из 3-х аккредитованных некоммерческих организаций. В силу того, что найм родителя-воспитателя происходит в рамках трудового законодательства, между ним и воспитанниками не возникает каких-либо правовых отношений, как в случаях с семейными формами опеки. Поэтому, профессиональные семьи не должны рассматриваться как замена семейным формам опеки, а только лишь как способ обеспечить детям, лишенным родительской опеки, соответствующий их потребностям 24-часовой уход.

В профессиональной семье опека может предоставляться парой, состоящей в браке, когда оба супруга являются работниками детского дома, либо одним родителем-воспитателем. В последнем случае под опеку может быть помещено от 1 до 3 детей, в первом – от 3 до 6. Родители-воспитатели получают финансовые средства на содержание детей, сумма которых зависит от возраста ребенка, однако не может превышать прожиточный минимум более чем в 3 раза. Безусловное преимущество профессиональных семей заключается в том, что между родителем-воспитателем и ребенком формируется устойчивая связь, а также в том, что в такой семье возможно совместное проживание братьев и сестер.

Таблица 10. Виды размещения в детских интернатных учреждениях Словакии, 2015-2016 гг.

	Количество семей/групп		Количество человек	
	на 31.12.2015	на 31.12.2016	на 31.12.2015	на 31.12.2016
Профессиональные семьи	669	653	1 453	1 468
Индивидуальные группы	268	273	2 337	2 441
Другие группы	148	145	832	835

Источник: Министерство труда Словакии.

Второй вариант размещения – индивидуальная группа. При этом варианте размещения дети проживают в отдельной квартире, доме или выделенной части детского дома вместе с воспитателем, который осуществляет опеку над ними вместе с другими сотрудниками. Группа имеет свой собственный бюджет и питается отдельно от других групп. Индивидуальные группы делятся на:

- общие индивидуальные группы,
- диагностические индивидуальные группы (там детям

предоставляются, помимо обычных услуг, также услуги диагностики),

- специальные индивидуальные группы для детей с психофизическими особенностями.

Информация об интернатных учреждениях, входящих в категории детских центров, размещена выше в подразделе о временной опеке.

Ниже приведены сведения о распределении детей по видам размещения и возрастным категориям.

Таблица 11. Распределение детей, воспитывающихся в интернатных учреждениях Словакии, по возрасту, 2012-2016 гг.

	2012		2013		2014		2015		2016	
Общее количество воспитанников, из них:	4 701	100	4 798	100	4 720	100	4 622	100	4 744	100
0-1 год	300	6,38	286	5,96	265	5,61	261	5,65	297	6,26
2-3 года	290	6,17	319	6,65	314	6,65	288	6,23	306	6,45
4-6 лет	484	10,30	515	10,73	537	11,38	529	11,48	523	11,02
7-15 лет	2 452	52,16	2 487	51,83	2 469	52,31	2 483	53,72	2 563	54,03
16-18 лет	737	15,68	748	15,59	718	15,21	727	15,73	717	15,11
Страше 18	438	9,32	443	9,23	417	8,83	334	7,23	338	7,12

Источник: расчеты по данным COLSAF.

На 1.05.2017 в Словакии насчитывалось 93 детских дома, из них 67 были государственными, 26 – частными. Частные детские дома принадлежат некоммерческим организациям либо структурам Католической церкви. Они работают по тем же нормам и правилам, что и остальные детские дома, и получают одинаковые дотации из государственного бюджета. Размещение в них возможно также только на основании решения суда.

Если в детских домах и детских центрах дети размещаются на основе судебных решений, то в социальных

домах-интернатах пребывают дети в силу наличия у них психофизических особенностей. Существует три типа домов-интернатов:

- для детей с инвалидностью,
- для детей с ментальными и поведенческими расстройствами,
- для детей с инвалидностью, ментальными и поведенческими расстройствами.

Контингент данных учреждений приведен в Таблице 12.

Таблица 12. Данные о контингенте социальных домов-интернатов и молодежных домов в Словакии, 2015 г.

Тип учреждения	Количество человек	Из них девочек	На психиатрическом лечении	Лежачие больные	Лишены дееспособности
Для детей с инвалидностью	8	4	0	1	0
Для детей с инвалидностью и расстройствами	747	308	141	137	147
Для детей с расстройствами	52	22	15	17	11
Молодежные дома	230	96	13	6	2

Источник: Министерство труда Словакии.

Также в Словакии представлено множество других социальных учреждений, в которых могут содержаться и получать помощь другие категории населения: дома

престарелых, специальные центры, центры дневного пребывания, убежища, реабилитационные центры.

Отдельного упоминания требует проблема размещения детей до 3-х лет. Отобрание ребенка из семьи в таком возрасте приводит к наиболее тяжелым последствиям для его развития, которые могут выражаться в утрате ранее приобретенных навыков, в т.ч. речи, появлению «синдрома Маугли», в отдельных случаях привести к появлению ОПФР. В Беларуси дети до 3-х лет помещаются в основном в учреждения Министерства

здравоохранения, т.е. учреждениях медицинского типа. Детьми занимается медицинский персонал, не имеющий необходимых педагогических навыков, а сами учреждения минимально приспособлены для длительного пребывания там младенцев. Со стороны государства отсутствуют какие-либо попытки деинституционализации временной опеки над данной категорией детей (ожидается, что большая часть из них будет усыновлена или

взята на семейные формы устройства). Определенный прогресс в решении данной проблемы достигнут локально силами некоммерческой организации: Красный крест в Беларуси реализует программу предоставления услуги няни в отделениях больниц, где содержатся дети-сироты, а МОО «SOS-Детские деревни Беларусь» готовит и сопровождает группы волонтеров, которые посещают детей в Доме ребенка в Минске.

Возмещение родителями расходов на содержание социальных сирот

В основе архитектуры национальной системы охраны детства лежит принцип возмещения родителями изъятых из семьи детей расходов на их содержание (такие родители получают статус обязанных лиц). Реализация данного принципа началась с принятием Декрета №18 и продолжается уже более 10 лет. В силу этого, любой анализ последствий социального сиротства в Беларуси должен включать также оценку ситуации с обязанными лицами.

Родители становятся обязанными лицами в момент признания ребенка нуждающимся в государственной защите и обязаны ежемесячно

отдавать государству от BYN 132,31 до BYN 223,61 в зависимости от возраста ребенка и формы его устройства. Если родитель трудоустроен, то данная сумма удерживается в обязательном порядке из его зарплаты. В случае отсутствия работы у родителя, он может быть трудоустроен принудительно: существует перечень организаций и предприятий, обязанных принять их на работу. Среди них есть субъекты как государственной, так и частной формы собственности. Уволить обязанное лицо с рабочего места практически невозможно, как и отказаться принимать его на работу.

В связи с крайне низкой моти-

вацией обязанных лиц при их принудительном трудоустройстве, эффективность их труда находится под вопросом. Органы внутренних дел также затрачивают огромные усилия на ведение учета и контроль за выполнением обязательств данными лицами. Известны множественные случаи принудительной доставки обязанных лиц на место работы нарядами милиции, количество административных протоколов измеряется десятками тысяч.

На 01.09.2017 на учете в органах внутренних дел состояло 11 494 обязанных лица, из них 11 242, или 97,8%, были трудоустроены на предпри-

ятия и в организации различных форм собственности. Поставлено на учет в ОВД для проведения профилактической работы 3 585 (2016 г. – 3 820) обязанных лиц¹¹.

За 9 месяцев 2017 г. объявлено судами в розыск 724 (2016 г. – 897) неработающих обязанных лица, отсутствующих длительное время по месту жительства и местонахождение которых не установлено, разыскано с учетом прошлых лет – 760 (2016 г. – 910), в лечебно-трудовые профилактории направлено 819 (2016 г. – 836) обязанных лица.

По статье 174 (уклонение родителей от содержания детей либо от возмещения расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся или находившихся на государственном обеспечении) Уголовного кодекса Республики Беларусь привлечено к ответственности за тот же период 1 104 (2016 г. – 1 026) обязанных лица. За уклонение от работы и трудоустройства в отношении обязанных лиц составлено 16 030 протоколов об административных правонарушениях по статье 9.27 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь.

В учреждениях, подчиненных Департаменту исполнения наказаний МВД, содержалось 3 356 обязанных лиц, из них в исправительных учреждениях – 2 116, в исправительных

учреждениях открытого типа – 188, в лечебно-трудовых профилакториях – 1 052.

Существование института обязанных лиц, а также ЛТП как таковых расценивается правозащитными организациями как принудительный труд, запрещенный рядом международных конвенций. Данная практика, с одной стороны, обладает сомнительной экономической результативностью, в силу неэффективности такого труда и высоких издержек по контролю за ним, а с другой стороны, отрицательно влияет на возможности реинтеграции семей, так как родители изъятых детей вместо помощи и поддержки получают наказание, которое лишь усугубляет их неблагоприятное положение.

При рассмотрении требований о восстановлении в родительских правах суду необходимо проверить, изменились ли поведение и образ жизни родителей, лишенных родительских прав, и выяснить их отношение к воспитанию детей. Период времени, прошедший с момента лишения родительских прав до восстановления в родительских правах, должен быть достаточным, чтобы судить об изменении отношения родителей к воспитанию и содержанию детей. Разрешая иск о восстановлении в родительских правах, суд должен получить от органа опеки и попечительства акт обследования жилищно-бытовых условий

жизни истца и заключение о возможности воспитания ребенка в его семье, которое суд оценивает в совокупности с другими материалами дела.

Восстановление в родительских правах не допускается, если дети усыновлены и усыновление их не отменено в установленном порядке.

Суд может отказать в удовлетворении иска родителей (одного из них) о восстановлении в родительских правах, если это противоречит интересам ребенка. При рассмотрении таких дел должно учитываться желание ребенка, достигшего десятилетнего возраста. При этом суд не вправе допрашивать его в качестве свидетеля. Желание ребенка может быть выяснено судом как в процессе подготовки дела к судебному разбирательству, так и в ходе судебного заседания путем личной беседы, которую следует проводить с учетом возраста и развития ребенка в присутствии педагога, в обстановке, исключающей влияние на него заинтересованных лиц. При опросе ребенка суду необходимо выяснять, не является ли желание ребенка следствием воздействия на него одного из родителей или других заинтересованных лиц, осознает ли он свои собственные интересы при выражении этого желания, как он его обосновывает и т. п.

Национальная практика в сфере реинтеграции детей-сирот

¹¹ <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=13921>

в биологическую семью резко контрастирует с международным опытом. Приоритетом государственной политики в сфере охраны детства во многих странах как раз является нормализация отношений в семье, её сохранение и социальная реабилитация. Существует такое понятие, как «gate keeping» (анг. открытые двери), т.е. оставление легальной возможности социальным сиротам воссоединиться с

биологической семьей. Отсюда следуют несколько важных особенностей, в первую очередь распространение открытого усыновления и принятия того факта, что любая форма опеки не в биологическую семью является временной. Работа же органов опеки и попечительства в период нахождения ребёнка вне семьи направлена на её реинтеграцию, для чего часто составляются специальные индивидуальные

планы. Определенные подвиды в данном направлении видны и в нашей стране. К примеру, за родителями сохраняется право общения с изъятими из семьи детьми (кроме находящихся на усыновлении). Однако сам процесс отобрания ребенка из семьи часто носит необратимый характер, а действия органов опеки и попечительства не способствуют в полной мере улучшению условий жизни семьи.

Постинтернатное сопровождение и адаптация

Вопросы организации постинтернатного сопровождения урегулированы постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 мая 2013 г. № 433 «Об утверждении Положения о постинтернатном сопровождении детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в котором определены его цель, задачи, принципы и порядок организации. На данный момент это единственный документ относительно постинтернатного сопровождения и содействия социальной адаптации и успешной интеграции в общество данной категории граждан.

Выполнение основных функций в данной сфере возложено на организации системы образования и социальной защиты. Государственная

политика в области социальной интеграции детей-сирот сфокусирована главным образом на трёх аспектах: жильё, образование и работа. Существует ряд законодательных актов, благодаря которым дети-сироты по достижении совершеннолетия имеют постоянное место жительства. Известны лишь единичные случаи, когда молодые люди данной категории оказывались неустроенными — не имели закрепленного либо собственного жилья. Тем не менее здесь можно констатировать несколько проблем. Во-первых, зачастую, если биологические родители ребенка живы, то по достижении 18 лет у него нет другой возможности, кроме возвращения в семью, т.е. в те же условия (санитарные и социальные), из которых он был когда-то отобран. Во многих случаях, особенно если речь идет об индивидуальных

домах, жилое помещение де-факто не является пригодным к проживанию (иногда оно может даже не существовать физически, а только на бумаге). Во-вторых, предоставление в безусловном порядке квартир в собственность детям-сиротам является практикой со значительным демотивирующим эффектом. Наряду с получением сиротой до 18 лет ежемесячной денежной помощи, осознание того, что независимо от результатов работы или учебы молодому человеку будет выделена бесплатная квартира, создаёт у него патерналистское, иждивенческое отношение к жизни, провоцирует безответственность: «Я сирота (т.е. особенный), мне все должны».

Для решения этой проблемы начиная с 2016 г. (согласно Указу президента Республики Беларусь от 16.11.2015 № 460 «О внесении изменений и до-

полнений в указы Президента Республики Беларусь») детям-сиротам предоставляется социальная квартира сроком на 5 лет. За это время необходимо в течение указанных 5 лет воспользоваться льготным кредитом и одноразовой субсидией на строительство (реконструкцию) или приобретение жилья. Детям-сиротам предоставлено право на внеочередное получение льготных кредитов и субсидий на строительство (реконструкцию) или приобретение жилья, а льготные кредиты предоставляются под 1% годовых на 40 лет.

Дети-сироты имеют определенные ограничения в выборе места учебы, по сравнению с другими молодыми людьми: поступив в какое-либо учреждение образования ребенок-сирота обязан его закончить и не может в процессе учебы поменять его на другое. Исключить ребенка-сироту из учебного заведения практически невозможно, даже если он/она систематически пропускает занятия и не подтверждает должным образом знания (в таких случаях выдается документ об окончании без присвоения квалификации). Уровень образования

детей-сирот значительно ниже среднего по стране в данной возрастной категории. Большинство получает среднее специальное и профессионально-техническое образование, высшее образование доступно лишь примерно 1/6 части.

В белорусском обществе дети-сироты зачастую сталкиваются с проблемой стигматизации. Распространено предвзятое отношение к таким молодым людям как в среде учителей и преподавателей, так и среди работодателей.

Молодежные дома в Словакии

В отличие от Беларуси, дети-сироты, вышедшее из-под опеки по достижении возраста 18/25 лет не получают какой-либо постоянной финансовой помощи и какого-либо специального содействия в решении жилищных вопросов, получения дальнейшего образования. Они должны надеяться на возможности социальной защиты, предоставляемые обычным гражданам страны, а также могут получать помощь от некоммерческих организаций и муниципалитетов (через центры социальных услуг). Также в Словакии существует

специальный Государственный фонд жилья, который может предоставлять субсидируемые кредиты данной категории лиц.

Если вышедший из-под опеки молодой человек не имеет возможности проживать самостоятельно, ему может быть предоставлено место в молодежном доме. Там он может получить навыки самостоятельного проживания, приготовления еды, воспользоваться услугами психолога и куратора, которые помогут преодолеть стигматизацию в обществе, заняться поиском работы или возможностей продолжить обучение.

Система охраны детства Беларуси в свете международных нормативных актов

Обязанности национальных органов власти в сфере защиты прав детей регламентированы многими конвенциями и международными нормативными актами. Ниже представлен сравнительный анализ правовых систем Словакии и Беларуси в свете междуна-

родных нормативных актов.

Основополагающим международным документом в сфере защиты прав детей является Конвенция ООН о правах ребенка, ратифицированная как Беларусью, так и Словакией. Ответственным органом за

мониторинг и оценку исполнения обязательств, вытекающих для Словацкой Республики из Конвенции о правах ребенка, Правительство Словакии назначило **Комитет по делам детей и молодежи при Правительственном Совете**. Комитет был создан в

2011 году в качестве постоянного консультативного органа Правительства Словацкой Республики (в структуре Правительственного совета по правам человека, национальным меньшинствам и гендерному равенству) и отвечает за контроль над исполнением следующих международных документов, которые были ратифицированы Словакией:

- Конвенция о правах ребенка (включая Дополнительные протоколы);
- Конвенция о правах инвалидов (ответственность Комитета распространяется на права детей-инвалидов);
- Конвенция Совета Европы по защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (Конвенция Лансароте);
- Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми.

Председателем Комитета является Министр труда, социальных дел и семьи, и два заместителя председателя представляют НПО, нацеленные на защиту прав детей. Другие члены Комитета либо являются представителями государственной администрации, либо органов самоуправления и НПО. В задачи Комитета входит: осуществление и поддержание процедур, обеспечивающих участие детей и молодежи в разработке политики и мер, которые затрагивают их, а также разработка, доработка и оценка реализации задач Национального плана действий по защите детей. **На-**

циональный план действий по защите детей представляет собой базовую основу для деятельности в области защиты прав детей на национальном уровне. Позитивным аспектом является то, что дети и молодые люди фактически вовлечены в его подготовку. План действий определяет области, которые необходимо усовершенствовать за пятилетний период (последний план действий разработан на период 2015-2017 гг.), а также подробный набор целей и шагов для их достижения в каждой определенной области. Однако резолюции Комитета могут не соблюдаться и носить рекомендательный характер. Помимо этого, Комитет инициировал подготовку и принятие Закона о детском уполномоченном, поддержал первый общенациональный опрос по вопросам насилия в отношении детей, в сотрудничестве с НПО в 2014 году подготовил Национальную стратегию защиты детей от насилия и сыграл значительную роль в создании Национального координационного центра по борьбе с насилием в отношении детей.

В Беларуси в 2006 году Указом президента была создана Национальная комиссия по правам ребенка. Это коллегиальный орган, состоящий в основном из представителей органов власти, на который возложена функция контроля за соблюдением прав и законных интересов детей, закрепленных в Конвенции о правах ребенка. Судить о масштабе действий данного органа довольно сложно, так

как в публичном информационном пространстве практически отсутствуют сведения о разборе им каких-либо конкретных случаев нарушения прав детей.

В Беларуси недавно завершилась реализация Национального плана действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2012–2016 годы (утвержден Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 марта 2012 г. № 218). В настоящее время на общественное обсуждение вынесен проект Национального плана действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2017–2021 годы. На данный момент План еще не принят.

Результатом ратификации Словакией Конвенции ООН о правах ребенка также стало возникновение двух других национальных органов: Центра международной правовой защиты детей и молодежи и Уполномоченного по делам детей. Оба эти органа были учреждены законодательно (Центр был создан на основании Закона № 305/Сборник законов от 2005 г., Уполномоченный - на основании Закона № 179/Сборник законов от 2015 г.) для обеспечения защиты прав детей и поддержки реализации положений, закрепленных в Конвенции ООН о правах ребенка. Центр также отвечает за защиту детей в отношении международной территории).

Помимо вышеупомянутого, Словакия также несет обяза-

тельства в связи с ратификацией и принятием других конвенций, затрагивающих права детей, таких как: Конвенция о гражданских аспектах международного похищения детей (Беларусь присоединилась к этой Конвенции, Закон Республики Беларусь от 13.11.1997 № 90-З), Конвенция о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления и Конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей (Беларусью не ратифицирована)¹².

Словацкое законодательство также все более и более отражает обязательства, вытекающие из членства Словакии в Европейском Союзе. В частности, нормативные положения Совета Европы выступают за реализацию Конвенции ООН,

в первую очередь в рамках программы «Создание Европы для детей и с детьми». Право ребенка быть услышанным в итоге является основным требованием в последних конвенциях Совета и рекомендациях, касающихся прав детей. Европейские стандарты теперь охватывают все релевантные области жизни детей: семья (Рекомендация 19 (2006) о политике поддержки позитивного родительства); здравоохранение и социальные услуги (Руководящие принципы, касающиеся здравоохранения, дружественного детям, и Рекомендация 12 (2011) о правах детей и социальных услугах, дружественных детям и семьям); образовательный сектор (Кодекс об образовании для демократической гражданственности и образования в области прав человека) и судебная система (Руководя-

щие принципы справедливого правосудия для детей)¹³.

В соответствии с положениями законодательства Словакии, ребенок, лишенный родительской опеки, также подлежит усыновлению. Если усилия по помещению ребенка в семью на территории Словакии остались безуспешными, процесс усыновления может носить межгосударственный характер, поскольку Словацкая Республика подписала Конвенцию по защите детей и сотрудничеству в отношении международного усыновления, которая в случае Словацкой Республики вступила в силу 1 октября 2001 года. Беларусь присоединилась к данной Конвенции Указом Президента Республики Беларусь от 02 мая 2003 г. № 183 (вступила в силу 01.11.2003 г.).

Центр международной правовой защиты детей и молодежи

Помимо Министерства труда, COLSAF (Центр труда, социальных дел и семьи) и OLSAF (Управление труда, социальных дел и семьи), Центр является третьим органом государственного управления, действующим на территории Словацкой Республики и отвечающим за социальную и правовую защиту детей. Центр был создан в 1993 году Министерством в качестве напрямую управляемой бюджетной организации с целью обеспечения правовой защиты детей и молодежи в случаях с иностранными государствами. Это означает, что Центр обеспечивает защиту при реализации доступных прав словацких детей в международной сфере, исходя из принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка.

Центр также выполняет роль органа, на который возложено исполнение обязательств международных конвенций¹⁴ и правовых актов Европейского Союза¹⁵, и выступает в качестве центрального органа в отношении некоторых международных конвенций¹⁶. Прежде всего, Центр представляет собой промежуточный орган в обеспечении соблюдения требований по содержанию детей в соответствии с международными конвенциями; проводит сертификацию в соответствии с международными конвенциями; Центр действует как центральный орган для межгосударственных усыновлений, предоставляет бесплатную помощь в вопросах семейного права с иностранным элементом (особенно в области ухода, помощи несовершеннолетним и усыновлению) и выступает в качестве центрального органа в случаях международного похищения детей согласно международным конвенциям и правовым актам ЕС.

¹³ Участие детей и молодежи в Словацкой Республике – обзор политики Совета Европы в 2012 году (<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/poradne-organy/ludske-prava-narodnostne-mensiny-rodovu-rovnost-sr/vybor-deti-mladez/participacia-deti-a-mladeze-v-slovenskej-republike-anglicke-znenie.pdf>).

¹⁴ Конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании, приведении в исполнение и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей; Конвенция от 20 июня 1956 года о взыскании за границей алиментов (Беларусь присоединилась к этой Конвенции, Указ Президента Республики Беларусь от 27 сентября 1996 г. № 386); О юрисдикции, применимом праве, признании, обеспечении исполнения решений и сотрудничестве по вопросам, касающимся обязательств по уплате алиментов; и другие (далее упоминаемые) правовые акты международного права.

¹⁵ Регламент Совета (ЕС) № 2201/2003 от 27 ноября 2003 года, касающийся юрисдикции, признания и приведения в исполнение судебных решений по семейным делам и делам об обязанностях родителей.

¹⁶ Конвенция о гражданских аспектах международного похищения детей; Конвенция о защите детей и сотрудничеству в области международного усыновления (Гагская конвенция об усыновлении); Европейская конвенция о признании и приведении в исполнение решений, касающихся опеки над детьми и восстановления опеки над детьми.

Уполномоченный по делам детей

Помимо правовых рамок и государственных/местных органов власти (органов, назначенных Законом 305/Свод законов 2005) для социальной и правовой защиты детей, социального кураторства, есть также независимый орган, отвечающий за защиту прав детей (аналогично другим странам) – Детский уполномоченный. Институт уполномоченного по делам детей был создан в Словакии только недавно, в июне 2015 года, путем принятия Закона 179/Свод законов 2015, после нескольких лет запросов со стороны ООН и словацких

НПО. Основная миссия офиса уполномоченного заключается в обеспечении защиты прав детей и поддержке осуществления соответствующих норм для обеспечения соблюдения прав детей, изложенных в Конвенции ООН о правах ребенка и в других международных договорах, которые являются юридически обязательными для Словацкой Республики. Они включают в себя три дополнительных протокола к Конвенции о правах ребенка: Дополнительный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и

детской порнографии (Беларусь присоединилась к этому Дополнительному протоколу, Закон Республики Беларусь от 3 декабря 2001 г. N 65-3), Дополнительный протокол, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах (Беларусь присоединилась к этому Дополнительному протоколу, Закон Республики Беларусь от 12 декабря 2005 № 67-3), и Дополнительный Протокол, касающийся процедуры сообщений (Беларусь не предпринимала никаких действий в отношении этого протокола).

Приложение 1. Количество и структура детей в системе альтернативной опеки в Беларуси, 1995-2015 гг.

По состоянию на конец года	Всего детей в возрасте до 18 лет	Из них детей-сирот, всего графы 4,11,13	Из общего количества детей-сирот (гр.3) находилось:										Кроме того, детей-сирот находилось на:										
			на госопеке					в детских деревнях (городках)					на частной опеке					в полном гособеспечении и обучались в:		УСПО (дневн. форма обуч.)	УППО	иные в РБ	усыновленные за границей
			всего графы 6-10	% от гр.3	дома ребенка	детские дома	школь-интернаты	дома-интернаты	соц. приюты	всего в % от гр.3	всего графы 15-17	% от гр.3	опеку-ские семьи	приёмные семьи	дет. дом сем. типа	УВО	УССО						
																		18	19				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22		
1995	2672952	16046	8961	55,85	673	1750	5902	636	-	-	-	7085	44,15	6950	-	135	-	-	-	7174	191		
1996	2618482	18388	9973	54,24	731	2144	6556	542	-	54	0,29	8361	45,47	8211	-	150	-	-	-	7308	242		
1997	2558253	21101	11262	53,37	855	2490	7183	734	-	152	0,72	9687	45,91	9525	-	162	-	-	-	7516	285		
1998	2498571	23679	12221	51,61	948	2532	8152	589	-	169	0,71	11289	47,68	11117	-	172	243	303	1911	7531	312		
1999	2397082	25547	13198	51,66	1030	2750	8690	728	-	168	0,66	12181	47,68	11999	-	182	338	382	2255	7354	452		
2000	2332359	26680	13590	50,94	1014	2858	9019	699	-	173	0,65	12917	48,41	12594	78	245	400	404	2573	7558	869		
2001	2251755	27885	13993	50,18	967	2774	9142	716	394	213	0,76	13679	49,06	12879	550	250	434	465	2679	7516	1316		
2002	2171480	28350	13970	49,28	986	2747	9074	737	426	222	0,78	14158	49,94	12802	1087	269	607	683	3277	7064	1865		
2003	2093692	27888	13016	46,67	1019	2386	8629	658	324	245	0,88	14627	52,45	12423	1906	298	780	934	3949	6583	2578		
2004	2007965	27717	12146	43,82	1053	2383	7690	695	325	284	1,02	15287	55,15	12184	2768	335	1086	1197	4634	6298	3174		
2005	1934245	28111	11660	41,48	1063	2345	7158	701	393	303	1,08	16148	57,44	12026	3731	391	1328	1454	4845	6169	3176		
2006	1868572	27828	10731	38,56	1034	2201	6463	665	368	326	1,17	16771	60,27	11577	4733	461	1461	1618	4797	6079	3215		
2007	1819095	28173	10376	36,83	926	2023	6129	657	641	336	1,19	17461	61,98	11038	5845	578	1651	1914	4872	6192	3237		
2008	1781509	27738	9589	34,57	781	2078	5470	643	617	342	1,23	17807	64,20	10687	6414	706	1807	1990	4144	6271	3242		
2009	1757640	25872	7787	30,10	617	2267	3830	619	454	373	1,44	17712	68,46	10231	6630	851	1799	2209	4622	6416	3268		
2010	1737402	25350	6811	26,87	687	2071	3152	638	263	484	1,91	18055	71,22	10174	6861	1020	1834	2564	4877	6513	3377		
2011	1730937	24781	5906	23,83	691	1855	2584	632	144	493	1,99	18382	74,18	10164	6995	1223	1848	2271	5062	6736	3521		
2012	1741768	23955	5353	22,35	584	1601	2386	608	174	535	2,23	18067	75,42	9888	6807	1372	1743	2307	3693	6864	3567		
2013	1761321	23160	4981	21,51	545	1536	2115	564	221	542	2,34	17637	76,15	9744	6349	1544	1590	2144	3437	6656	3575		
2014	1789677	22131	4389	21,51	496	1250	1922	475	246	508	2,30	17234	77,87	9740	5861	1633	1331	2056	3200	6793	3685		
2015	1824054	21200	3885	18,33	459	1153	1608	497	168	475	2,24	16840	79,43	9677	5480	1683	1303	1981	3071	6976	3725		

Источник: Министерство образования Беларуси.

