

Public Disclosure Authorized

Доклад Всемирного банка № AUS0001684

Организация системы защиты детей в России и в
регионах: опыт Ленинградской области и Республики
Татарстан

Пошарац Александра, Андреева Елена, Бычков Дмитрий, Спивак
Александр, Феоктистова Олеся, Нагерняк Мария



© 2021 Всемирный банк (The World Bank)

1818 Н Стрит Нордвест, округ Колумбия, Вашингтон, 20433

Телефон: 202-473-1000; Интернет: www.worldbank.org

Все права защищены

Работа выполнена сотрудниками Всемирного банка. Выводы, интерпретации и заключения, полученные в результате этой работы, могут не отражать мнений директоров-исполнителей Всемирного банка, правительств, которые они представляют, и, в случае настоящего доклада, органов власти регионов, в которых проводились исследования. Всемирный банк не гарантирует точности данных, представленных в этой работе. Границы территорий, цвета, деноминации или любая другая информация, показанная на картах или рисунках в данной работе, не подразумевают ни какого-либо суждения со стороны Всемирного банка относительно правового статуса соответствующей территории, ни одобрения или признания таких границ.

Данный текст является переводом на русский язык оригинальной версии работы, вышедшей на английском языке.

Авторское право и право на воспроизведение

Защищено авторским правом. Поскольку Всемирный банк поощряет распространение своих работ, эта работа может быть воспроизведена, полностью или частично, в некоммерческих целях при условии наличия ссылки.

Ссылка для цитирования: Пошарац А. и др. Организация системы защиты детей в России и в регионах: опыт Ленинградской области и Республики Татарстан. Всемирный банк, 2021 г.

По всем вопросам, связанным с авторским правом, просим обращаться: Всемирный банк, 1818 Н Стрит Нордвест, округ Колумбия, Вашингтон, 20433, США; факс: 202-522-2625; эл. почта: pubrights@worldbank.org

Автор фотографии на обложке: Дмитрий Марков (@dcim.ru)

ISBN 978-5-6046520-1-5

Содержание

<i>Выражение признательности</i>	4
<i>Краткое содержание</i>	6
1. Введение	31
2. Статистический анализ развития российской системы защиты детей с 1990-х годов	32
2.1 Тенденции	32
2.2 Шаги по сохранению достигнутых результатов в социальной защите детей и движение вперед	42
2.3 Выводы	47
3. Государственная политика в сфере защиты и поддержки семей с детьми в ситуации риска лишения родительского попечения и детей, лишившихся попечения	50
3.1. Программные документы, принятые за последнее десятилетие	50
3.3 Разграничение полномочий	60
3.4 Выводы	63
4. Региональный опыт: Ленинградская область и Республика Татарстан	64
4.1 «Запасы» и «потoki» детей, оставшихся без попечения родителей, в России в целом, Ленинградской области и Республике Татарстан.....	64
4.2 Движение детей, лишенных родительского попечения, между разными формами устройства	65
4.4 Вероятность перехода воспитанника учреждения в семью в зависимости от состояния здоровья	72
4.5 Феномен четвертой группы здоровья	74
4.6 Попытка оценить эффективность профилактики социального сиротства	77
4.7 Выводы	79
5. Организация системы защиты детей и предоставление услуг семьям и детям в социально уязвимом положении в Ленинградской области и Республике Татарстан	80
5.1 Ленинградская область	80
5.2 Республика Татарстан.....	89
6. Оценка бюджетных расходов на социальную защиту детей, находящихся в уязвимом положении, и детей, лишенных родительского попечения	99
7. Основные выводы и рекомендации	107
<i>Литература</i>	117
Приложение	119

Выражение признательности

Авторами настоящего аналитического доклада являются Александра Пошарац, ведущий экономист, руководитель Программы развития человеческого потенциала Всемирного банка, Олеся Феоктистова, руководитель Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ), Елена Андреева, старший научный сотрудник Центра финансов социальной сферы НИФИ, Мария Нагерняк, заместитель проректора Высшей школы экономики (ВШЭ), ведущий эксперт Института социальной политики ВШЭ, Дмитрий Бычков, ведущий научный сотрудник Центра финансов социальной сферы НИФИ, Александр Спивак, ведущий эксперт Института социальной политики ВШЭ, советник Национального института охраны детства.

Авторы выражают признательность руководителям и сотрудникам Администрации Ленинградской области и Правительства Республики Татарстан, с которыми им довелось работать. Авторы также благодарят Джема Мете, менеджера Всемирного банка по практике, который представил свои замечания и руководил работой группы, а также коллег-рецензентов из Всемирного банка — Мариану Ясаревич, Гордану Маткович, Влада Григораса и Диту Райхенберг.

Краткое содержание

История вопроса и методология

В аналитическом докладе рассматриваются институциональная архитектура и организация работы служб социальной защиты детей в России. Мы хотели показать, каким образом сложная система социальной защиты детей, регулируемая на федеральном, региональном и местном уровнях, функционирует на местах, и проинформировать участников обсуждения вопросов, связанных с дальнейшим развитием этой системы, об эффективных и действенных путях организации системы защиты детей, хорошо зарекомендовавших себя в других странах. Мы подробно рассматриваем опыт двух российских регионов — Ленинградской области и Республики Татарстан. Эти два региона были выбраны, во-первых, потому, что у них более низкий уровень институционализации детского населения, чем во многих других регионах России, и, во-вторых, потому, что они стали инициаторами реформ в системе социальной защиты детей, но при этом каждый регион выбрал свой собственный вариант реформ. Основное внимание в работе уделяется детям, оставшимся без попечения родителей¹, и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, — то есть семьям, находящимся в группе риска по социальному сиротству, или семьям, оказавшимся в кризисной ситуации и нуждающимся в мерах государства для ее преодоления или для предотвращения изъятия ребенка из семьи².

Данная работа продолжает несколько предыдущих исследований по вопросам социальной защиты детей в России, выполненных в 2017–2018 годах Всемирным банком в рамках контракта с российским Агентством стратегических инициатив³.

В работе использовались следующие источники информации: (1) нормативно-правовые и программные документы федерального и регионального уровней; (2) официальные статистические данные о детях, оставшихся без попечения родителей, и детях, находящихся на попечении государства (форма федерального статистического наблюдения № 103 - РИК): данные о числе детей-сирот и социальных сирот, выявляемых и регистрируемых каждый год; данные о численности детей, оставшихся без попечения родителей, в целом и в разрезе форм устройства; (3) сведения, полученные в ходе серии интервью и встреч с представителями ведомств, а также с представителями служб, работающих с детьми, в Ленинградской области и Республике Татарстан; (4) федеральный банк данных о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей и нуждающихся в семейном устройстве.

¹ Это дети, помещенные в государственное учреждение или под опеку, либо потому, что их родители умерли (дети-сироты), либо потому, что их родители были лишены родительских прав (социальные сироты).

² Таким образом, вопросы социальной защиты детей-инвалидов и несовершеннолетних, нарушивших закон, здесь не рассматриваются.

³ Эти работы можно получить на русском и английском языке по запросу. Запросы направлять по адресу: arosa@worldbank.org.

Дети, оставшиеся без попечения родителей: развитие ситуации и ее текущее состояние в современной России

За последние 15 лет система защиты детей, оставшихся без попечения родителей, в России претерпела значительные концептуальные, правовые и институциональные изменения. Профилактика семейного неблагополучия, детской беспризорности, жестокого обращения с детьми и социального сиротства, а также устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи, стали двумя основными приоритетами национальной политики в области защиты детей. На государственном и местном уровнях были предприняты огромные усилия по решению этих двух задач.

Существующая в России система социальной защиты сложилась в период перехода к рынку, когда профилактике социального сиротства уделялось недостаточно внимания, а главной формой устройства безнадзорных детей и детей, подвергшихся жестокому обращению, было изъятие их из биологической семьи. Социальная работа с семьями, входящими в группу риска или оказавшимися в кризисной ситуации, не велась, услуги по месту жительства (без изъятия ребенка из семьи) не оказывались, работа с конкретной семьей не велась. Устройство в приемную семью не входило в число стандартных форм устройства детей, лишенных родительского попечения. На начальном этапе переходного периода в условиях глубокого экономического и социального кризиса значительно возросли масштабы семейного неблагополучия, безнадзорности и жестокого обращения с детьми. В отсутствие профилактических услуг основной формой реагирования системы защиты детей было лишение родителей родительских прав. В 1992 году численность детей, один или оба родителя которых были лишены родительских прав в течение года, составила 10 667 человек. К 1995 году она выросла до 31 403, в 2000 году – до 53 073, а в 2004 году – до 65 180 человек. Хотя не все дети изымались при этом из кровной семьи, такая практика способствовала быстрому росту числа детей, ежегодно поступающих в государственные учреждения общественного воспитания: с 49 105 человек в 1990 году до 133 034 в 2005 году. В то время как большинство (порядка 60 %) детей, поступавших в систему государственной защиты, помещались под опеку (в основном под родственную опеку), значительная доля (40 %) поступала в учреждения. Если в 1991 году в учреждениях общественного воспитания находилось 102 тысячи детей, то в 2005 году число детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в учреждениях, превысило 200 тысяч человек.

Общее число детей, лишенных родительского попечения, стремительно возрастало. Как показано в представленной ниже таблице, в 2009 году в России насчитывалось уже 724 455 таких детей, или 2,79 % детского населения (в возрасте 0-17 лет) или 2790 детей на 100 тыс. детского населения.

Таблица 1 – Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации (на конец года, включая и не включая усыновленных), 2009-2020 гг.

Год	Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, чел.	Удельный вес детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детей в возрасте до 18 лет, включая усыновленных (в скобках – без усыновленных), %
2009	724 455	2,79 (2,26)
2010	702 135	2,67 (2,17)
2011	684 751	2,58 (2,10)
2012	667 572	2,48 (2,02)
2013	658 161	2,40 (1,95)
2014	648 270	2,32 (1,85)
2015	624 911	2,15 (1,76)
2016	605 556	2,07 (1,67)
2017	577 716	1,95 (1,60)
2018	560 034	1,85 (1,52)
2019	539 805	1,78 (1,46)
2020	514 869	1,67 (1,38)

Источник: 2009-2017: Дети в трудной жизненной ситуации: современные аспекты неблагополучия и пути их решения: доклад / Фонд «Дети в трудной жизненной ситуации». М.: Изд-во «Перо», 2019

https://www.aksp.ru/work/sd/family/vmeste_det/files/2019/doklad-deti-v-trudnoj-zhiznennoj-situacii.pdf

Данные за 2018-2020 рассчитаны на основе статистического отчета 103-РИК и данных Росстата о численности населения по возрасту.

Замечание: Данные в таблице рассчитаны используя ту же методологию, что и в указанном в источниках докладе. Численность детей, оставшихся без попечения родителей, включает численность детей в семьях усыновителей, детей, добровольно отданных под опеку родителями, детей в замещающих семьях и детей в учреждениях. Указанные в скобках доли рассчитаны без учета усыновленных детей.

Неудивительно, что эти тенденции на фоне быстрого снижения рождаемости вызвали озабоченность правительства и привели к принятию контрмер. В последующие годы акцент в политике защиты детей сместился на деинституционализацию, устройство детей, оставшихся без родительского попечения, в семью, на развитие системы замещающего семейного воспитания; на профилактику семейного неблагополучия и социального сиротства путем развития услуг по реабилитации кровных семей.

Эта политика дала свои плоды

Лишение родительских прав стало применяться гораздо реже: число детей, у которых один или оба родителя лишены родительских прав, в 2020 г. снизилось до 28 746 человек (с 65 180 человек в 2004 г.). Число детей, изъятых из семей, где один или оба родителя лишены родительских прав, в 2020 году составило 18 622 человек. При этом у 7 728 детей один или оба родителя были ограничены в родительских правах.

Число ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, значительно сократилось: в 2020 году их было 43 395 человек, или 143 ребенка на 100 тыс. населения в возрасте до 17 лет (в 2005 году таких детей было выявлено 133 034 человек).

Общее число детей, оставшихся без попечения родителей, включая усыновленных, также сократилось. Если в 2009 году таких детей было 724 455 человек, то к 2020 году их число сократилось до 514 869 человек, или почти на 29 %. Выявляемость детей, лишенных родительского попечения, снизилась на 40 %: с 2 790/100 000 в 2009 году до 1 673/100 000 в 2020 году (при этом общая численность детей в России за тот же период с ростом рождаемости увеличилась). Если исключить усыновленных, то в 2020 году число детей, находящихся в приемных семьях и учреждениях, составляло 422 146 человек, или 1 378 человек на 100 тыс. детского населения.

Сократилась также доля детей, уstraиваемых в учреждения для детей-сирот, от общего числа выявляемых за год детей: с 24,7 % в 2009 году до 20,7 % в 2020 году (сокращение на 19 %). Это большое достижение, однако хотя большая часть (81 %) выявляемых за год детей помещается в семьи, почти пятая часть по-прежнему направляется в учреждения общественного воспитания. Если взять общее число детей, лишенных родительской опеки, находящихся в учреждениях, то в 2009 году таких детей было 146 830 человек (20,3 % от общего числа детей, лишенных родительского попечения), а в 2020 году их число сократилось до 41 505 человек (8,1 % всех детей, оставшихся без родительского попечения).

В 2020 году из всех детей, оставшихся без родительского попечения, 92 % находились в семьях (включая усыновленных). В результате снижения числа ежегодно выявляемых детей, лишенных родительского попечения, и повышения доли детей, уstraиваемых в семьи, характер устройства детей, лишенных родительского попечения, за последнее десятилетие существенно изменился. На сегодняшний день преобладает устройство детей под опеку (74,3 %). С учетом усыновленных детей, 92 % всех детей, оставшихся без родительского попечения, в России в 2020 году были устроены в семьи.

Заметное сокращение числа детей, лишенных родительского попечения, помещаемых в учреждения, является результатом целенаправленных действий российского правительства по развитию системы семейного устройства, в частности, создания системы оплачиваемого патронатного воспитания, которого не существовало в России до 2000-х годов. Следует также отметить, что даже до этого перехода в России действовала развитая система опеки (как родственной, так и неродственной) и большинство детей (более 2/3), лишенных родительского попечения, даже в те годы передавалось под опеку.

В целях профилактики социального сиротства, предупреждения безнадзорности детей и случаев жестокого обращения с ними, а также в целях оказания помощи неблагополучным семьям по всей России была создана сеть учреждений социального обслуживания. Эти организации оказывают такие услуги, как психосоциальная поддержка, семейная терапия, юридические консультации, сопровождение приемных семей и т. д. Многие учреждения были преобразованы в ресурсные центры по сопровождению семей с детьми, отчасти сохранив при этом функцию интернатов. Однако единой сети социальных служб, которая охватывала бы всю подведомственную территорию и подчинялась бы единственному органу,

уполномоченному принимать решения о допуске детей в социально уязвимом положении⁴ или детей, оставшихся без родительского попечения, в систему государственной защиты, и которая служила бы своего рода каркасом для всей системы социальной защиты детей в социально уязвимом положении и их семей и несла бы полную ответственность за работу с каждым случаем нарушения прав ребенка, в России по сути нет, и работа по созданию такой сети в регионах практически не ведется (см. врезку 1 в основном тексте).

В последние годы значительно возросла роль некоммерческих организаций (НКО) в предоставлении услуг семьям и детям в социально уязвимом положении. К сильным сторонам НКО можно отнести гибкость и открытость по отношению к новым формам работы; приближенность к целевым группам; более широкие возможности для конструктивных контактов и взаимодействия и др. Однако НКО имеют ограниченный доступ к бюджетным ресурсам, что является одним из основных препятствий для расширения их работы. Здесь есть трудности, так как некоторые НКО предпочли бы получать бюджетное финансирование, не проходя через сложную процедуру государственных закупок. В целом НКО как поставщики услуг обладают большим потенциалом в плане повышения доступности социальных услуг, предназначенных семьям и детям, а также в плане повышения качества социального обслуживания. Вместе с тем для успешного партнерства государства и НКО необходимо совершенствовать стандарты социального обслуживания и развивать лицензирование НКО как поставщиков социальных услуг, обеспечить реализацию процедур государственного заказа услуг НКО и контроль за результатами их оказания.

Каким образом ситуация с детьми, оставшимися без родительского попечения, в России, выглядит на фоне других стран? По сравнению с другими странами в России по-прежнему высока доля детей, лишенных родительского попечения (1673/100000), даже если не принимать в расчет усыновленных детей (1378/100000). Во многих странах с валовым национальным доходом выше среднего и в развитых странах этот показатель значительно ниже одного процента: в Германии он составляет около 0,2 %, в Великобритании – 0,7 %, в США – 0,6 %. Следует, однако, заметить, что проводить международные сопоставления не всегда просто, в том числе и потому, что национальные системы защиты детей отличаются друг от друга, и статистические показатели, характеризующие их работу, определяются странами по-разному. Таким образом, работая с международными данными, следует всегда обращать внимание на то, что включено и что не включено в конкретные показатели.

С середины 1990-х годов ЮНИСЕФ собирает и публикует данные о защите детей в Центральной и Восточной Европе и в Содружестве Независимых Государств. Источником данных являются статистические комитеты этих стран. Согласно базе данных ЮНИСЕФ TransMonEE, в 2016 году средний показатель числа детей, оставшихся без родительского попечения, составлял 1222 человек на 100 тыс. населения в возрасте 0–17 лет, а средний показатель по странам Восточной Европы и Центральной Азии – 1314 человек на 100 тыс. В России соответствующий показатель в 2016 году составил 2070/100 000; в 2020 году – 1673/100 000. Уровень институционализации детей в России в 2016 году составил 113,5 человек на 100 тыс. населения в возрасте 0-17 лет; в Восточной

⁴ Здесь и далее — термины «дети в социально уязвимом положении», «семья в социально уязвимом положении» пересекаются, но не совпадают полностью с установленными в российском законодательстве определениями «дети в социально опасном положении», «семьи в социально опасном положении».

Европе и Центральной Азии в 2016 году он составлял 364,1/100 000. В целом по Центральной и Восточной Европе и Содружеству Независимых Государств уровень институционализации составил 413,5 человек на 100 тыс. детского населения. В конце 2018 года удельный вес детей, оставшихся без родительского попечения (находящихся и в учреждениях, и на воспитании в семьях) в Российской Федерации составил 1853 человека на 100 тыс. детского населения.

Вывод. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый за последние 15 лет, некоторые вопросы по-прежнему требуют пристального внимания.

Удельный вес детей, оставшихся без родительского попечения, по-прежнему остается высоким – 1 673 человек на 100 000 детского населения (1 378/100 000 без учета усыновленных).

Уровень выявляемости детей, оставшихся без родительского попечения, сильно варьирует по регионам: по этому показателю регионы различаются больше, чем в 14 раз, — от 32/100 000 в Республике Ингушетия до 457/100 000 в Еврейской автономной области (2020 г.). Организация системы защиты детей также сильно различается в регионах.

Достаточно большая доля ежегодно выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения, примерно пятая их часть, по-прежнему направляется на устройство в учреждения общественного воспитания.

Лишение и ограничение родительских прав являются основными каналами, через которые дети лишаются родительского попечения. Это говорит об отсутствии раннего выявления неблагополучных семей и слабой профилактике социального сиротства. Изъятие детей из семей должно быть редким событием, и все усилия должны быть сосредоточены на сохранении кровной семьи. Если ребенок должен быть разлучен с семьей, то следует сделать все возможное, чтобы исправить положение дел в семье и вернуть ребенка родителям. Таким образом, лишение родительских прав должно быть исключительным явлением. В настоящее время исключительное явление – это, скорее, воссоединение ребенка с семьей, что еще раз подтверждает, что система реагирует слишком поздно, чтобы семью можно было сохранить.

Хотя доля детей, передаваемых на воспитание в приемные («профессиональные») семьи, увеличилась, что является положительным моментом, поскольку это непосредственно связано с сокращением числа детей, помещаемых в учреждения, доля других видов семейного устройства, включая усыновление, снижается. Отдельные факты свидетельствуют о том, что опекуны воздерживаются от усыновления своих подопечных, поскольку дети могут потерять льготы, на которые имеют право, находясь под опекой. Найти правильный баланс всегда трудно, но сближение, насколько это возможно, мер поддержки, положенных детям при разных формах их семейного устройства, было бы движением в правильном направлении.

Перечисленные выше тенденции отражают, помимо всего прочего, следующее.

Семьи, в которых высок риск социального сиротства, безнадзорности детей или жестокого обращения с ними, не выявляются своевременно. Наибольшее число сигналов о семейном неблагополучии поступает в полицию, когда время для проведения профилактической работы с семьей уже упущено. Это свидетельствует о том, что профилактика семейного неблагополучия развита недостаточно, и что многие вопросы, связанные с оказанием

систематической помощи кровным семьям в решении проблем, создающих опасность социального сиротства, остаются в значительной степени нерешенными. В ряде исследований отмечается, что, по мнению самих родителей, предоставляемые им услуги лишь частично решают их проблемы. В основном кризисные семьи получают небольшую материальную помощь, а ребенок может быть временно (на несколько месяцев) помещен в учреждение или в социальный приют. Хотя временное изъятие ребенка из семьи должно рассматриваться как перевод ребенка на государственное попечение, нынешняя система отчетности и сбора данных о детях, оставшихся без родительского попечения, не учитывает такие случаи.

Комплексной системы социального обслуживания и попечения, которая служила бы основой для системы защиты детей, нет практически ни в одном регионе. Не получила распространения и практика открытия и ведения дел по каждому поступившему сигналу о неблагополучии семьи или ребенка, комплексной оценки ситуации в семье; разработки на основе межведомственного взаимодействия индивидуального плана работы с каждой выявленной семьей, выдачи направлений в соответствующие службы, проведения регулярного мониторинга и периодической переоценки ситуации в семье с соответствующей корректировкой индивидуального плана работы. Кроме того, преобладает заявительный подход к оказанию социальных услуг, при чем заявителей могут попросить подтвердить свое право на получение социальных услуг, что снижает их доступность. Безнадзорность детей и жестокое обращение с ними, как правило, требуют принятия мер, которые не могут быть оставлены на усмотрение родителей, что вновь возвращает нас к вопросу о необходимости развития системы раннего выявления семейного неблагополучия и работы по каждому поступившему сигналу.

Стратегические программные документы федерального уровня

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 гг. была основным стратегическим программным документом последнего десятилетия, принятым в целях формирования государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации. Стратегия стала одним из самых важных документов по социальной защите детей, принятых за последнее время, и в ее реализации приняло участие множество заинтересованных лиц и организаций по всей России. Реализация Национальной стратегии стала своего рода национальным движением, которому высшие эшелоны власти придавали большое значение. Неудивительно поэтому, что ее реализация в целом прошла успешно.

В Национальной стратегии был охвачен широкий круг вопросов социальной политики детства, включая такие как распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми, распространенность практики лишения и ограничения родительских прав в качестве мер социальной защиты детей в случаях позднего выявления семейного неблагополучия и отсутствия системы выявления и эффективной профилактики социального сиротства на ранних стадиях семейного неблагополучия.

Национальная стратегия предусматривала значительное число мер и мероприятий, направленных на социальную защиту детей. Некоторые законодательные, организационные и системные меры, предусмотренные ею, так и не были выполнены или, во всяком случае, не были доведены до завершения. В частности, внесение изменений в федеральное

законодательство потребовало длительного процесса разработки новых положений, и это процесс не завершен до сих пор. Тем не менее, реализация Национальной стратегии подтолкнула многие регионы к внедрению новых практик, в том числе таких, как:

- использование новых технологий социальной работы и оказания социальных услуг, таких как своевременное выявление семейного неблагополучия, прием сигналов о нарушении прав ребенка и индивидуальная работа с каждым таким случаем, интенсивная семейная терапия на дому, работа с сетью контактов ребенка, индивидуальный маршрут семьи в процессе профилактики семейного неблагополучия и др.;
- совершенствование организации оказания услуг;
- внедрение «социального патронажа» как междисциплинарного сопровождения семей в кризисной ситуации;
- усиление межведомственного взаимодействия по раннему выявлению семейного неблагополучия;
- вовлечение в оказание услуг социально ориентированных НКО.

Отметим также Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Этим указом упрощен порядок передачи детей, оставшихся без попечения родителей, под опеку и усыновление, в том числе путем снижения требований к жилому помещению кандидата в опекуны / усыновители, сокращено число документов, которые должны представлять кандидаты, упрощена отчетность, которую замещающие семьи обязаны сдавать в органы опеки и попечительства, а также увеличен размер единовременной выплаты в связи с устройством ребенка в семью, и приняты некоторые другие меры социальной поддержки.

В целях дальнейшего совершенствования государственной политики в сфере социальной защиты детей и учитывая результаты, достигнутые в ходе реализации Национальной стратегии, Президент Российской Федерации объявил период 2018-2027 гг. Десятилетием детства в Российской Федерации. Правительству Российской Федерации было поручено принять план основных мероприятий в рамках Десятилетия детства. Были приняты два таких плана: один - до 2020 года, а второй - на период 2020-2027 годов. Меры, предусмотренные в обоих планах, развивают мероприятия, предусмотренные Национальной стратегией.

План основных мероприятий в рамках Десятилетия детства на период до 2027 года включает комплекс мер, многие из которых непосредственно касаются детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы социальной защиты детей. План включает 8 разделов или тематических областей, в которых предусмотрено в общей сложности 129 мероприятий. В реализации каждого мероприятия задействованы ключевые государственные органы, по каждому мероприятию назначены сроки реализации и ожидаемые результаты. Темы разделов: здоровье детей; благосостояние семей с детьми; образование, инфраструктура для детей; защита детей, оставшихся без попечения родителей; качество жизни детей-инвалидов; безопасность детей и координация осуществления Десятилетия детства. Задачи и виды деятельности, касающиеся детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и детей, лишенных родительского попечения, входят в целый ряд разделов. В частности, в раздел 2

«Благополучие семей с детьми» входят следующие задачи: формирование ответственного и осознанного родительства как базовой основы благополучия семьи; создание единой комплексной системы поддержки семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; создание правовых, организационных, кадровых, социальных условий для раннего выявления семейного и детского неблагополучия и организации индивидуального сопровождения. В разделе 4 об инфраструктуре детства в качестве одной из задач фигурирует «реализация инфраструктурных проектов по поддержке и развитию социальных служб, оказывающих помощь семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации».

Раздел 5, посвященный защите детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривает решение следующих задач: реформирование системы опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних; развитие и совершенствование форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей; развитие системы подготовки детей к самостоятельному проживанию и системы постинтернатного сопровождения выпускников всех форм устройства; повышение уровня компетенций специалистов, работающих с детьми-сиротами, с замещающими семьями; реформирование учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; расширение участия общества в защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Мероприятия, касающиеся семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и детей, оставшихся без попечения родителей, включают улучшение доступа к социальным услугам, расширение их числа и повышение качества, привлечение НКО к предоставлению услуг, совершенствование статистических данных; распространение передового регионального опыта, укрепление межведомственного сотрудничества и укрепление и развитие потенциала органов опеки и попечительства.

Институциональная среда

В Российской Федерации нет единой системы организаций, которая охватывала бы и защищала права и законные интересы детей. Одной из важных предпосылок эффективности функционирования системы социальной защиты детства, которая в конечном счете должна обеспечить воспитание детей в безопасной и любящей семейной среде, является наличие институциональной структуры, в которой были бы четко определены полномочия и обязанности всех участников. В России существует множество государственных органов федерального, регионального и муниципального уровней, отвечающих за защиту уязвимых семей и детей. Выполнение ими своих обязанностей регулируется большим числом федеральных и региональных нормативных актов. Согласно Семейному кодексу Российской Федерации права и законные интересы детей защищают их родители (замещающие их лица), а в случаях, предусмотренных Кодексом, эту защиту осуществляют органы опеки и попечительства, прокуратура и суд. Другие законы возлагают эту ответственность и на иные субъекты: на органы образования, социальной защиты, здравоохранения, местного самоуправления и т.д.

Государственная политика в области защиты детей разрабатывается и осуществляется рядом государственных органов и организаций. Так, органы власти, уполномоченные в сфере образования, разрабатывают, регулируют и реализуют государственную политику в области опеки и попечительства над несовершеннолетними, оказывают социальную поддержку обучающимся и обеспечивают их социальную защиту, осуществляют руководство

специализированными учреждениями для детей, оставшихся без попечения родителей. Органы власти, уполномоченные в сфере труда и социальной защиты населения, разрабатывают и реализуют государственную политику в области социальной защиты семьи, женщин и детей, а также осуществляют управление сетью учреждений социального обслуживания. Комиссии по делам несовершеннолетних координируют деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления по обеспечению соблюдения законодательства в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты прав детей, выносят решения по правонарушениям, совершенным родителями или опекунами при выполнении своих обязанностей, налагают на них административные штрафы, причем в некоторых регионах комиссии сами курируют работу по сигналам о семейном неблагополучии.

Наличие столь большого числа участников затрудняет межведомственное взаимодействие. Даже краткое перечисление участников, приведенное выше, свидетельствует о наличии множества субъектов, занимающихся вопросами защиты детей, при чем полномочия по принятию правовых решений, касающихся семьи и ребенка, возложены на одни органы, оказание мер социальной поддержки и предоставление социальных услуг – на другие, а координационные функции – на третьи. Дети попадают в систему государственной защиты по разным каналам, как правило – без надлежащей оценки ситуации в семье и ее сопровождения, без разработки согласованного междисциплинарного плана мероприятий по реабилитации и сохранению кровной семьи для ребенка. Чаще всего семейный кризис на этот момент достиг уже острой стадии, и профилактические меры практически не имеют шансов на успех: лишение родителей родительских прав, по существу, неминуемо, и детей, скорее всего, придется изъять из семьи. Это не только увеличивает издержки, но и не позволяет своевременно оказать семьям с детьми в социально уязвимом положении необходимую помощь.

Для того чтобы столь сложный состав участников работал согласованно и эффективно, решающее значение имеет наличие четких отношений подотчетности и строгий контроль. Во избежание дублирования функций необходимо четко определить действия каждого участника и их роли. То же самое касается отношений подчинения и подотчетности. Для осуществления мониторинга и в случае необходимости своевременной корректировки курса необходимо определить показатели непосредственных и итоговых, социально-значимых результатов деятельности каждого участника системы защиты детей. И наконец, создание эффективного механизма контроля на всех уровнях управления имеет решающее значение для получения желаемых результатов. Можно утверждать, что мощный механизм контроля за осуществлением Национальной стратегии существенным образом способствовал ее успешной реализации. Как показало наше исследование, в России имеются возможности для укрепления институциональной структуры защиты детей и усиления контроля за реализацией мер по защите детства.

Таким образом, мы рекомендуем провести инвентаризацию всех органов по защите детей и исполняемых ими функций и выбрать на федеральном уровне один исполнительный орган, который будет отвечать за все вопросы, касающиеся государственной поддержки детей в социально уязвимом положении и их семей, наделив такой орган соответствующими полномочиями. Это в том числе позволит создать систему координации потока входящих в систему социальной защиты детей и семей, направления их к специалистам, сопровождения каждого

случая неблагополучия по единым принципам, позволит разработать адекватный набор услуг и обеспечить высокое качество социального обслуживания. Наиболее подходящим кандидатом на эту роль является исполнительный орган, отвечающий за социальную защиту. Это не означает, что ответственность за защиту детей будет нести только один этот орган. Реализация защиты детей – это ответственность всей исполнительной власти, каждого конкретного государственного органа и граждан России в целом. Однако эффективное государственное управление требует четкого разделения функций: органы образования должны отвечать за обеспечение качественного образования, органы здравоохранения — за качественное медицинское обслуживание, а органы социальной защиты должны отвечать за поддержку населения в социально уязвимом положении.

Такую реформу будет нетрудно осуществить, поскольку она может опираться на существующую организационную структуру. В идеале центры социального обслуживания⁵ населения, подведомственные органам исполнительной власти, уполномоченным в сфере социальной защиты, должны отвечать за выявление семей и детей, входящих в группу риска, комплексную оценку ситуации в семье, разработку индивидуального плана реабилитационной работы с каждой семьей, предоставление некоторых услуг, выдачу направлений в необходимые службы для получения услуг, предусмотренных индивидуальным планом реабилитационной работы, а также за мониторинг. Специалисты центров должны стать ситуационными кураторами дел детей и их семей. Единственным пропускным пунктом для допуска ребенка в систему государственной защиты должны стать центры социального обслуживания. Центры социального обслуживания и их специалисты в качестве ситуационных кураторов дел, открытых по сигналам о нарушении прав ребенка, представлять всю необходимую информацию органам опеки и попечительства, отвечающим за принятие решений по устройству детей, разлученных с семьей, всякий раз, когда в результате оценки ситуации или при периодическом пересмотре открытых дел будет возникать необходимость изменения формы устройства ребенка. При этом потребуются существенно укрепить технические возможности центров социального обслуживания, включая разработку и внедрение стандартизированных инструментов оценки, алгоритмов действий, перечня оказываемых услуг и др. Комиссии по делам несовершеннолетних могут по-прежнему выполнять функции координатора межведомственных усилий в области защиты детей и контроля за осуществлением соответствующих мер на местном и региональном уровнях, но они должны быть освобождены от функций привлечения родителей к административной ответственности и не должны принимать непосредственное участие в работе с семьей во избежание конфликта интересов.

Важно отметить, что идея единственного исполнительного органа была поддержана председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В ходе состоявшегося в конце 2020 года заседания Совета Федерации, посвященного вопросам поддержки и развития института семьи и профилактики социального сиротства, председатель отметила, что «сейчас полномочия по поддержке семьи и детства распределены между различными министерствами и ведомствами. Минтруд России занимается вопросами

⁵ Здесь и далее термин «центр социального обслуживания» используется авторами в более широком значении, чем это определено текущей российской нормативной правовой практикой и охватывает всю номенклатуру организаций социального обслуживания, оказывающих социальные услуги детям и семьям с детьми в социально уязвимом положении.

социальной защиты. За Министерством просвещения закреплены опека, попечительство и профилактика безнадзорности. В работе с семьей также задействованы Министерство здравоохранения, Министерство внутренних дел, другие ведомства. Получается, что какой-то единой «точки входа», единого центра управления семейной политикой на федеральном уровне у нас сейчас просто нет».

Система социальной защиты детей на практике: примеры Ленинградской области и Республики Татарстан

Республика Татарстан и Ленинградская область входят в число регионов России с относительно низкой выявляемостью детей, оставшихся без попечения родителей: в 2020 году этот показатель составил в указанных регионах, соответственно, 92 и 156 человек на 100 тыс. детского населения (средний показатель по России – 143/100 000). В обоих регионах, как и в России в целом, этот показатель снижается. За период наблюдений (март 2017 года - июнь 2019 года) из всех детей, выявленных как оставшиеся без попечения родителей, в Татарстане 83 % были устроены в семьи, в Ленинградской области — 71 %; соответствующий показатель по России в целом составлял 76 %. По сравнению с Татарстаном и Россией в целом, в Ленинградской области лучше налажен процесс устройства детей из учреждений в семью. За рассматриваемый период в Ленинградской области в учреждениях находилось 226 детей на 100 000 детского населения, в Татарстане — 72 ребенка на 100 000 детского населения. При этом, по нашим оценкам, в Ленинградской области дети в среднем проводят в учреждениях 1,9 года, а в Татарстане — 3,3 года.

В обоих регионах, как и в России в целом, вероятность перехода из учреждения в семью существенным образом зависит от возраста ребенка (у детей младшего возраста гораздо больше шансов перейти в семью, чем у детей старшего возраста) и от состояния его здоровья (чем выше номер присвоенной ребенку группы здоровья, тем меньше шансов, что он будет устроен в семью) (см. рис. P1 и P2).

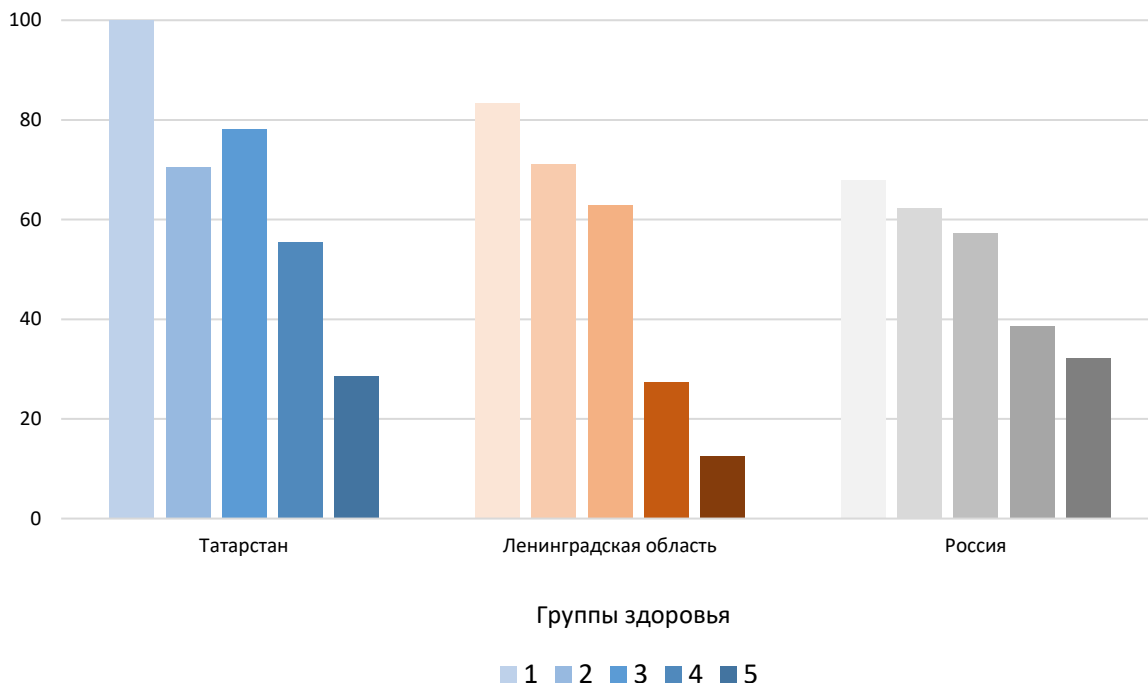
Рисунок Р1 - Вероятность выхода из учреждений общественного воспитания в зависимости от возраста ребенка, 2017 и 2019 гг., %



Источник: рассчитано по сведениям банка данных детей-сирот «Усыновите.Ру» (<http://usynovite.ru>) за март 2017 и июнь 2019.

Как и другие регионы России, Ленинградская область и Республика Татарстан используют собственные подходы к решению проблем социального сиротства. В Ленинградской области выше выявляемость детей, оставшихся без попечения родителей, и выше уровень институционализации, чем в Татарстане. Однако в Ленинградской области хорошо организованы услуги по устройству детей из учреждений в семью, и социальные сироты не остаются в интернатных условиях надолго. В Татарстане выявляемость детей, оставшихся без попечения родителей, в течение года ниже, чем в Ленинградской области, и ниже уровень их институционализации, но услуги по устройству детей в семьи менее эффективны, чем в Ленинградской области, и дети, помещенные в учреждение, как правило, остаются там дольше.

Рисунок Р2 - Вероятность перехода из учреждения общественного воспитания в семью в зависимости от группы здоровья ребенка, 2017 и 2019 гг., %



Источник: рассчитано по сведениям федерального банка данных детей-сирот «Усыновите.Ру» (<http://usynovite.ru>) за март 2017 г. и июнь 2019 г.

Оценить эффективность профилактических услуг, оказываемых детям и семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации и относящимся к группе высокого риска по социальному сиротству, оказалось невозможно, поскольку для этого не удалось найти никакой статистической информации. Имеются лишь данные о количестве предоставленных услуг. Для мониторинга эффективности функционирования системы защиты детей необходимо иметь целостную систему показателей. Все учреждения и ведомства, участвующие в системе профилактики социального сиротства и защиты прав детей, должны, как минимум, представлять отчеты о проделанной работе и достигнутых результатах. В этих отчетах должно быть указано, сколько дел о семейном неблагополучии находилось в работе, к какой категории относятся находящиеся в работе дела, какие услуги были предоставлены, кому именно были предоставлены услуги – ребенку (детям) или семье в целом, в течение какого времени велась работа с каждой семьей, какие именно учреждения или ведомства оказали семье предусмотренные индивидуальным планом работы услуги, какой результат был получен — например, ребенок был воссоединен с семьей, положение в семье стабилизировалось, или родители были лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, ребенок помещен в социальный приют, под возмездную или безвозмездную опеку и т.д. Какая-то отчетность имеется, но целостную картину она не показывает. Как только система защиты детей будет перестроена таким образом, что основным ее стержнем станут центры социального обслуживания, работа которых будет ориентирована на курирование дел, открываемых по сигналам о семейном неблагополучии или нарушении прав ребенка, система представления отчетности и сбора данных возникнет

автоматически, если, конечно, при этом будет создана интегрированная информационная система управления.

Состав административных органов и учреждений, занимающихся защитой прав детей и оказанием услуг семьям и детям, в Ленинградской области отражает федеральную организационную структуру и является типичной для большинства регионов России. В Ленинградской области функционирует сеть центров социального обслуживания, а детские дома реорганизованы в ресурсные центры по содействию семейному устройству детей. Особенностью Ленинградской области является то, что Комиссия по делам несовершеннолетних является подразделением Комитета по молодежной политике. Если родители или их дети признаны нуждающимися в социальном обслуживании, все социальные услуги в Ленинградской области предоставляются бесплатно, вне зависимости от среднедушевого дохода семьи. Возможности для подготовки замещающих родителей в Ленинградской области были расширены за счет заключения контрактов на оказание таких услуг внешними поставщиками.

Однако дублирование функций и обязанностей среди участников системы защиты детей в Ленинградской области, включая органы социальной защиты, органы образования (органы опеки и попечительства) и комиссии по делам несовершеннолетних, затрудняет межведомственное взаимодействие. Деятельность этих ключевых участников, как представляется, не вполне согласована. Нет единого банка данных о семьях и детях, входящих в группу риска, каждое ведомство ведет собственный учет таких семей. Процедуры раннего выявления и раннего вмешательства нормативно не оформлены. Нет единого понимания того, какой именно орган является конечной инстанцией, отвечающей за утверждение конкретных мер по оказанию помощи семье и детям. Между организациями, отвечающими за профилактику семейного неблагополучия и жестокого обращения с детьми, имеются серьезные расхождения в понимании того, как следует выявлять и устранять риски, угрожающие жизни и здоровью детей. Постановка работы по поступившим сигналам о семейном неблагополучии и выявленным уязвимым семьям в разных муниципалитетах также существенно различается.

В регионе проявляются и находят свое подтверждение проблемы, не являющиеся специфичными для Ленинградской области, но имеющие общероссийский характер: отсутствие единой системы работы по сигналам о нарушении прав ребенка и индивидуального подхода к планированию услуг для семьи и профилактической работы с ней; избыточность практики применения мер административной ответственности к родителям; дефицит специалистов органов опеки и попечительства и отсутствие у них профильной подготовки в сфере оценки рисков и социальной работы; устаревший методический инструментарий оценки; избыточное число мест в учреждениях общественного воспитания и дефицит инструментов и практик устройства детей-сирот старших возрастов в семьи.

В целях совершенствования работы по раннему выявлению семейного неблагополучия, профилактики социального сиротства и жестокого обращения с детьми, минимизации числа случаев изъятия детей из семьи и обеспечения устройства детей, оставшихся без родительского попечения, в семьи, Ленинградская область могла бы рассмотреть следующие вопросы: значительно сократить устройство детей в учреждения, в том числе временное устройство детей в приюты; провести инвентаризацию всех учреждений общественного воспитания, включая

приюты; активизировать усилия по профилактике семейного неблагополучия и социального сиротства; реорганизовать существующую систему профилактики социального сиротства и защиты детей; разработать региональную модель единого центра управления семейной политикой, обеспечивающую раннее выявление случаев семейного неблагополучия и своевременного включения в систему государственной защиты и выхода из нее; разграничить полномочия и обязанности между участниками, исключив дублирование функций, четко определив, кто за что отвечает, кто перед кем отчитывается, и кто обеспечивает контроль; реорганизовать архитектуру системы; внедрить современный методологический инструментарий для комплексной оценки ситуации в семье, планирования и работы по каждому случаю нарушения прав ребенка, семейного неблагополучия; создать комплексную информационную систему, которая позволит осуществлять мониторинг работы с семьей; активизировать усилия по устройству в семьи сирот среднего и старшего школьного возраста, или, если устройство в семью не может быть обеспечено такому ребенку или не подходит для него, обеспечить устройство таких детей в малокомплектные детские дома семейного типа. В Ленинградской области имеется прочная база, которая может стать основой для новой системы – это сеть из 18 филиалов Ленинградского областного государственного казенного учреждения «Центр социальной защиты населения» и комплексных центров по социальному обслуживанию населения.

Республика Татарстан дает прекрасный пример того, как можно использовать в системе межведомственного взаимодействия по работе с неблагополучными семьями и детьми современные информационные технологии. Особенностью этого региона является высокий уровень информатизации межведомственного взаимодействия в работе системы защиты детей. Создан единый банк данных о несовершеннолетних, относящихся к группам социального риска, и их семьях. Внедрены детальные регламенты межведомственного взаимодействия. Однако работа с семьями, зарегистрированными в базе данных, не сосредоточена на ранних стадиях семейного неблагополучия.

В Татарстане ведущая роль в организации работы по защите детей принадлежит комиссиям по делам несовершеннолетних. Эти комиссии не только координируют работу различных учреждений, но и налагают административные штрафы на родителей и иных лиц за невыполнение ими своих обязанностей в отношении детей; они принимают решения о том, следует ли признать семью нуждающейся в помощи или нет, утверждают индивидуальные планы работы с семьей; они организуют и контролируют осуществление этих планов, принимают решения о закрытии дел и т. д. В своей работе комиссии опираются на сеть межведомственных консилиумов по социальной реабилитации, в состав которых входят специалисты из различных органов и ведомств. Хотя это расширяет технические возможности комиссий, они не могут заменить собой систему, при которой все выявленные случаи семейного неблагополучия должны проходить через единый центр принятия решений и ситуационного курирования каждого дела ребенка и его семьи.

В Татарстане, так же, как и в Ленинградской области, имеется сеть центров социального обслуживания, которые реализуют разнообразные программы, направленные на поддержку семей. Основным достижением является профессионализация социальных услуг с упором на предоставление услуг по месту жительства, без помещения детей в приюты.

Для дальнейшего совершенствования системы защиты детей Татарстан мог бы рассмотреть следующие возможности. Консолидировать функции профилактической работы на различных этапах семейного неблагополучия в рамках единственного государственного органа. Оптимальным вариантом было бы выстраивание системы профилактики социального сиротства и защиты детей на базе сети территориальных центров социального обслуживания, которые в качестве основного подхода к обеспечению раннего выявления семейного неблагополучия и жестокого обращения с детьми использовали бы работу с семьями по поступающим в эти службы сигналам о семейном неблагополучии, а также междисциплинарное / межведомственное взаимодействие по оказанию помощи семьям в решении их проблем с целью профилактики социального сиротства. Необходимо обеспечить, чтобы информационная система охватывала всех детей и семьи в социально уязвимом положении, с которыми проводится профилактическая работа, в том числе семьи, находящиеся на ранних стадиях семейного кризиса, которые получают услуги в центрах социального обслуживания, не находясь еще при этом под межведомственным патронажем. Этот вопрос решится автоматически, если все сигналы о семейном неблагополучии и ситуациях риска для детей будут в обязательном порядке поступать в систему социальной защиты детей, где каждый такой сигнал будет проходить своевременную проверку, и в случае необходимости государственного вмешательства будет открываться дело по работе с семьей и ребенком, составляться индивидуальный план работы, в котором будет приведен перечень необходимых семье услуг, причем приоритет будет отдаваться услугам, не предполагающим изъятия ребенка из семьи. Следует также рассмотреть вопрос об отмене административных штрафов в отношении родителей, заменив их оказанием помощи и социальных услуг семьям. Предлагаем также четче разграничить функции по координации, реализации и контролю действий всех участников системы защиты детей.

Расходы бюджетной системы на поддержку семей, находящихся в ситуации высокого риска по социальному сиротству, и на детей, оставшихся без родительского попечения

Данных о государственных расходах на детей, находящихся на государственном попечении, и на оказание услуг семьям и детям в социально уязвимом положении не так много. Судя по административным данным субъектов Российской Федерации, представленным в Минфин России в целях определения объемов бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, направляемых на государственную поддержку семьи и детей («Детский бюджет»), в 2019 году на социальную поддержку детей, оставшихся без попечения родителей, было израсходовано порядка 170 млрд рублей, что составило 0,16 % ВВП или 0,65 % консолидированных расходов бюджетной системы РФ. В структуре расходов по России в целом и по двум обследованным регионам самой крупной статьёй расходов были выплаты (пособия, компенсации и т.д.) и натуральная помощь опекунам, попечителям, приемным родителям. В Татарстане эта статья расходов особенно весома. Большие средства расходуются и на предоставление жилья выпускникам учреждений общественного воспитания, особенно в Ленинградской области. Однако в стандартных бюджетных отчетах практически нет данных о расходах на услуги по профилактике социального сиротства, в том числе на услуги по временному содержанию детей в социальных приютах.

Найти данные о бюджетных расходах на оказание мер по предупреждению семейного неблагополучия, безнадзорности детей и жестокого обращения с ними, а также по оказанию помощи детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, оказалось сложной задачей, поскольку соответствующих данных нет в бюджетной отчетности или они неполны. Данные о бюджетных расходах на социальное обслуживание представлены в региональных бюджетах очень скупо. Разные регионы используют различные наименования целевых статей, что затрудняет межрегиональные сопоставления. В бюджетной отчетности, как правило, отсутствуют данные о расходах на социальные приюты, на предоставление социальных услуг уязвимым семьям и детям по месту проживания без изъятия ребенка из семьи, на содержание домов ребенка или на полное государственное обеспечение детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, проходящих обучение в учреждениях профессионального образования. Согласно Бюджетному кодексу РФ, только разделы и подразделы функциональной классификации расходов являются общими для всех регионов и применяются во всех отчетах о расходах бюджетной системы России. Более подробная разбивка расходов на целевые статьи оставлена на усмотрение регионов. В практическом плане это означает, что зачастую услуги, предоставляемые детям, оставшимся без попечения родителей, или детям и семьям в социально уязвимом положении, в бюджетной отчетности не отражаются и при этом настолько глубоко скрыты в отчетности самих бюджетных учреждений, что собрать все эти данные воедино практически невозможно.

Наличие точной картины бюджетных расходов на детей и семьи, включая детей, оставшихся без попечения родителей, и семьи, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, очень важно для возможности принимать объективно обоснованные государственные решения в сфере защиты детей, для оценки эффективности бюджетных расходов и для правильного планирования бюджета на эти цели. Правительство признало важность получения точной картины бюджетных расходов на семьи и детей, и Министерство финансов уже несколько лет составляет так называемый Детский бюджет, ежегодно представляемый в Государственную Думу вместе с проектом федерального бюджета. В 2019 году в Детский бюджет были впервые включены региональные расходы на детей и семьи с детьми, как это и было предусмотрено Планом мероприятий в рамках Десятилетия детства. Это шаг в верном направлении, такая практика должна обязательно быть продолжена. В идеале, каждый регион должен составлять собственный Детский бюджет, но по единой методологии.

Однако иметь точные сведения о расходах бюджета – это еще не все. Для того чтобы можно было оценивать не только объем государственных расходов на детей, но и эффективность этих расходов, необходимо систематически и в полном объеме собирать данные о видах услуг, предоставленных получателям, в разбивке по типам услуг, по поставщикам и по результатам оказания этих услуг. Не имея таких данных, контролировать реализацию государственной политики и судить о ее эффективности невозможно.

Основные выводы

(1) Достижения

С конца 1990-х годов Россия перестроила всю систему защиты детей, сосредоточив внимание на профилактике безнадзорности и социального сиротства, на устройстве детей,

оставшихся без родительского попечения, в семьи. На этом пути достигнуты большие успехи. Число детей, ежегодно поступающих в учреждения общественного воспитания, сокращается, снижается и общий уровень институционализации детей. Преобладает устройство в семьи, большие подвижки произошли также в сфере деинституционализации детей. Регионы активизировали свои усилия по внедрению новых методов выявления уязвимых семей и детей, входящих в группы риска, и оказания помощи таким семьям и детям. Некоторые регионы начали использовать практику социального сопровождения – кураторства дел о случаях нарушения прав детей и семейного неблагополучия. Для облегчения сбора информации и межведомственного взаимодействия в некоторых регионах успешно используются информационные технологии.

Снизился уровень институционализации детей, оставшихся без попечения родителей: 81 % ежегодно выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения, передаются в семьи. В сочетании с мерами по устройству детей из учреждений в семьи в 2020 году удалось добиться того, что 92 % всех детей, оставшихся без попечения родителей, находились семьях. Существенное сокращение числа детей, оставшихся без попечения родителей и помещенных на воспитание в учреждения, является результатом согласованных усилий Правительства Российской Федерации по развитию семейных форм устройства этих детей, в частности, развитию системы возмездной опеки (приемные семьи), которой не существовало в России до 2000-х годов. Следует также отметить, что в России имеется развитая система опеки (передачи детей под родственную и неродственную опеку) и что еще до начала реформы системы защиты детей в семьях опекунов находилась большая (более 2/3) часть детей, оставшихся без родительского попечения.

В целях профилактики социального сиротства, безнадзорности детей и предупреждения случаев жестокого обращения с ними, а также в целях оказания помощи семьям в социально уязвимом положении по всей России была создана сеть учреждений социального обслуживания. Центры социального обслуживания оказывают такие услуги, как психосоциальная поддержка, семейная терапия, юридические консультации, сопровождение приемных семей и т.д. Многие учреждения общественного воспитания были преобразованы в ресурсные центры по сопровождению семей с детьми. Однако единой сети социальных служб, которая охватывала бы всю подведомственную территорию и служила бы единственным пропускным пунктом для принятия детей в государственную в систему защиты детей, и которая служила бы каркасом всей системы социальной защиты уязвимых детей и семей, несла бы полную ответственность за работу с каждой неблагополучной семьей, в России нет, и работа по созданию такой сети не ведется практически ни в одном регионе.

За последние годы в предоставлении услуг семьям и детям в социально уязвимом положении значительно возросла роль НКО. К сильным сторонам НКО можно отнести их гибкость и открытость по отношению к новым формам работы; близость к целевым группам населения; более широкие возможности для конструктивных контактов и взаимодействия и т.д. Однако НКО имеют ограниченный доступ к бюджетным ресурсам, что является основным препятствием для расширения их работы. Эта проблема пока не до конца решена: некоторые НКО хотели бы получать бюджетное финансирование, не проходя через сложную процедуру государственных закупок. В целом НКО как поставщики услуг обладают большим потенциалом в плане повышения доступности социальных услуг, предназначенных семьям и детям, а также в плане повышения качества социального обслуживания. Однако для успешного партнерства государства и НКО необходимо

совершенствовать стандарты социального обслуживания, развивать лицензирование НКО как поставщиков социальных услуг, обеспечить прозрачность процесса государственных закупок и мониторинг результативности.

(2) Вопросы, которые требуют внимания

Несмотря на значимые успехи, достигнутые за последние 15 лет, ряд вопросов все еще требует пристального внимания.

Доля детей, оставшихся без родительского попечения, по-прежнему высока и составляет 1673 ребенка на 100 тыс. детского населения (1378/100 000 без усыновленных). Почти 20 % ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему поступают в учреждения, включая совсем маленьких детей. При этом дети, временно изъятые из семей и находящиеся в социальных приютах, не считаются оставшимися без попечения родителей. Если бы они учитывались, эта доля стала бы еще больше.

Выявляемость детей, оставшихся без попечения родителей, сильно различается по регионам – более чем в 14 раз в расчете на 100 тыс. детского населения. Организация системы профилактики социального сиротства и защиты прав детей также сильно различается по регионам. Чем обусловлены такие различия – не ясно.

Лишение и ограничение родительских прав являются основными причинами, по которым дети лишаются родительского попечения. Это свидетельствует об отсутствии системы своевременного выявления семей в социально уязвимом положении и слабой профилактике социального сиротства.

Семьи с высоким риском социального сиротства, безнадзорности детей и жестокого обращения с ними не выявляются своевременно. Наибольшее число сигналов о семейном неблагополучии принимает полиция, когда, как правило, уже слишком поздно для проведения профилактической работы. Это свидетельствует о том, что профилактическая работа и услуги недостаточно развиты, и что многие вопросы систематической помощи кровным семьям в решении проблем, создающих риск распада семьи и социального сиротства, остаются в нерешенными.

Комплексной системы оказания социальных услуг, которая служила бы каркасом для социальной защиты детей, нет практически ни в одном регионе. Не получила распространения и практика выявления неблагополучных семей по поступающим сигналам, комплексной социальной работы с семьями, входящих в группу риска, проведения комплексной оценки ситуации в семье, разработки индивидуального плана работы с каждой семьей на основе межведомственного взаимодействия, передачи дел в соответствующие службы, проведения регулярного мониторинга и периодической переоценки ситуации в семье с соответствующей корректировкой плана работы с ней. Кроме того, преобладает заявительный подход к оказанию социальных услуг, при этом заявителя могут еще попросить подтвердить свое право на получение социальных услуг, что снижает их доступность. Безнадзорность детей и жестокое обращение с ними, как правило, требуют принятия безотлагательных мер, которые не могут быть оставлены на усмотрение родителей, что вновь возвращает нас к вопросу о необходимости развития системы

раннего выявления семейного неблагополучия и практики индивидуальной работы с каждой неблагополучной семьей и с каждым случаем безнадзорности или жестокого обращения с детьми.

Хотя доля детей, передаваемых на воспитание в приемные («профессиональные») семьи, увеличилась, что является положительным моментом, поскольку это непосредственно связано с сокращением числа детей, помещаемых в учреждения общественного воспитания, снижается доля других видов семейного устройства, включая усыновление. Отдельные факты свидетельствуют о том, что опекуны воздерживаются от усыновления своих подопечных, поскольку при усыновлении дети теряют некоторые льготы, положенные им в статусе подопечных. Хотя найти правильный баланс в таких вопросах всегда трудно, сближение, насколько это возможно, мер поддержки, предоставляемых детям, находящимся в разных формах семейного устройства, было бы движением в правильном направлении.

Архитектура системы защиты детей сложна, функции разных ведомств дублируют друг друга, меры поддержки семей и детей, находящиеся в кризисе, не согласованы, межведомственное взаимодействие осуществляется с трудом. Защита прав детей – это обязанность органов социальной защиты, органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних, а также других органов, за которыми эти функции закреплены не только федеральным, но и региональным правом, которое сильно различается между регионами. При этом неясно, кто должен контролировать реализацию принятых решений в области защиты детства, и кто перед кем должен отчитываться. Дублирование и дробление функций усложняет работу с конкретной семьей, вызывает эрозию ответственности и приводит к отсутствию профилактики, отсутствию систематической помощи семьям, находящимся в группе риска, а также к тому, что лишение родительских прав становится едва ли не самой широко используемой мерой защиты детей, хотя такой инструмент должен применяться лишь в крайних случаях. С институциональной точки зрения система защиты детей организована чрезвычайно сложно, и три ключевых участника — комиссия по делам несовершеннолетних, орган опеки и попечительства и орган социальной защиты — зачастую функционируют не согласованно.

Данных, которые позволяли бы строить политику защиты детей, опираясь на факты, а также контролировать исполнение принятых решений, объективно оценивать эффективность действий участников и правильно планировать развитие системы социальной защиты детей и оказываемых ею услуг, практически нет. Та статистика, которая собирается, неполна и недостаточна. Это относится и к данным бюджетной отчетности, и к данным о функционировании системы защиты детей и оказываемых ею услугах. Простое перечисление оказанных услуг в периодической отчетности не дает пользователю информации, необходимой для понимания спроса, предложения и общественно значимых результатов оказанных услуг, то есть всего того, что необходимо для оценки эффективности работы всей системы.

По вопросам социального сиротства очень мало научных исследований. Анализ имеющихся источников говорит о явной нехватке работ, в которых проводился бы комплексный, углубленный, основанный на объективных данных анализ положения детей, оставшихся без родительского попечения, анализ ответных действий системы защиты детей и получаемых результатов. Нет эмпирических исследований, в которых сравнивались бы конечные, общественно значимые результаты, к которым приводит длительное нахождение детей в разных формах устройства,

исследований факторов семейного неблагополучия, работ, в которых рассматривалась бы дальнейшая судьба выпускников учреждений общественного воспитания. И это только несколько примеров.

(3) Рекомендации

Для того чтобы каждый ребенок рос в заботливой, здоровой и любящей семье, политика защиты детей должна строиться на двух основных принципах — на профилактике социального сиротства, жестокого обращения с детьми и семейного неблагополучия и на оказании помощи уязвимым семьям и семейном устройстве детей, которых все же пришлось изъять из кровной семьи, но ставя при этом цель ее скорейшего воссоединения.

С учетом этого и опираясь на "План основных мероприятий в рамках Десятилетия детства на период до 2027 года", Россия могла бы поставить перед собой следующие конкретные цели на ближайшие 5–10 лет: (1) сократить с 20 до 10 процентов долю ежегодно выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения, которые помещаются в учреждения общественного воспитания; (2) полностью отказаться от устройства в учреждения детей младшего (дошкольного) возраста, независимо от состояния их здоровья; (3) обеспечить подходящие формы устройства подростков, если семейное устройство таким детям не подходит или его невозможно обеспечить, помещать их в небольшие детские дома семейного типа (не более 6-8 детей примерно одного возраста на семью). Эти цели вполне достижимы в рамках Десятилетия детства.

Для достижения этих целей можно рассмотреть возможность применения перечисленных ниже мер.

Провести реорганизацию существующей системы защиты детей с целью наделения соответствующими полномочиями единственный исполнительный орган, который будет отвечать за все вопросы, связанные с поддержкой детей и их семей в социально уязвимом положении. Это, в том числе, позволит обеспечить контроль за входным потоком детей в систему социальной защиты семьи и детей, за выдачей направлений к специалистам, обеспечить курирование каждого случая детского неблагополучия по единым принципам, разработать адекватный набор услуг и обеспечить высокое качество социального обслуживания. Наиболее подходящим кандидатом на эту роль является исполнительный орган, отвечающий за социальную защиту. В идеале, существующая сеть центров социального обслуживания на региональном уровне могла бы послужить основой для создания системы, которая будет отвечать за выявление уязвимых семей и детей, комплексную оценку их ситуации, разработку плана работы с каждой выявленной семьей, обеспечивать предоставление некоторых услуг и выдавать направления для получения услуг, предусмотренных индивидуальным планом, в других службах, обеспечивать мониторинг выполнения индивидуального плана. Специалисты центров должны стать ситуационными кураторами конкретных дел о семейном неблагополучии или нарушении прав детей. Единственный пункт входа в систему защиты детей должен пролегать через центры социального обслуживания по месту жительства.

Сосредоточить все внимание на развитии профилактических услуг на базе существующей сети территориальных центров социального обслуживания. Необходимо предусмотреть не только расширение предложения социальных услуг бюджетными поставщиками,

но и диверсификацию предоставления таких услуг путем передачи их предоставления организациям небюджетного сектора. Это потребует ведение реестра лицензированных коммерческих и некоммерческих поставщиков услуг, введения предквалификационных требований к поставщикам услуг, оказываемым уязвимым семьям и детям по направлению органов защиты детей, разработки минимальных стандартов их оказания и четких правил лицензирования поставщиков; корректировки системы государственных закупок для обеспечения закупки высококачественных услуг, создания системы контроля за предоставлением услуг. Вместе с тем, следует понимать, что контроль входного потока детей в систему защиты и кураторство дел о случаях нарушения прав детей и семейного неблагополучия — это государственные функции, который должны исполняться уполномоченными государственными центрами социального обслуживания.

Обеспечить эффективность профилактической работы и стимулировать спрос на услуги. Согласно федеральному законодательству, социальные услуги, оказываемые детям и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, предоставляются бесплатно. Это правильно: услуги, включаемые в индивидуальный план работы с семьей или рекомендованные семье специалистами, должны быть бесплатными. Однако в настоящее время для получения доступа к социальным услугам семья, с одной стороны, нередко должна подтверждать свое право на получение этих услуг, с другой — в принципе может отказаться от предлагаемых ей услуг. В новой системе работа с семьей должна быть построена так, чтобы никаких административных ограничений на доступ семьи к услугам не было, и чтобы после согласования плана работы, включая перечень необходимых услуг, с семьей, куратор все вопросы обеспечения доступа семьи к услугам брал бы на себя. При этом куратор должен быть вправе предпринять немедленные действия по обеспечению безопасности ребенка без согласия родителей.

Для того чтобы столь сложная сеть участников работала согласованно и эффективно, решающее значение имеет наличие четких отношений подчиненности / подотчетности и строгий контроль. Во избежание дублирования функций необходимо четко определить действия каждого участника и его роль. То же самое касается отношений подчинения и подотчетности. Для обеспечения мониторинга достигнутых результатов и, в случае необходимости, своевременной корректировки плана работы с семьей необходимо определить показатели непосредственных и конечных социально-значимых результатов деятельности каждого участника системы защиты детей. Создание эффективного механизма контроля на всех уровнях управления имеет решающее значение для получения желаемых результатов. Можно говорить о том, что мощный механизм контроля за осуществлением Национальной стратегии в значительной степени обусловил ее успех.

Необходимо укрепить информационное обеспечение системы защиты детей. Остро ощущается нехватка статистических данных, что не позволяет обеспечить мониторинг достижения поставленных целей, оценивать эффективность работы и эффективность бюджетных расходов, а также принимать обоснованные, подкрепляемые объективными данными решения в сфере защиты прав детей и семей в социально уязвимом положении. Необходимо иметь полную картину государственных расходов на детей, оставшихся без родительского попечения, и на семьи с детьми, находящиеся в уязвимом положении или переживающих кризис, чтобы иметь возможность отслеживать реализацию региональной и федеральной политики в отношении таких детей и семей,

оценивать стоимость оказанных им услуг и эффективность принимаемых мер. Иметь такие данные необходимо также для правильного планирования бюджетных расходов и принятия обоснованных, подтверждаемых фактами решений в сфере защиты детства.

Мы рекомендуем, чтобы начиная с регионального уровня, в дополнение к тем данным, которые регионы уже представляют на федеральный уровень в рамках так называемого Детского бюджета, ежегодно собирались следующие данные по расходам: расходы на услуги, оказываемые семьям с детьми в социально уязвимом положении (включая расходы на содержание социальных приютов для временного размещения детей и расходы на услуги, оказываемые семьям без временного изъятия ребенка из семьи), расходы на проведение работ и оказание социальных услуг по типам учреждений, оказавшим такие услуги, по видам услуг, расходы на услуги постинтернатного сопровождения (по типам поставщиков и видам услуг). Помимо данных о бюджетных расходах, следует также собирать следующие данные по оказанным услугам и поставщиках этих услуг: число учреждений для детей-сирот с разбивкой по типам учреждений (включая дома ребенка и социальные приюты), их мощность (число мест), число детей в них на конец года, численность персонала (численность основного и вспомогательного персонала, численность специалистов по категориям). То же самое касается государственных центров социального обслуживания. Данные об услугах, предоставляемых внешними поставщиками (коммерческими и некоммерческими), должны представляться отдельно, и отражать не только общую стоимость заключенных контрактов, но разбивку расходов по видам услуг с указанием численности получателей. Необходимы также данные о расходах на содержание органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних, данные о численности персонала этих организаций (основного и вспомогательного персонала, численности специалистов по категориям). Необходимо иметь возможность из общего объема расходов выделять расходы на заработную плату и расходы на прочие нужды. Иначе говоря, региональные и федеральные органы власти должны иметь возможность отслеживать расходование средств на защиту детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и дезагрегировать расходы по видам услуг. Кроме того, необходимо учитывать и регистрировать всех детей, временно разлученных со своими семьями, включая добровольно отданных под опеку родителями и временно помещенных в социальные приюты, медицинские учреждения и т.п., в том числе – по срокам пребывания и причинам помещения. В настоящее время таких данных нет.

Наличие научных исследований имеет огромное значение для выработки эффективной государственной политики. Мы рекомендуем выполнить научные исследования по следующим темам: (1) исследование причин, по которым дети оказываются без попечения родителей (с использованием качественной и количественной информации; отправной точкой могут служить данные Федерального банка данных о детях-сиротах); (2) комплексное исследование (с использованием качественной и количественной информации) причин региональных различий в выявляемости детей, оставшихся без попечения родителей; (3) исследование причин региональных различий в доле детей, устраиваемых в учреждения общественного воспитания; (4) исследование, посвященное семейному неблагополучию и эффективности услуг, предоставляемых таким семьям; (5) лонгитюдное исследование, прослеживающее связь между различными формами устройства детей, оставшихся без родительского попечения, и их жизненным устройством после достижения совершеннолетия. Мы также рекомендуем, чтобы федеральное правительство разработало

программу научных исследований в сфере защиты детей и привлекло к реализации этой программы ведущие научно-исследовательские организации России.

1. Введение

Политика России по защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,⁶ претерпела существенные изменения с 1990-х годов. Она все больше отходит от использования таких методов защиты детей, как лишение родительских прав и институционализация детей, и все большее внимание уделяет развитию превентивных мер и семейных форм устройства. Однако хотя законодательные и институциональные основы системы защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России на федеральном уровне вполне современны, анализ, выполненный в рамках предыдущего проекта Всемирного банка⁷, показал, что на региональном и местном уровнях существует большое многообразие подходов к реализации государственной политики в этой сфере. С одной стороны, существуют передовые регионы, использующие лучшие международные практики. С другой стороны, есть регионы – аутсайдеры, системы защиты детей которых требуют глубокого и основательного совершенствования⁸.

Настоящая работа преследует две цели — рассказать о принципах организации системы защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и показать, каким образом эти принципы реализованы на примере двух регионов — Ленинградской области и Республики Татарстан. Общая цель работы — выявить факторы, влияющие на эффективность государственной политики защиты детей.

Несколько месяцев назад в России началось обсуждение вопроса о том, как должна быть реорганизована система защиты детей в России⁹. Мы очень надеемся, что выводы и рекомендации, сделанные в данной работе, будут приняты во внимание участниками обсуждения и помогут сформировать выбор при реформировании системы защиты детей в России.

В работе были использованы следующие источники информации: (1) нормативно-правовые и программные документы федерального и регионального уровней; (2) официальные статистические данные о детях, оставшихся без попечения родителей, и детях, находящихся на

⁶ В российской системе защиты детей проводится различие между биологическими сиротами, у которых умерли оба родителя или единственный родитель, и социальными сиротами, оставшимся без родительского попечения в результате того, что их родители были лишены родительских прав. В настоящем исследовании мы будем использовать термин «дети, оставшиеся без родительского попечения» или «дети, лишившиеся родительского попечения», имея в виду и тех, и других.

⁷ Отчет по разработке инновационных подходов в сфере защиты уязвимых групп детей в России, в том числе с учетом и на основе лучших международных практик, которые могут быть адаптированы к контексту России, подготовленный в рамках Соглашения об оказании платных консультационных услуг № P162634 от 22 декабря 2016 года между Агентством стратегических инициатив и Международным банком реконструкции и развития.

⁸ Там же.

⁹ Протокол Совета при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей 30 ноября 2020 года. <http://council.gov.ru/media/files/7DMFAdAzl0la4W4Rho6ioHsqnBqS14UZ.pdf>; Минпросвещения начало работу над концепцией реформирования органов опеки // ТАСС. 27 октября 2020. <https://tass.ru/obschestvo/9831979>; К 2024 году Минтруд может замкнуть на себя все полномочия в сфере семейной политики // Коммерсантъ. №220. 1 декабря 2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4593889>.

попечении государства (форма статистического наблюдения № 103-РИК): данные о числе биологических и социальных сирот, выявляемых и регистрируемых каждый год; данные об общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, и по формам устройства¹⁰; (3) сведения, полученные в ходе серии интервью и встреч с представителями органов власти, а также с представителями служб, работающих с детьми, в Ленинградской области и Республике Татарстан; (4) федеральный банк данных о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей и нуждающихся в семейном устройстве.

Работа построена следующим образом. В разделе 2 представлены статистические данные о детях, оставшихся без родительского попечения, в России и их устройстве. В разделе 3 рассматривается организационная структура системы защиты детей и оказания социальной поддержки семьям с детьми; в разделах 4 и 5 представлены описания систем защиты детей в Ленинградской области и в Республике Татарстан. В разделе 6 приведены оценки бюджетных расходов на защиту детей, оставшихся без родительского попечения, и на профилактику социального сиротства. В конце работы с изложены выводы и рекомендации.

2. Статистический анализ развития российской системы защиты детей с 1990-х годов

2.1 Тенденции

Со времени 1990-х годов система социальной защиты детей в России претерпела существенные концептуальные, законодательные и институциональные изменения. Как и в других странах, процесс преобразований продолжается и поныне.

(1) С начала 1990-х по начало 2000-х годов

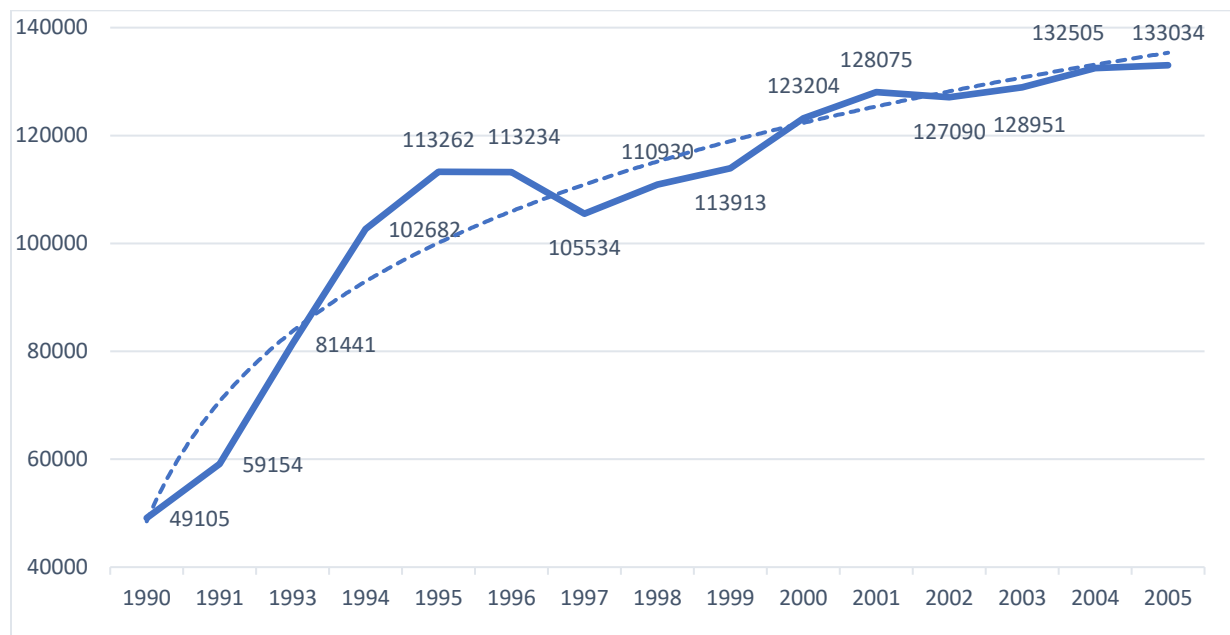
Российская Федерация унаследована с советских времен систему защиты детства, которая в значительной мере полагалась на институциональное воспитание детей, оставшихся без родительского попечения. С началом переходного периода в 1990-е годы, годы глубокого экономического и социального кризиса, этот подход был распространен на детей из малоимущих и уязвимых семей. В результате много детей оказались в детских домах. Социальная работа с уязвимыми семьями не велась, социальных услуг, которые предоставлялись бы без изъятия ребенка из семьи, не было, как не было и индивидуальной работы с семьей. Приемных семей в качестве одной из стандартных форм устройства детей, оставшихся без родительского попечения, также не было.

Основной формой ответной реакции государства на растущую детскую безнадзорность и жестокое обращение с детьми в этот период было лишение родительских прав. Численность детей, родители которых были лишены родительских прав, в 1992 г. составила 10 667 человек. В 1995 г. она увеличилась до 31 403, в 2000 г. — до 53 073, в 2004 г. — до 65 180 человек. Это привело к

¹⁰<https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304f7d7263eb90445//> ;
<https://docs.edu.gov.ru/document/8441a485bb409123ec7cccf17133b2fb//>
<https://docs.edu.gov.ru/document/b7b4176c2b3349c8370ec1f393aa2071//>

опасному росту числа детей, оставшихся без попечения родителей, выявляемых и учитываемых ежегодно — с 49 105 человек в 1990 году до 133 034 — в 2005 году (рис. 1). Широкое распространение получила практика помещения детей, оставшихся без попечения родителей, в детские учреждения: численность детей в детских домах и интернатах увеличилась с 102 тыс. детей в 1991 году до более 200 тыс. в 2005 году.

Рисунок 1 – Число детей, оставшихся без родительского попечения, выявляемых ежегодно, 1990-2005 гг., и логарифмический тренд



Источник: форма статистической отчетности 103-РИК.

Ситуация, когда в условиях быстрого снижения уровня рождаемости почти 3 % детей находятся в детских домах, вызвала тревогу¹¹ и дала толчок к принятию контрмер. В последующий период акцент в политике в области защиты детей сместился в сторону деинституционализации, устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи и принятия мер по профилактике распада семей и социального сиротства.

Как показывают данные, представленные в таблицах ниже, благодаря этим изменениям были достигнуты значительные успехи.

(2) Начало 2000-х и последующие годы

В 2020 году число детей, родители которых были лишены родительских прав, сократилось до 28 746 человек. Наблюдался также рост числа детей, родители которых были временно ограничены в родительских правах (таб. 1).

¹¹ Выступление министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации М.Ю. Зурабова на Всероссийской конференции «Пути решения проблемы сиротства в России», 8 ноября 2006 г. (http://www.siroststvo.ru/files/3080/moscow2006_zurabov.doc/).

Таблица 1 – Численность детей, родители которых были лишены родительских прав или ограничены в родительских правах в течение года, чел., 2010–2020 гг.

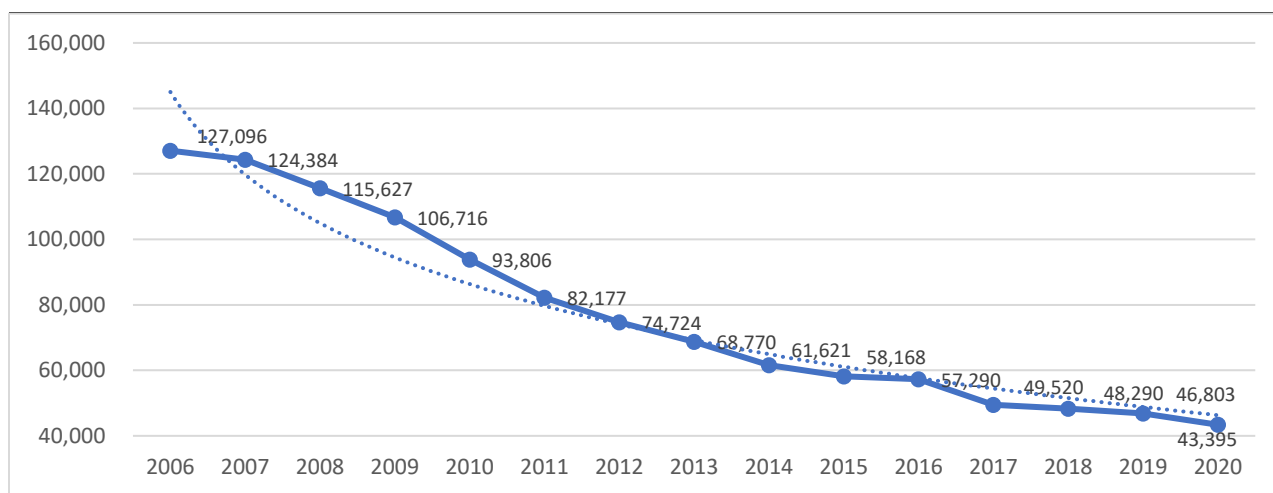
	2010	2016	2018	2019	2020
Численность детей, родители которых были лишены родительских прав, всего	64 584	41 302	35 707	35 273	28 746
из них дети, единственный родитель которых или оба родителя были лишены родительских прав	43 353	27 793	22 072	21849	18 622
Численность детей, родители которых были ограничены в родительских правах, всего	7 857	10 736	10 191	10 884	9 480
из них дети, единственный родитель которых или оба родителя были ограничены в родительских правах	6 200	8 917	8 213	8 739	7 728

Источник: форма статистической отчетности 103-РИК.

Примечание: Данные отражают число детей, родители которых - родители-одиночки или оба родителя - были лишены родительских прав или ограничены в родительских правах. Не все эти дети были изъяты из семей, поскольку дети могли остаться с родителями, права которых не были ограничены. Однако можно предположить, что в тех случаях, когда оба родителя (или единственный родитель) были лишены родительских прав или ограничены в родительских правах, передавались в замещающие формы устройства.

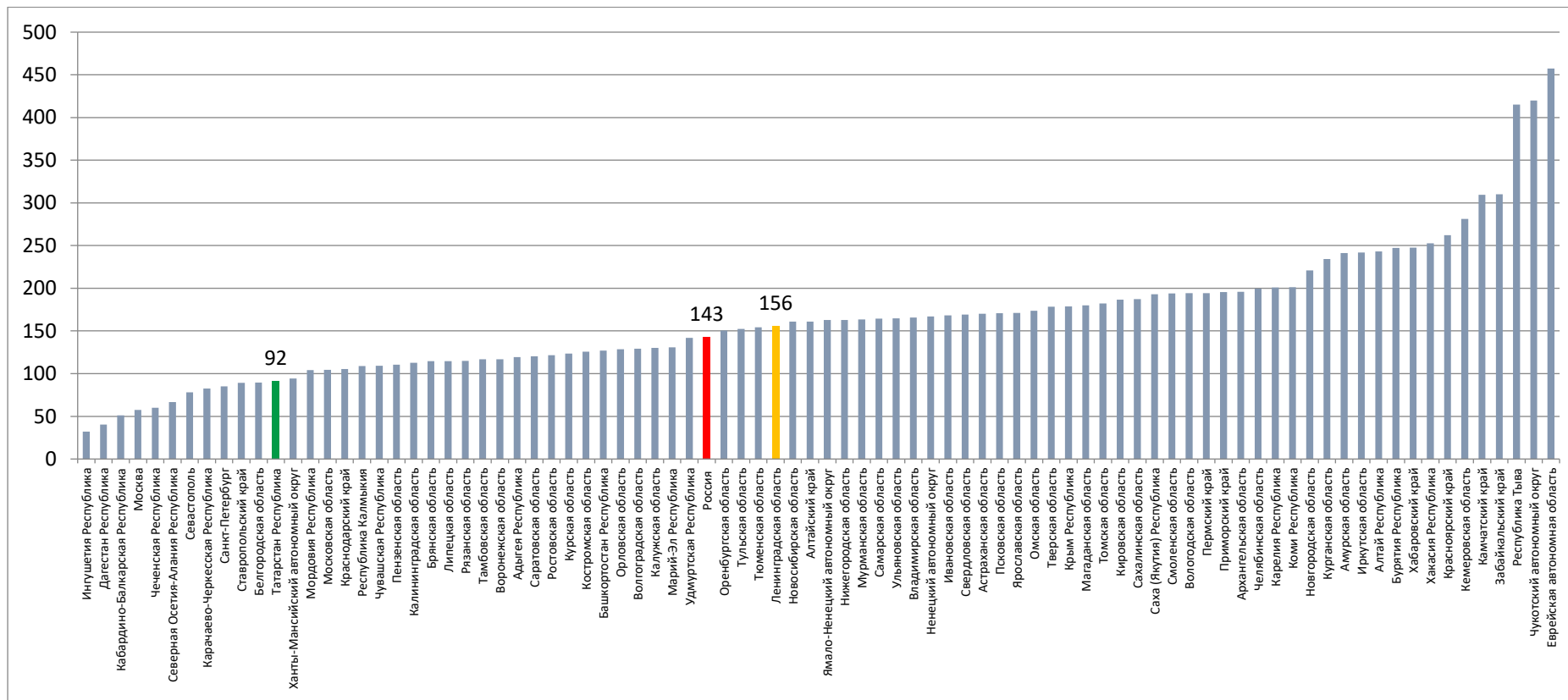
Число ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, к концу 2020 года сократилось до 43 395 человек или до 143 детей на 100 тыс. населения в возрасте до 18 лет (рис. 2, 3). Число таких детей в стационарных учреждениях общественного воспитания сократилось до 41 505 (таб. 5).

Рисунок 2 — Число детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных и учтенных в течение года, и логарифмический тренд, чел., 2006-2020 гг.



Источник: форма статистической отчетности 103-РИК

Рисунок 3 — Выявляемость детей, оставшихся без родительского попечения, по регионам: число выявленных в отчетном году детей на 100 тыс. детского населения, 2020 г.



Источник: численность выявленных за год детей, оставшихся без родительского попечения - форма статистической отчетности 103- РИК (2020); данные о численности детского населения по регионам на 1 января 2020 г. – Росстат.

Сравнение выявляемости детей, оставшихся без попечения родителей, по регионам обнаруживает значительный разброс: в 2020 году этот показатель варьировал от 32/100 000 в Республике Ингушетия до 457/100 000 в Еврейской автономной области, то есть различался более чем в 14 раз (рис. 3 и табл. А1 в приложении). Показатели по Татарстану и Ленинградской области составили в 2020 году 92 ребенка (Татарстан) и 156 детей (Ленинградская область) на 100 тыс. детского населения. Следует также отметить, что, как показано в таблице А1 в приложении, за период 2016-2020 гг. во всех регионах, за исключением четырех, доля детей, оставшихся без родительского попечения, сократилась.

Делать предположения относительно причин такого огромного разброса и столь больших различий между регионами без проведения специального исследования невозможно. Никакой статистической информации, которая позволила бы провести хотя бы самый поверхностный анализ, у нас нет. Возможно, какие-то данные имеются на региональном уровне, но для внешних исследователей они недоступны. Высокие значения выявляемости детей, оставшихся без родительского попечения, наблюдающиеся в некоторых регионах, могли бы служить сигналом для федеральных властей, что ситуацию в этих регионах следует изучить и оказать таким регионам помощь. Начать следовало бы с тех регионов, где этот показатель особенно высок. Опыт регионов с низкой выявляемостью также следует изучить, поскольку эти регионы могли бы служить примером для остальных.

С уменьшением числа ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, общее число детей, находящихся в той или иной форме замещающего воспитания, включая усыновление, также сократилось. Так, если в 2009 году таких детей насчитывалось 724 455 человек, то к 2020 году их число сократилось до 514 869 (табл. 2, рис. 4), то есть почти на 30 %. Этот позитивный сдвиг произошел на фоне роста численности детского населения в России. В международной практике применительно к детям, оставшимся без родительского попечения и находящимся в интернатах или в замещающих семьях, используется термин «дети, находящиеся под государственной опекой». Этот термин охватывает всех детей, так или иначе лишенных родительского попечения или воспитывающихся в кровных семьях, но под контролем государства. Что касается России, то здесь общее число детей, находящихся в интернатах и устроенных в семьи, не охватывает всех категорий детей, оставшихся без попечения родителей. Например, в это число не включаются дети, временно помещенные в учреждения, в том числе по инициативе родителей или законных представителей.

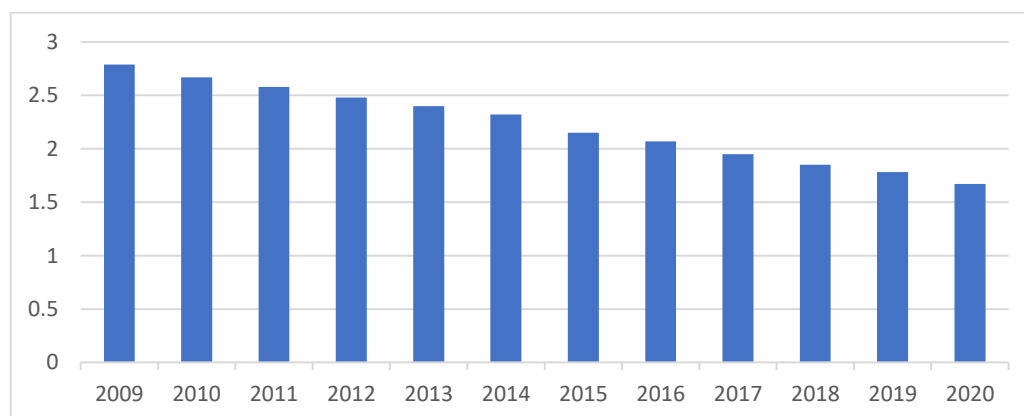
Таблица 2 — Численность детей, оставшихся без родительского попечения в России, 2009-2020 гг.

Год	Численность детей, чел.	Доля детей, оставшихся без родительского попечения, в общей численности детского населения, включая усыновленных (без усыновленных), %
2009	724 455	2,79 (2,26)
2010	702 135	2,67 (2,17)
2011	684 751	2,58 (2,10)
2012	667 572	2,48 (2,02)
2013	658 161	2,40 (1,95)
2014	648 270	2,32 (1,85)
2015	624 911	2,15 (1,76)
2016	605 556	2,07 (1,67)
2017	577 716	1,95 (1,60)
2018	560 034	1,85 (1,52)
2019	539 805	1,78 (1,46)
2020	514 869	1,67 (1,38)

Источник: 2009-2017 гг.: Доклад государственного Фонда поддержки детей в трудной жизненной ситуации «Дети в трудной жизненной ситуации: современные аспекты неблагополучия и пути их решения». М.: Издательство «Перо», 2019, с. 9. Данные за 2018-2020 гг. рассчитаны по форме статистической отчетности 103 РИК. Используются также данные о половозрастном составе населения Росстата.

Примечание: данные за 2018-2020 гг. рассчитаны по методологии, использованной в докладе Фонда. В число детей, лишенных родительского попечения, входят дети, находящиеся в семьях усыновителей, дети, добровольно отданные под опеку родителями, дети в замещающих семьях и дети в учреждениях общественного воспитания. В скобках указана доля детей, лишенных родительского попечения, в общей численности детского населения без учета усыновленных детей

Рисунок 4 – Доля детей, оставшихся без родительского попечения, включая усыновленных, в общей численности детского населения России, 2009-2020 гг., %



Источник: там же.

В то же время в период с 2009 по 2020 год доля выявленных в течение года детей, оставшихся без попечения родителей, которые были направлены в учреждения (детские дома семейного типа, образовательные и медицинские организации, организации социального обслуживания, негосударственные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей) снизилась на 4 п.п. — с 24,7% в 2009 году до 20,7% в 2020 году, или на

19%¹². Хотя это большое достижение, поскольку 81% ежегодно выявляемых детей теперь помещаются в семьи, почти пятая часть таких детей по-прежнему оказывается в интернатных учреждениях (таб. 3; абсолютные цифры см. в табл. А2 в приложении). Это важный вопрос. Одним из приоритетов политики в области защиты детей должно стать сокращение к концу Десятилетия детства (см. следующий раздел) доли выявленных за год детей, помещенных в учреждения общественного воспитания, в два раза.

Таблица 3 — Устройство детей, оставшихся без родительского попечения, выявленных за год, 2009-2020 гг., %

Год	Число детей, оставшихся без родительского попечения, в течение года	из них:						
		помещены в учреждения	помещены под опеку	усыновлены	зачислены в учреждения профессионального образования	воссоединились с кровной семьей	выбыли по другой причине	остались неустroенными на конец года
2009	100	24,7	53,9	3,9	1,8	8,3	1,1	6,3
2010	100	26,5	51,1	3,9	1,7	9,4	1,1	6,3
2011	100	26,9	50,7	4,0	1,6	9,8	1,1	5,9
2012	100	26,8	51,6	3,9	1,7	9,2	1,1	5,7
2013	100	23,6	56,2	3,9	1,5	8,7	1,3	4,8
2014	100	18,6	63,0	4,5	1,2	7,8	1,9	3,0
2015	100	18,8	65,8	4,3	0,9	5,4	2,2	2,4
2016	100	19,2	66,6	3,5	0,9	5,2	2,9	1,7
2017	100	18,3	67,6	3,6	0,6	4,8	3,5	1,6
2018	100	21,2	65,4	3,3	0,5	4,2	3,6	1,7
2019	100	21,9	64,7	2,7	0,6	4,2	4,1	1,7
2020	100	20,7	66,7	2,0	0,6	3,7	4,7	1,6

Источник: форма статистической отчетности 103-РИК.

Снижение числа ежегодно выявляемых детей, лишенных родительского попечения, и приоритет семейных форм устройства изменили за последнее десятилетие структуру распределения детей по формам устройства (табл. 4). Преобладает передача под опеку (в приемную семью, под родственную опеку) — 74 %. С учетом усыновления, 92 % всех детей, оставшихся без попечения родителей, в 2020 году в России были помещены в семейные формы устройства.

¹² Форма статистической отчетности 103 РИК
<https://docs.edu.gov.ru/document/b7b4176c2b3349c8370ec1f393aa2071//>)

Таблица 4 — Распределение детей, оставшихся без попечения родителей, по формам устройства, 2009-2020 гг., чел.

Год	Численность детей без попечения родителей, всего, на конец года	из них:			Численность детского населения (лиц в возрасте до 18 лет), на конец года
		в опекунских семьях	в семьях усыновителей	в учреждениях	
2009	724 255 (100 %)	440 029 (60,8 %)	137 396 (20,0 %)	146 830 (20,3 %)	25 980 575
2010	702 135	430 604	131 308	140 223	26 249 015
2011	684 751	427 371	128 585	128 795	26 517 455
2012	668 573	422 608	125 175	120 790	26 914 299
2013	658 162	426 452	123 824	107 886	27 374 352
2014	648 270	436 539	124 127	87 604	28 357 975
2015	624 911	438 494	115 581	70 836	29 014 468
2016	605 556	433 599	112 985	58 972	29 573 971
2017	577 716	423 147	104 359	50 210	29 561 098
2018	560 034	411 720	100 944	47 370	30 215 423
2019	539 805	399 414	95 962	44 429	30 370 372
2020	514 869 (100 %)	382 641 (74,3 %)	90 723 (17,6 %)	41 505 (8,1 %)	30 753 044

Источники: 103 РИК, Росстат; численность детского населения на конец 2010 и 2020 годов – экстраполированные данные (выделено курсивом).

Заметное снижение уровня институционализации детей, оставшихся без родительской опеки, стало результатом целенаправленных действий российского правительства по развитию и расширению форм семейного устройства, в частности, развития системы возмездной опеки (приемные семьи), которой не существовало в России до 2000-х годов. Следует также отметить, что в России система опеки (родственной и неродственной) всегда была хорошо развита, и что даже до начала рассматриваемых изменений большинство детей, лишенных родительского попечения (более 2/3), передавалось под опеку¹³. Ниже мы приводим информацию о том, как с 2010 года развивалась система семейного устройства детей, лишенных родительского попечения, в России (табл. 5-7).

Таблица 5 — Численность детей, находящихся под возмездной и безвозмездной опекой в России, с 2010 по 2020 гг. (на конец года), чел.

	2010	2016	2018	2019	2020
Всего детей под опекой	430 604	433 599	411 720	399 414	382 641
из них:	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)
- под родственной	327 623	287 840	265 059	253 831	239 773
	(76,0 %)	(66,4 %)	(64,4 %)	(63,6 %)	(62,7 %)
- под неродственной	102 981	145 759	146 661	145 583	142 868
	(24,0 %)	(33,6 %)	(35,6 %)	(36,4 %)	(37,3 %)

Источник: 103-РИК.

¹³ По данным Всемирного банка (2002). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15325>

Таблица 6 — Численность детей под опекой с 2010 по 2020 гг. (на конец года, всего), чел.

	2010	2016	2018	2019	2020
Численность опекаемых, всего	430 604 (100 %)	433 599 (100 %)	411 720 (100 %)	399 414 (100 %)	382 641 (100 %)
из них:					
добровольно переданных родителями по заявлению о назначении их ребенку опекуна	36 148 (8,4 %)	27 352 (6,3 %)	22 957 (5,2 %)	20 964 (5,2 %)	18 330 (4,8 %)
прочие, помимо добровольно переданных родителями, всего из них:	394 456 (91,6 %)	397 193 (93,7 %)	388 763 (94,4 %)	378 450 (94,8 %)	364 311 (95,2 %)
по видам устройства, всего из них:	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
- под предварительной опекой	-	9 054 (2,3 %)	8 634 (2,2 %)	8 441 (2,2 %)	10 546 (2,9 %)
- под возмездными формами опеки *	93 284 (23,6 %)	170 726 (43,0 %)	176 469 (45,4 %)	176 522 (46,6 %)	172 763 (47,4 %)
- под безвозмездной опекой**	301 172 (76,4 %)	226 467 (57,0 %)	203 660 (52,3 %)	193 487 (51,1 %)	181 002 (49,7 %)

Источник: 103-РИК.

Примечание: *К возмездным формам опеки относятся приемные семьи и другие формы семейного устройства, при которых замещающие родители получают не только пособие на содержание ребенка, но также и вознаграждение за собственную работу (оплачиваемое или профессиональное родительство); ** безвозмездные опекуны не получают вознаграждения за родительский труд.

Таблица 7 — Численность усыновленных детей, с 2010 по 2020 гг. (на конец года), чел.

	2010	2016	2018	2019	2020
Численность усыновленных детей, всего <i>в том числе</i>	131 308 (100 %)	112 985 (100 %)	100 944 (100 %)	95 962 (100 %)	90 723 (100 %)
- усыновленных гражданами России	93 500 (71,2 %)	82 463 (73,0 %)	77 846 (77,1 %)	75 975 (79,2 %)	73 225 (80,7 %)
- усыновленных иностранными гражданами	37 808 (28,8 %)	30 522 (27,0 %)	23 098 (22,9 %)	19 987 (20,8 %)	17 498 (19,3 %)

Источник: 103-РИК.

Примечание: кроме усыновленных отчимами и мачехами.

Данные, представленные в табл. 5-7, отражают усилия по обеспечению семейного устройства детей, лишенных родительской опеки, при приоритете возмездных форм опеки, прежде всего – приемных семей. В результате с 2010 года по 2018 год число детей, переданных под возмездную опеку, удвоилось (напомним, что приемные семьи как форма семейного устройства детей, оставшихся без родительского попечения, появились в России только в начале 2000-х годов). Труд приемных родителей хорошо оплачивается¹⁴; помимо этого, приемные семьи пользуются другими льготами, такими как приоритетный доступ к социальному жилью. Одновременно с ростом числа детей, находящихся под возмездной опекой, общая численность подопечных сократилась к 2020 году по сравнению с 2010 годом на 11 %. Численность детей,

¹⁴ См. таб. АЗ в Приложении.

находящихся под родственной опекой, сократилась на 27 %, численность усыновленных детей — на 30 %. За тот же период почти на 40 % возросла численность детей, находящихся под неродственной опекой. Вопрос заключается в том, какую роль в этих переменах сыграло появление института приемных семей. Среди вариантов устройства детей, оставшихся без попечения родителей, возвращение в собственную семью (сохранение семьи, воссоединение детей с кровными родителями), усыновление и передача под родственную опеку считаются наиболее благоприятными для развития ребенка формами устройства, тогда как устройство ребенка в учреждения общественного воспитания считается крайней мерой. История приемных семей в России насчитывает уже 20 лет, поэтому мы рекомендуем изучить вопрос о влиянии института приемных семей на другие формы семейного устройства, проведя соответствующее научное исследование.

Итак, рассмотренная нами динамика численности детей, лишенных родительского попечения, свидетельствует о результатах, которыми можно гордиться. Число детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в различных формах замещающего воспитания, сократилось почти на треть, при этом большинство детей (почти 92 процента) находятся в семейных формах устройства. Уровень социального сиротства в настоящее время значительно ниже уровня 2009 года, когда он составлял 2,8 % от общей численности детского населения (2 790 чел. на 100 тыс. детского населения), но все же достаточно высок: в 2020 году он по-прежнему составлял 1,7 % от общего числа детей в возрасте 0-17 лет (1673 чел. на 100 000 детей). В 2020 году было выявлено более 43 тыс. детей, лишенных родительского попечения, из которых около 20 % были помещены в учреждения общественного воспитания. Доля предпочтительных форм семейного устройства, таких, как усыновление и помещение под родственную опеку, сократилась в пользу возмездной опеки. Воссоединение кровной семьи происходит редко, что свидетельствует о том, что сохранению кровной семьи уделяется недостаточное внимание, и что система защиты детей и семей с детьми начинает заниматься кризисными семьями слишком поздно.

(3) Как выглядит Россия на фоне других стран?

Прежде чем перейти к международным сопоставлениям, следует напомнить, что такие сопоставления проводить очень и очень непросто, в том числе потому, что в разных странах системы защиты детей и семей с детьми устроены по-разному, что в разных странах действуют различные системы статистического наблюдения, собираются различные показатели с разной периодичностью, поэтому интерпретировать результаты таких сопоставлений нужно с большой осторожностью.

По сравнению с другими странами в России по-прежнему высока доля детей, лишенных родительского попечения (1673/100000), даже если не принимать в расчет усыновленных детей (1378/100000). Во многих странах с подушевым валовым национальным доходом выше

среднего и в развитых странах этот показатель значительно ниже одного процента: в Германии этот показатель составляет около 0,2%¹⁵; в Англии — 0,65%¹⁶, в США — 0,59%¹⁷.

С середины 1990-х годов ЮНИСЕФ собирает и публикует данные о защите детей в Центральной и Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств¹⁸. Источником данных являются статистические органы этих стран. Согласно базе данных ЮНИСЕФ TransMonEE, в 2016 году средний показатель числа детей, оставшихся без родительского попечения, составлял 1222 ребенка на 100 тыс. населения в возрасте 0-17 лет, а средний показатель по странам Восточной Европы и Центральной Азии — 1314 детей на 100 тыс. детского населения¹⁹. В России соответствующий показатель в 2016 году составил 2070/100 000; в 2020 году — 1673/100 000. Уровень институционализации детей в России²⁰ в 2016 году составил 113,5 чел. на 100 000 населения в возрасте 0-17 лет. В Восточной Европе и Центральной Азии в 2016 году он составлял 364,1 чел. на 100 000 детского населения. В целом по Центральной и Восточной Европе и Содружеству Независимых Государств уровень институционализации составил 413,5 чел. на 100 000 детского населения. В конце 2018 года удельный вес детей, оставшихся без родительского попечения и находящихся на воспитании в учреждениях и в семьях, в Российской Федерации составил 1853 ребенка на 100 тыс. детского населения²¹.

2.2 Шаги по сохранению достигнутых результатов в социальной защите детей и движение вперед

Чтобы закрепить достигнутые успехи и продвинуться еще дальше по пути недопущения социального сиротства, которое, в том числе, связано с лишением и ограничением родительских прав, крайне важно защищать и сохранять кровные семьи, предоставляя им широкий спектр социальных услуг с привлечением ближайшего окружения, то есть без изъятия детей из семьи. Иными словами, необходимо существенно усилить акцент на раннем выявлении семейного неблагополучия и обеспечении качественной социальной работы с детьми и семьями, находящимися в социально уязвимом положении. Очень важно также обеспечить гарантии доступности таких услуг независимо от места проживания семьи. Ниже мы представим некоторые результаты исследований по этому вопросу.

¹⁵ Хотя доля детей, лишенных родительского попечения, среди детского населения Германии мала, система государственной устройства таких детей практически полностью ориентирована на систему общественного воспитания.

https://www.uni-hildesheim.de/media/ub/Fachportal_Leaving_Care/P_Abeona/National_Report_Germany_1.pdf

¹⁶ Численность детей, лишенных родительского попечения, в Англии (включая усыновленных), по состоянию на конец года, завершающегося 31 марта 2019 г. Департамент образования. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/850306/Children_looked_after_in_England_2019_Text.pdf

¹⁷ <https://www.childrensrights.org/newsroom/fact-sheets/foster-care/#:~:text=And%20instead%20of%20being%20safely,time%20in%20U.S.%20foster%20care.>

¹⁸ <http://transmonee.org/>.

¹⁹ UNICEF, TransMonEE, 2019. <http://transmonee.org/database/download/>.

²⁰ Доля детей, находящихся в учреждениях общественного воспитания.

²¹ В 2018 численность детского населения России составила 30 215 400 человек. (Росстат). По состоянию на конец 2018 в России 560 034 детей находились на воспитании в замещающих семьях (включая усыновленных и детей под предварительной опекой) и 47 370 детей находились в учреждениях (103-РИК).

Отсутствие своевременного выявления случаев жестокого обращения с детьми и семейного неблагополучия. Своевременное, то есть раннее выявление неблагополучных семей и детей с высоким риском социального сиротства практически отсутствует: по оценкам исследователей, дети с высоким риском социального сиротства только в 20% случаев попадают в систему социальной защиты и получают профилактические услуги (Костенко, 2014)²². Наибольшее число случаев семейного неблагополучия выявляется полицией, когда время для профилактической работы с семьей уже упущено, ребенок уже скорее всего подвергся жестокому обращению, угрожающему его жизни и здоровью, и должен быть немедленно изъят из семьи. Эта ситуация в значительной мере отражает то, как организована система защиты детей и оказания услуг (о чем мы будем говорить в последующих разделах) и связана с существованием множества каналов, по которым дети могут попадать в систему государственной защиты детей со слабо развитой системой социальной работы и социального сопровождения, когда потребность в социальных услугах и социальном сопровождении вовремя не выявляется и не удовлетворяется, а для оказания помощи используются изжившие себя методы.

Недостаточное предложение услуг, или состояние системы социального обслуживания. Согласно данным, приведенным в Государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2018 год,²³ в 2018 году в России насчитывалась 2801 организация, предоставляющая социальные услуги семьям и детям (в 2017 году — 2870; в 2016 году — 2906) (рис. 5), то есть один поставщик услуг на 50 000 человек. О том, какие услуги оказывают эти учреждения, сколько человек они обслуживают за год, сколько социальных работников и других специалистов в них работает, как эти учреждения распределены по регионам информация отсутствует. Поскольку информации нет, оценить состояние социальных услуг, предоставляемых семьям и детям, невозможно.

Как показывает рис. 5, в последние годы общее число государственных учреждений, занимающихся социальной работой и оказанием социальных услуг, сократилось. Это в значительной степени отражает волну оптимизации сети таких учреждений в регионах с целью ликвидации неэффективных учреждений и недостаточно востребованных социальных услуг и повышения качества предоставляемых услуг; внедрения передовых методов и технологий и расширения более актуальных форм работы. Однако некоторые изменения в сети социального обслуживания семей и детей трактуются специалистами и экспертами как вынужденные, обусловленные бюджетными ограничениями. Истина, как обычно, находится, вероятно, где-то посередине, и здесь свою роль, скорее всего, сыграли и соображения эффективности, и бюджетные ограничения. Важнее то, что, глядя на эти цифры, невозможно оценить ни спрос на услуги, ни способность системы удовлетворить этот спрос.

Некоторые российские исследователи (Костенко, 2014; Егорова, 2011) отмечают, что система защиты детей в России в основном реагирует на уже произошедшие события, а не предупреждает их, причем преобладающей реакцией системы является помещение детей в специализированные учреждения, от чего возрастает риск социального сиротства, при этом раннее выявление семейного неблагополучия или оказания помощи семье на раннем этапе кризиса практически отсутствует. Предоставляемые услуги (зачастую просто небольшая

²² По этой цифре можно косвенно судить о спросе на услуги (потребности в ней) – получается, что система способна удовлетворить примерно пятую часть потребности.

²³ <https://mintrud.gov.ru/docs/1361>

материальная помощь) зачастую не отвечают насущным потребностям семей, оказавшихся в кризисной ситуации (консультирование, лечение в случае злоупотребления психоактивными веществами, психотерапия), что значительно снижает реабилитационный потенциал семьи и повышает риск изъятия ребенка и последующего лишения родителей родительских прав или ограничения их в родительских правах. Проблема также в том, что государственная система защиты детей и поддержки семьи, как правило, подвергает детей высокому риску социального сиротства, используя помещение детей во временные приюты или специализированные учреждения в качестве приоритетной меры. Таким образом, очень важно, чтобы (1) сохранение семьи и предотвращение изъятия ребенка стали одним из главных приоритетов политики в области защиты детей; и чтобы одновременно (2) сеть центров социального обслуживания была расширена, выполняя задачу раннего выявления уязвимых семей, курируя работу с этими семьями и предоставляя им социальные услуги, которые не оказывают другие поставщики.

Рисунок 5 — Число организаций социального обслуживания детей и семей с детьми в субъектах Российской Федерации, по видам, 2016-2018 гг., ед.



Источник: по данным Государственного доклада о положении детей и семей с детьми в 2018 году.

А что говорят сами семьи? В ходе социологического опроса родителей, получающих помощь социальных служб, когда им был задан вопрос об эффективности получаемой ими социальной поддержки, всего лишь 13% родителей ответили, что считают изъятие ребенка из семьи и помещение его в учреждение общественного воспитания полезным для ребенка и семьи в целом (Костенко, 2014а).

Результаты исследования показали, что основными проблемами опрошенных родителей были отсутствие родительских навыков и знаний о воспитании, особенностях поведения ребенка и качество коммуникаций в семье: более 60% родителей признают проблемы в воспитании ребенка в их семье и возможный риск разлучения. Другая важная группа проблем относится к ситуациям с самими родителями, когда они переживают стресс, конфликты в семье, когда семья является неполной – все это факторы повышают риск утраты

попечения над ребенком. Бедность и низкие доходы, жилищные проблемы и безработица, алкоголизм являются третьей группой важных факторов риска изъятия ребенка из семьи, по мнению опрошенных родителей. Сочетание всех этих факторов существенно повышает риск насилия по отношению к ребенку, пренебрежения его потребностями и в конечном итоге — риск разлучения ребенка со своей семьей.

По мнению родителей, услуги, предоставляемые существующими социальными службами (центры социальной помощи семьям и детям, социально-реабилитационные центры и др.), частично решают некоторые из названных выше проблем, но в основном при возникновении трудной жизненной ситуации в семье родители получают предложение небольшой материальной помощи и временного размещения ребенка в учреждение (например, в социальный приют). Психологическая поддержка, семейное консультирование, терапия, обучение родительским навыкам, лечение от алкоголизма предлагаются редко (такие услуги либо вообще не оказываются, либо их предлагается слишком мало).

Необходимость модернизации системы социальной защиты детства.

Перечисленные ранее достижения подкрепляются целым рядом региональных инициатив, направленных на развитие социальной работы и социального сопровождения уязвимых семей с детьми, а также на внедрение современных методов и инструментов оказания услуг. В региональном опыте можно найти много примеров использования передовых практик. Во многих регионах с низкой выявляемостью детей, оставшихся без попечения родителей, несмотря на наличие местных особенностей, можно найти много общего — это ориентация на раннее выявление проблемных семей и профилактику социального сиротства, стремление всеми силами сохранить ребенка в семье; помощь семьям в мобилизации собственных сил и ресурсов. Эти регионы переориентировали свою социальную работу с населением на профилактику социального сиротства, на предоставление услуг, ориентированных на семью, расширяя набор услуг, включая психосоциальную помощь, и обеспечивая междисциплинарный и межведомственный подход и взаимодействие. При оказании услуг успешно сочетаются традиционные и новые технологии реализации индивидуальных реабилитационных программ для семей с детьми и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Тем не менее, многие регионы, несмотря на следование общим принципам государственной политики, отстают в развитии своих систем защиты детства, о чем свидетельствуют высокие показатели выявляемости детей, лишенных родительского попечения в таких регионах. Тому может быть много причин, включая институциональную инерцию (Казакова, 2012), желание сохранить учреждения общественного воспитания, чтобы избежать потери рабочих мест, отсутствие средств на развитие системы социальных служб, работающих с семьей, отсутствие специалистов.

Необходимость модернизации не только состава и содержания оказываемых услуг, но и управления в системе защиты детства обусловлена особенностями семей группы риска (Егорова, 2009). Недостаточно просто ввести блок профилактических услуг в деятельность учреждений. Семьи и дети группы риска в силу своих особенностей не смогут получить эти услуги. Такие семьи не мотивированы обращаться в органы за помощью и не мотивированы ее получать, если только речь не идет о материальной поддержке. Необходимо организовать сеть работающих по единым стандартам оказания услуг центров социального обслуживания, деятельность которых будет строиться по принципу ответа на сигналы о нарушении прав ребенка. Такие центры будут выявлять нуждающиеся в помощи семьи, оценивать ситуацию, разрабатывать междисциплинарные и межведомственные планы работы с такими семьями,

организовывать оказание услуг путем выдачи направлений к другим поставщикам, контролировать выполнение плана работы с каждой семьей и по мере необходимости вносить в него коррективы (см. врезку 1).

Врезка 1: Курирование социальными службами дел о нарушении прав ребенка

Ведение (курирование) дел о нарушениях прав ребенка, или кейс-менеджмент, начинается с приема сигнала о семейном неблагополучии или об обнаружении ребенка, находящегося в ситуации риска. По каждому такому сигналу назначается куратор — специалист, который вместе с другими специалистами оценивает ситуацию с семьей и организует, координирует, контролирует, оценивает и рекомендует набор услуг, отвечающий потребностям конкретной семьи. Для этого может потребоваться подключить другие организации — школу, поликлинику, НКО, правоохранительные или судебные органы, а также другие заинтересованные стороны. Межведомственное взаимодействие и координация имеют очень важное значение для гарантии предоставления семье всех услуг, указанных в индивидуальном плане работы²⁴, в полном объеме и без проволочек.

Эффективная практика ведения дел о нарушениях прав ребенка помогает семье осознать необходимость получения социальной помощи, обеспечивает доступ к ней через разработку индивидуального плана работы с семьей, конечной целью которого является повышение собственного потенциала семьи, мобилизация ее внутренних сил, укрепление самостоятельности, снижение рисков и повышение благополучия. Отработка сигналов открывает возможность оценивать эффективность предоставляемых услуг, и предполагает регулярный мониторинг происходящих в семье изменений, а также регулярную корректировку индивидуального плана работы для обеспечения эффективности услуг.

Сам процесс организации работы с семьей способствует повышению качества работы всей сферы услуг, поскольку куратор должен выяснить, какие услуги доступны (например, поликлиника, юридическая помощь, группы поддержки, родственная опека), а где имеются пробелы. Это также помогает отслеживать эффективность работы сотрудников и добровольцев, способствует открытости и прозрачности, помогает правильно планировать бюджет.

Кейс-менеджмент включает в себя четыре основных компонента: 1. Выявление и оценка (включая открытие дела и начало документирования процесса работы с семьей). 2. Разработка индивидуального плана работы (планирование мер реагирования и оказания помощи). 3. Выдача направлений на получение услуг, оказываемых другими службами или специалистами (при необходимости). 4. Мониторинг достигнутых результатов и корректировка плана (включая закрытие дела).

Схема курирования дела о нарушениях прав ребенка:

²⁴ Индивидуальный план работы — это документ, в котором по шагам расписаны все мероприятия, которые необходимо выполнить, чтобы помочь клиенту решить его задачи. В плане указано, кто отвечает за выполнение каждого мероприятия, и в какие сроки оно должно быть выполнено.



Источник: *Core Concepts and Principles of Effective Case Management: Approaches for the Social Service Workers*, Global Social Service Workforce Alliance Case Management Interest Group, 2018. P. 10.

Источники для врезки 1: адаптировано по материалам работы, указанной выше, а также по материалам *Case management practice within Save the Children child protection Programmes*. Christine McCormick, Child Protection Adviser, Save the Children UK, The Save the Children Fund, 2011.

См. также примерную схему оценки ситуации в семье и алгоритм работы по случаям нарушения прав ребенка, который применяется в Англии, в Приложении. По материалам: *HM Government 2018 Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*, July 2018. Данное руководство доступно по ссылке:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942454/Working_together_to_safeguard_children_inter_agency_guidance.pdf

2.3 Выводы

С начала 2000-х годов акцент в политике России в области защиты детей сместился в сторону деинституционализации и семейного устройства детей, лишенных родительского попечения, что было достигнуто путем развития института приемных семей, усиления профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства, расширения услуг по реабилитации кровных семей.

Эта политики принесла свои плоды: случаи лишения родительских прав стали происходить реже, число ежегодно выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения, значительно сократилось, равно как сократилось и общее число детей, лишенных родительского попечения, включая детей, переданных на усыновление. Доля ежегодно выявляемых детей, устраиваемых в учреждения общественного воспитания, снизилась до 20 %,

а доля детей, лишенных родительского попечения, которые воспитываются в семьях (включая усыновленных) составила в 2020 году 92 %.

Заметное снижение уровня институционализации детей, оставшихся без родительского попечения, стало результатом целенаправленных усилий российского правительства по развитию и расширению форм семейного устройства, в частности, развитию системы возмездной опеки — института приемной семьи, которого не существовало в России до 2000-х годов. Одновременно в целях профилактики социального сиротства и оказания помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, по всей России была создана сеть социальных служб.

Хотя успехи, достигнутые за последние 15 лет, впечатляют, ряд вопросов по-прежнему требует пристального внимания: численность ежегодно выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения, по-прежнему высока; выявляемость таких детей по регионам сильно варьирует — более чем в 14 раз; лишение и ограничение родительских прав, а также отказ от детей по-прежнему остаются основными причинами, по которым дети попадают в поле зрения системы защиты детства, что свидетельствует об отсутствии своевременного выявления семейного неблагополучия и слабости системы профилактики социального сиротства; воссоединение ребенка с кровной семьей практически не происходит, что еще раз подтверждает, что система реагирует слишком поздно, чтобы можно было сохранить семью; многие вопросы оказания систематической помощи кровным семьям по решению проблем, создающих риски социального сиротства, остаются в значительной степени нерешенными; практически ни в одном регионе нет целостной системы, которая служила бы основой для социальной защиты детей; не получила распространения практика курирования дел о семейном неблагополучии, которая позволяет выявлять семьи, входящие в группу риска, нет комплексной оценки ситуации в таких семьях, редко применяется разработка индивидуального плана работы с семьей на основе межведомственного взаимодействия, нет отработанной системы выдачи направлений в другие службы, проведения регулярного мониторинга и периодической переоценки ситуации с соответствующей корректировкой плана работы с семьей. Кроме того, преобладает заявительный подход к оказанию социальных услуг, при этом заявителей могут попросить подтвердить свое право на получение социальных услуг, что снижает их доступность.

Еще один вопрос, который необходимо решить, — это отсутствие данных, необходимых для организации должного контроля за реализацией мер по социальной защите детей и для принятия объективно обоснованных решений в области политики защиты детей. Нет данных по половозрастному составу детей, оставшихся без родительского попечения, данных о состоянии их здоровья. Сведения о детях, находящихся в учреждениях общественного воспитания, также ограничены: нет разбивки численности детей по типам учреждений, по половозрастному составу детей в учреждениях разных типов, по срокам пребывания и т.д. Данные о причинах лишения родительского попечения детей публикуются, однако этих данных недостаточно для проведения углубленного анализа (например, нет данных о том, по какой причине родители были лишены родительских прав, получали ли они какую-либо помощь со стороны социальных служб, что было сделано для предотвращения изъятия ребенка из семьи, имело ли место жестокое обращение с ребенком — это лишь несколько примеров вопросов, на которые необходимо знать ответы, чтобы лица, отвечающие за политику в области защиты детства, и специалисты — практики, могли понимать, что происходит, и принимать необходимые меры по исправлению положения). Данные о социальном обслуживании семей с детьми и детей также

практически нет. Таким образом, вся система сбора данных и представления отчетности о проделанной работе в сфере защиты детей нуждается в существенном усилении.

И, наконец, очень мало научных исследований, посвященных вопросам защиты детей и детям, оставшимся без родительского попечения. Скорее всего, такие исследования не проводятся по причине отсутствия «сырых» данных и отсутствия средств.

3. Государственная политика в сфере защиты и поддержки семей с детьми в ситуации риска лишения родительского попечения и детей, лишившихся попечения

3.1. Программные документы, принятые за последнее десятилетие

(1) Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 гг.

Основным программным документом последнего десятилетия, принятым в целях формирования государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации, является Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 гг. (далее – Национальная стратегия).²⁵ Ее принятие мобилизовало огромное число участников. Можно утверждать, что реализация этой стратегии стала своего рода общегосударственным движением, которому руководство страны уделяло большое внимание. Неудивительно поэтому, что, как было показано в предыдущем разделе, в целом эта стратегия была успешно реализована.

В Национальной стратегии были определены основные проблемы в сфере детства, большая часть которых относится к социально уязвимым группам детей и к механизмам обеспечения их прав и интересов:

- недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты прав и интересов детей, неисполнение международных стандартов в области прав ребенка;
- высокий риск бедности из-за рождения детей, особенно в многодетных и неполных семьях;
- распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей;
- низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства;
- неравенство между субъектами Российской Федерации в отношении объема и качества доступных услуг для детей и их семей;
- социальная исключенность уязвимых категорий детей (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды и дети, находящиеся в социально опасном положении);
- нарастание новых рисков, связанных с распространением информации, представляющей опасность для детей;
- отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, в решении вопросов, затрагивающих их непосредственно.

Национальная стратегия охватывала широкий круг направлений государственной политики, в том числе доступности качественного обучения и воспитания, культурного развития и информационной безопасности, здравоохранения и здорового образа жизни. К решению проблем уязвимых групп детей непосредственно относились следующие разделы Национальной стратегии:

²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы». <https://mintrud.gov.ru/docs/16/>

- «Семейная политика детствосбережения» — проблемы бедности детей и семей с детьми, семейного неблагополучия и жестокого обращения с детьми, социального сиротства;
- «Равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства» — проблемы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями здоровья, включая детей-инвалидов и детей с ВИЧ-статусом;
- «Создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия» — проблемы детей, совершивших правонарушения и преступления; насилия в отношении детей.

Реализация Национальной стратегии была нацелена на перелом ряда негативных тенденций и преодоления социальных проблем, в том числе:

- высокого уровня социального неблагополучия в семьях (сопряженного с пьянством и алкоголизмом, наркозависимостью, деградацией семейных и социальных ценностей, социальным сиротством);
- недопустимой распространенности жестокого обращения с детьми, включая физическое, эмоциональное, сексуальное насилие в отношении детей, пренебрежение их основными потребностями;
- распространенности лишения и ограничения родительских прав как основных мер по защите прав ребенка в случаях несвоевременного выявления и неоказания эффективной профилактической помощи семьям с детьми на ранних этапах.

Текст Национальной стратегии содержал значительное число достаточно конкретных мер и мероприятий (см. врезку 2), а их исполнение реализовывалось через ряд программных документов и планов реализации²⁶. При этом, следует подчеркнуть, что в документах планирования были отражены не все ключевые меры, предусмотренные в Национальной стратегии.

Врезка 2: Отдельные мероприятия Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг.

- *Разработка и утверждение стандартов минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам, определяющих основные показатели качества жизни детей, включая минимальный гарантированный доход, гарантированное социальное жилье, семейный отдых и качество питания.*
- *Проведение мониторинга законодательства Российской Федерации в сфере защиты детства, в том числе уточнение и упорядочение правового содержания понятий «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «дети и семьи, находящиеся в социально опасном положении», «дети, нуждающиеся в помощи государства», «дети, оставшиеся без попечения родителей», «жестокое обращение с ребенком»*

²⁶ В том числе: 1. План первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2015 - 2017 2) План мероприятий на 2015-2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы³. Иные стратегические документы, утвержденные в ходе реализации Национальной стратегии, и планы по их реализации, в частности Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года 4. Региональные стратегии, концепции и планы действий

- *Формирование законодательной базы для реформирования организации работы органов опеки и попечительства по защите прав детей.*
- *Оптимизация полномочий государственных органов по защите прав детей, нормативное закрепление порядка межведомственного взаимодействия по предотвращению семейного неблагополучия, социального сиротства, защите прав и законных интересов детей.*
- *Модернизация государственного статистического наблюдения в сфере защиты семьи, материнства и детства.*
- *Разработка и нормативное закрепление стандартов оказания специализированных профилактических услуг по предотвращению жестокого обращения с детьми, преодолению семейного неблагополучия и социального сиротства, оказанию реабилитационной помощи детям (их семьям), пострадавшим от жестокого обращения.*
- *Формирование действенных механизмов раннего выявления жестокого обращения и насилия в отношении ребенка, социального неблагополучия семей с детьми и оказания им помощи с участием учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания, в том числе закрепление порядка межведомственного взаимодействия в деятельности по защите прав детей.*
- *Формирование полноценной системы подготовки и повышения квалификации специалистов, работающих с детьми и в интересах детей.*
- *Организация на межведомственной основе системы раннего выявления социального неблагополучия семей с детьми и комплексной работы с ними для предотвращения распада семьи и лишения родителей родительских прав (при участии органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, служб занятости, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов опеки и попечительства) с надлежащей координацией деятельности всех служб в сфере реабилитации семьи.*
- *Обеспечение беспрепятственного доступа семей с детьми к необходимым социальным услугам, в том числе на основе развития служб социального сопровождения семей, входящих в группу риска, участковых социальных служб, мобильных бригад, кризисных центров для детей, пострадавших от жестокого обращения, и кризисных центров для матерей с детьми в целях осуществления работы с ними по предотвращению отказа от ребенка.*
- *Обеспечение повсеместного внедрения эффективных технологий реабилитации социально неблагополучных семей с детьми.*
- *Внедрение системы профилактики отказов от детей при рождении и (или) помещении в медицинские учреждения, особенно в случаях выявления у ребенка нарушений развития и несовершеннолетия матерей.*
- *Введение запрета на изъятие детей из семей без предварительного проведения социально-реабилитационной работы, включая возможность замены лишения родительских прав ограничением родительских прав с организацией в этот период реабилитационной работы с семьями.*
- *Разработка и внедрение программы комплексной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, раннего возраста.*
- *Создание системы профессионального сопровождения усыновителей, опекунов, попечителей, приемных родителей в период адаптации и на последующих этапах жизни ребенка.*
- *Переход к системе открытого усыновления с отказом от тайны усыновления.*

В целях обеспечения взаимодействия федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией Национальной стратегии, был сформирован Координационный совет

при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии, возглавлявшийся Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Совет Федерации в ноябре 2017 года опубликовал «Доклад по итогам мониторинга эффективности реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» (Доклад по итогам мониторинга, 2018).

В докладе, в частности, приведена обширная информация о реализации мер по повышению качества услуг для семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, снижению численности семей, находящихся в социально опасном положении. Отмечено, что в регионах проводится реструктуризация сети учреждений социального обслуживания в целях устранения неэффективных, мало востребованных социальных услуг и подразделений, повышения качества предоставляемых услуг, внедрения передовых методик и технологий в деятельность социальных служб, развития наиболее актуальных и популярных форм работы²⁷.

К числу наиболее значимых региональных практик, развивавшихся в рамках реализации Национальной стратегии, следует отнести:

- внедрение сравнительно новых и востребованных технологий, таких как домашнее визитирование, своевременное выявление семейного неблагополучия, работа по поступившим сигналам о нарушении прав ребенка, интенсивная семейная терапия на дому, работа с сетью контактов ребенка, индивидуальный маршрут семьи в процессе профилактики семейного неблагополучия и других;
- системная модернизация практики организации социального обслуживания;
- внедрение института социального сопровождения;²⁸
- нормативное правовое регулирование межведомственного взаимодействия по раннему выявлению семейного неблагополучия;
- вовлечение в оказание услуг социально ориентированных некоммерческих организаций.

Вместе с тем, существенная доля законодательных, нормативных и институциональных мер, предусмотренных в Национальной стратегии, не были реализованы или завершены. В частности, вопросы системного совершенствования федерального законодательства в этой области в настоящее время находятся в стадии длительной проработки.

Сложившаяся система отчетности и анализа деятельности системы учреждений социального обслуживания семьи и детей подвергается серьезной критике экспертов (Романов, 2007). Система не обнаруживает данных, помимо номинального числа оказанных услуг и доли граждан, получивших услугу, из числа обратившихся. В качестве результатов анализа чаще всего предъявляются описания отдельных практик, услуг, программ, проектов, реализуемых в том или ином регионе в различном масштабе. Изменения, которые происходят у семей в социально опасном положении в результате реализации индивидуальных программ социального обслуживания (предоставления набора услуг), не находятся в фокусе внимания, определить

²⁷ Там же.

²⁸ Социальное сопровождение — метод обеспечения межведомственного взаимодействия при оказании социальной поддержки и социальной помощи семьям и детям в социально уязвимом положении. Участниками социального сопровождения являются учреждения, оказывающие семьям и детям социально-педагогические, юридические медицинские, психологические и другие услуги по месту жительства с целью выявления и устранения причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности детей, противоправному и антиобщественному поведению несовершеннолетних.

результативность деятельности социальных служб в отношении таких семей не представляется возможным.

Система отчетности должна, как минимум, давать информацию о том, какой результат был получен в результате работы по делу о нарушении прав ребенка, например, ребенок, воссоединен с семьей, ребенок помещен под опеку, ребенок помещен во временный приют, ситуация в семье стабилизировалась и т.д.; должно даваться подробное описание ситуации, по которой поступил сигнал, и того, какая помощь была оказана. В идеале должен быть разработан регламент работы по каждому поступившему сигналу, в ходе реализации регламента на каждом этапе работы должна детально фиксироваться информация о принятых мерах и достигнутых результатах. Такая информация, помещенная в интегрированную базу данных, станет бесценным источником данных для оценки эффективности услуг, а также для их дальнейшего развития.

(2) Десятилетие детства

В целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детства, учитывая результаты, достигнутые в ходе реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, Президент Российской Федерации постановил объявить 2018-2027 годы в Российской Федерации Десятилетием детства²⁹.

Объявление Десятилетия детства не сопровождалось разработкой и принятием нового стратегического документа, который содержал бы анализ ситуации, определение основных проблем в сфере детства, определял бы основные задачи, меры и ожидаемые результаты по направлениям.

Правительству Российской Федерации было поручено в 3-месячный срок утвердить план основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства. Такой план был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 1375-р. 9 августа 2019 г. в него были внесены отдельные изменения³⁰, а в январе 2021 года Правительство Российской Федерации утвердило новый план мероприятий, проводимых в рамках десятилетия детства, на период до 2027 года, который является продолжением предыдущего плана³¹.

План основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года³² включает 8 тематических разделов и предусматривает выполнение 129 мероприятий. По каждому мероприятию назначены органы, отвечающие за его реализацию, установлены сроки и ожидаемые результаты. Тематические разделы касаются здоровья детей; благополучия семей с детьми; образования, инфраструктуры для детей; защиты детей, оставшихся без родительского попечения, качества жизни детей, имеющих инвалидность,

²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 года № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

³⁰ <http://static.government.ru/media/files/sZ1Pt6qoNGaXsiXVpTXISJc3svtwE2HE.pdf/>

³¹ План основных мероприятий, проводимых в рамках десятилетия детства, на период до 2027 года утвержден распоряжением N 122-р. Правительства Российской Федерации от 23 января 2021 <http://docs.cntd.ru/document/573461456/>

³² Там же.

безопасности детей и вопросов координации действий в рамках реализации мероприятий Десятилетия детства

Задачи и виды деятельности, касающиеся детей и семей, находящихся в "трудных жизненных ситуациях", и детей, лишенных родительской опеки, включены в ряд тематических областей. В частности, в разделе 2- Благополучие семей с детьми, входят следующие задачи формирование ответственного и осознанного родительства как базовой основы благополучия семьи; создание единой комплексной системы поддержки семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; создание правовых, организационных, кадровых, социальных условий для раннего выявления семейного и детского неблагополучия и организации индивидуального сопровождения. В разделе 4 – инфраструктура детства – в качестве одной из задач фигурирует «реализация инфраструктурных проектов по поддержке и развитию социальных служб, оказывающих помощь семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации».

Тематическая область 5, посвященная защите детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривает решение следующих задач: реформирование системы опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних; развитие и совершенствование форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей; развитие системы подготовки детей к самостоятельному проживанию и системы постинтернатного сопровождения выпускников всех форм попечительства; повышение уровня компетенций специалистов, работающих с детьми-сиротами, замещающими семьями; реформирование организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; расширение участия общества в защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Мероприятия, касающиеся семей, находящихся в трудном положении, и детей, оставшихся без попечения родителей, включает улучшение доступа к социальным услугам, расширение их числа и улучшение качества, привлечение неправительственных организаций к предоставлению услуг, совершенствование статистических данных; распространение передового регионального опыта, укрепление межведомственного сотрудничества, укрепление и развитие потенциала органов опеки и попечительства.

Мероприятия плана, касающиеся помощи уязвимым группам детей, корреспондируют с мероприятиями Национальной стратегии, в частности разделы «Ребенок и его право на семью» (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа, беспризорные и безнадзорные дети, детей, нуждающиеся в социальных услугах), «Социальная защита детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья и их интеграция в современное общество», «Обеспечение и защита прав и интересов детей» (дети, находящиеся в конфликте с законом, дети, склонные к суицидальному поведению).

В целях осуществления государственного контроля за проведением Десятилетия детства и обеспечения координации действий всех органов власти, общественных объединений, научных и общественных организаций было создано два новых совета - Совет по реализации государственной политики в области защиты семьи и детей при Президенте Российской Федерации, а на уровне правительства — Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по проведению в Российской Федерации Десятилетия детства

3.2 Роль и полномочия основных государственных органов, отвечающих за защиту детей

(1) Законодательная база

В Российской Федерации за защиту детей отвечает множество органов на федеральном и региональном уровнях. Их функционирование регулируется огромным числом законов и других нормативных правовых актов.

В соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации³³, защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных Кодексом, органом опеки и попечительства³⁴, прокурором и судом.

Вместе с тем, ряд законодательных актов Российской Федерации закрепляют те же или схожие полномочия за иными органами, в частности:

статьей 11 Федерального закона № 120-ФЗ от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³⁵ установлено, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

статьей 15 Федерального закона № 124-ФЗ от 24.07.1998 «Об основных гарантиях прав ребенка»³⁶ установлено, что защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Вопросы, связанные с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства регулируются Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» № 48-ФЗ³⁷, который вменяет в задачи органов опеки и попечительства³⁸:

- защиту прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством;

³³ <http://docs.cntd.ru/document/9015517/>

³⁴ Опека — это вид и форма представления интересов несовершеннолетних в возрасте до 14 лет, которые в силу своего возраста должны иметь опекунов или законных представителей. Попечительство — это вид и форма представительства, которая применяется к гражданам в возрасте от 14 до 18 лет, нуждающимся в попечителе в качестве поддержки в реализации своих прав.

³⁵ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14023/>

³⁶ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-24071998-n-124-fz-ob/>

³⁷ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27263>

³⁸ Органы опеки и попечительства являются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Их права и обязанности касаются прежде всего несовершеннолетних, лишенных родительского попечения. Органы опеки и попечительства: (1) осуществляют контроль за соблюдением прав всех несовершеннолетних, в том числе несовершеннолетних, имеющих родителей, разрешают споры между родителями по вопросам, находящимся под юрисдикцией органов опеки и попечительства; (2) имеют право отобрать ребенка у любых лиц, в том числе родителей, в целях защиты его жизни и здоровья, присваивают детям статус оставшихся без попечения родителей, и устраивают таких детей в семьи или специализированные учреждения; (3) выносят заключения о возможности граждан стать приемными родителями, опекунами или усыновителями. Как правило, эти органы имеют территориальные подразделения в каждом муниципалитете.

- надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;
- контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством либо помещенных под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Остальные функции органов опеки и попечительства в отношении защиты прав и законных интересов несовершеннолетних определены иными законодательными актами, в том числе Семейным кодексом.

Таким образом, защита прав ребенка возложена на органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также иные органы, определенные региональным законодательством. Параллелизм функций создает предпосылки для многочисленных затруднений во взаимодействии при работе с конкретными семьями и детьми и размыванию ответственности. Эти затруднения в том числе были выявлены в ходе исследования, хотя они и в очень разной степени проявляются в разных регионах.

Межведомственное взаимодействие в системе профилактики регулируется базовым Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ³⁹. Помимо того, что он вводит понятия семьи и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, индивидуальной профилактической работы (включая категории детей и родителей, в отношении которых она проводится), данный закон определяет сами субъекты профилактики, включая комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, службы занятости, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

Возможность получения услуг в сфере социального обслуживания детьми и семьями, имеющими детей, регламентирована статьей 15 Федерального закона от 28.12. 2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»⁴⁰, устанавливающей обстоятельства, в соответствии с которыми гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании.

В отношении семей, имеющих детей, таких оснований предусмотрено несколько⁴¹:

- наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе;
- наличие ребенка или детей, в том числе находящихся под опекой, попечительством, испытывающих трудности в социальной адаптации;

³⁹ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14023>

⁴⁰ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38016>

⁴¹ Там же.

- отсутствие возможности обеспечения ухода, в том числе временного, за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними;
- наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье;
- отсутствие возможности обеспечения ухода, в том числе временного, за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними.

При этом перечень таких оснований не является исчерпывающим, и субъекты Российской Федерации могут установить иные обстоятельства, на основании которых гражданину может быть установлена нуждаемость в предоставлении тех или иных социальных услуг.

Закон определяет предоставление 8 видов социальных услуг - социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социально-правовые, услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, срочные; услуги оказываются в одной из 3 форм социального обслуживания — на дому, в полустационарной и в стационарной. Установлено также обязательное для исполнения всеми субъектами Российской Федерации условие бесплатного предоставления социального обслуживания для всех несовершеннолетних детей во всех формах социального обслуживания.

(2) Практика реализации

Государственная политика на уровне Российской Федерации по вопросам защиты прав детей, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и социального обслуживания семьи и детей также осуществляется разными структурами.

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся осуществляет *Министерство просвещения Российской Федерации*. В его структуре функционирует Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей, к основным направлениям деятельности которого относится выработка и реализация государственной политики и нормативного правового регулирования по вопросам:

- опеки и попечительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- организации предоставления ранней коррекционной помощи детям-инвалидам, детям с ограниченными возможностями здоровья или риском их возникновения и их семьям;
- организации получения общего образования (начального общего, основного общего, среднего общего) и профессиональной ориентации детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью;
- организационно-методического сопровождения деятельности центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, психолого-медико-педагогических комиссий, а также общего и профессионального образования детей с общественно опасным поведением, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях, профилактика асоциального поведения, безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними;

- осуществления полномочий и функций федерального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей; организационно-методического обеспечения и координации реализации концепции развития психологической службы в системе образования Российской Федерации на период до 2025 года, а также плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства;
- организационно-технического обеспечения деятельности Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- организации предоставления ранней коррекционной помощи детям-инвалидам, детям с ограниченными возможностями здоровья и риском их возникновения и их семьям; организации получения общего образования (начального общего, основного общего, среднего общего) и профессиональной ориентации детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью;
- организационно-методического сопровождения деятельности центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, психолого-медико-педагогических комиссий⁴²,
- организационно-методического сопровождения общего и профессионального образования детей с общественно опасным поведением, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях, профилактика асоциального поведения, безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними;
- организационно-методическое обеспечение и координация реализации плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства.

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты семьи, женщин и детей осуществляет *Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации*. В его структуре функционирует Департамент демографической политики и социальной защиты населения, который обеспечивает деятельность Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе, в сфере демографии и гендерного равенства, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, социального обслуживания населения.

В Правительстве Российской Федерации действует *Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав*. Решения, принимаемые Комиссией в соответствии с ее компетенцией, являются обязательными для исполнения федеральными органами исполнительной власти, представители которых входят в ее состав. Основными задачами Комиссии являются:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанной с обеспечением исполнения законодательства Российской Федерации в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав;

⁴² Комиссия, которая дает оценку способности ребенка к обучению, если ребенок испытывает трудности в обучении. См. Письмо Министерства образования Российской Федерации от 14 июня 2003 № 27/2967-6 «О психолого-медико-педагогической комиссии». <http://docs.cntd.ru/document/901878846>

- выработка согласованных подходов к решению основных вопросов, касающихся приоритетных направлений деятельности, связанной с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защитой их прав;
- выработка предложений и рекомендаций органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, а также организационно-методическое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере;
- организация проведения на федеральном уровне межведомственных мероприятий, направленных на решение проблем, связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, а также с защитой их прав;
- информирование Правительства Российской Федерации о деятельности Комиссии.⁴³

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находятся в поле зрения как минимум двух комитетов — Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей и Комитета по образованию и науке. В Совете Федерации также представлено два профильных комитета — Комитет Совета Федерации по социальной политике и Комитет Совета Федерации по науке, образованию и культуре, к ведению которого, в частности, относятся вопросы участия в реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы и вопросы воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан.

Сложную институциональную структуру системы защиты детей, созданную на федеральном уровне, копируют регионы, которые добавляют к общей картине собственные особенности, в результате чего образуется сложная сеть ведомств и организаций с частично дублирующими друг друга полномочиями и обязанностями в сфере защиты прав детей, установления опеки / попечительства, предотвращения безнадзорности детей, жестокого обращения с ними и профилактики семейного неблагополучия, а также оказания социальной поддержки и социальных услуг. Эффективное выполнение всех этих функций при наличии столь большого числа участников является сложной задачей, в результате чего дети попадают в систему государственной защиты через множество каналов, без надлежащей оценки ситуации с ребенком и в семье, без согласованного межведомственного плана действий, направленного на сохранение кровной семьи и его отработки. Чаще всего к моменту вмешательства кризис в семье уже достиг острой стадии, когда профилактические меры имеют мало шансов на успех, а лишение родительских прав и социальное сиротство практически неизбежны.

3.3 Разграничение полномочий

При наличии значительного числа органов и организаций, имеющих функции по работе с детьми и их семьями, одной из важнейших предпосылок для выработки и реализации эффективной политики в этой сфере является четкое определение правил и механизмов контроля. В противном случае особенности регулирования и организации деятельности каждого участника создают условия для несогласованности и недостаточно эффективной

⁴³ Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав».
<http://www.usynovite.ru/documents/federal/regulations/postanovleniya/272/>

реализации функций системой в целом. Крайне важно также создать эффективные механизмы контроля и назначить органы (не участвующие в практической реализации мер защиты), которые будут осуществлять контроль.

Например, органы опеки и попечительства уполномочены предпринимать меры в защиту прав и интересов ребенка, если его права и интересы нарушаются, самостоятельно устанавливать статус ребенка как оставшегося без родительского попечения, направлять детей, оставшихся без родительского попечения, в разные формы устройства. Однако органы опеки и попечительства испытывают недостаточность кадровых ресурсов. Как правило, не соблюдаются рекомендуемые нормативы штатной численности, и этим органам не хватает специалистов по работе с семьями – социальных работников, психологов, педагогов и других, у них, как правило, нет подведомственных учреждений, которые вели бы социальную работу с населением. В тех случаях, когда именно органы опеки отвечают за организацию социальной работы и предоставление социальных услуг, организации, которые проводят такую работу и оказывают услуги, как правило, подведомственны не органам опеки и попечительства, а другим органам исполнительной власти.

Если вернуться к институциональной структуре, о которой говорилось в предыдущем разделе, то ответственность за организацию социальной работы и предоставление социальных услуг несут не органы опеки и попечительства, а органы исполнительной власти в сфере социальной защиты. Следовательно, даже если сигнал о безнадзорности и жестоком обращении с детьми поступает в органы опеки и попечительства, эти органы должны перенаправить сигнал в соответствующие территориальные социальные службы, которые должны обрабатывать все подобные сигналы. Если лишения / ограничения родительских прав невозможно избежать, уполномоченный центр социального обслуживания должен направить дело в органы опеки и попечительства, чтобы ребенку был присвоен статус оставшегося без родительского попечения, и был решен вопрос об его устройстве. Этот порядок должен распространяться и на биологических сирот. Таким образом, четкое разграничение функций социальных служб и органов опеки и попечительства является одной из важнейших предпосылок эффективности и действенности системы защиты детей (см. рисунок 12, на котором показано, как могла бы выглядеть и функционировать региональная модель отработки поступающих сигналов и курирования работы с семьей в России).

Согласно действующему законодательству, комиссии по делам несовершеннолетних являются органом координации, в том числе – координации деятельности по обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Такие комиссии создаются на всех уровнях - от федерального до муниципального, и на региональном и муниципальном уровнях обычно возглавляются заместителями руководителей соответствующих публично-правовых образований. Они имеют полномочия принимать решения, обязательные к исполнению органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Вместе с тем, эти коллегиальные структуры не являются постоянно функционирующими органами или организациями, а выступают как совещательный орган, включающий представителей различных ведомств, и правомочны только в ходе заседаний. Обычно они имеют слабую институциональную базу, в том числе очень небольшие по численности аппараты сотрудников, обеспечивающих их деятельность (часто – одного специалиста). По вопросам, входящим в их компетенцию, комиссии уполномочены принимать решения, обязательные к исполнению органами и учреждениями, занимающимися профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Но хотя их решения

имеют обязательную силу, комиссии не имеют полномочий обеспечивать их выполнение, поскольку за реализацию мер по защите детей отвечают другие ведомства и организации.

Другая проблема заключается в том, что в практике работы комиссий доминируют назидательно-карательные инструменты, в том числе рассмотрение вопросов об административной ответственности родителей за неисполнение (ненадлежащее исполнение) родительских обязанностей. Ситуация в конкретных семьях рассматривается на уровне руководящих работников органов системы профилактики, предпринимаемые меры редко основываются на профессиональной диагностике и индивидуальном подходе к планированию работы с семьей.

По нашему мнению, комиссии не должны заниматься рассмотрением конкретных дел. Их функция заключается в координации деятельности различных государственных органов, занимающихся вопросами защиты детей. Любой конкретный сигнал, доведенный до сведения комиссии, должен передаваться социальным службам, где проведут оценку ситуации и организуют предоставление услуг. Комиссии или другие аналогичные органы должны контролировать реализацию политики в области защиты детей и информировать администрацию того уровня, которой они подотчетны, о том, достигаются или нет поставленные цели, и о том, как развивается ситуация в подведомственной им области.

Региональные органы социальной защиты отвечают за проведение социальной работы и оказание социальных услуг семьям и детям. Они имеют сеть подведомственных учреждений, располагающих кадровыми ресурсами, которые в качестве своей основной, а не дополнительной, функции оказывают помощь семьям и детям. Возможности получить такие услуги в настоящее время для населения разных регионов различаются, и в большинстве регионов сети центров социального обслуживания, работающих по единым стандартам социальной работы с семьями и несовершеннолетними в социально опасном положении и охватывающих всю территорию региона, не существует. Кроме того, такие центры в настоящее время являются далеко не единственным каналом, через который дети попадают в систему государственной защиты. КДН часто занимаются только ребенком, не помогая семье в целом. Как правило, работа ведется по заявительному принципу, и заявитель должен еще доказать свое право на получение бесплатных социальных услуг, что создает существенные барьеры для работы с плохо мотивированными категориями семей. Широкий круг специалистов испытывает дефицит практикоориентированной подготовки и повышения квалификации по современным подходам и методам профилактической и реабилитационной работы с семьями. Часто учреждения социального обслуживания находятся в положении «исполнителей» решений, принятых комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, и несамостоятельны в определении целей и задач работы.

Большой объем задач по работе с уязвимыми детьми, как правило, возлагается на органы и учреждения образования. Учебные заведения — это система, в которой дети проводят больше всего времени, когда находятся за пределами семьи, и эта система обладает достаточным ресурсом для своевременного распознавания признаков и ситуаций риска, а также некоторой инфраструктурой для профилактической работы с детьми и подростками (например, в случаях частых прогулов, плохой успеваемости и т.д.), однако все случаи, с которыми им не удается справиться самостоятельно или где явно видны признаки семейного неблагополучия и пренебрежения родительскими обязанностями, школы должны передавать в центры социального обслуживания, чтобы те могли провести профессиональную оценку ситуации и начать работать по поступившему сигналу. Иными словами, не следует ждать, что

органы и учреждения образования будут оказывать услуги и выполнять функции органов и учреждений социальной защиты, и выполнение этих функций не следует им поручать.

В последние годы в сфере оказания услуг уязвимым группам семей и детей существенно возросла роль негосударственных некоммерческих организаций (НКО). К сильным сторонам НКО относятся незабюрократизированность, гибкость, открытость к новым формам работы; приближенность к целевым группам, большие возможности для установления конструктивного контакта и взаимодействия и т.п. Вместе с тем, основным барьером на пути масштабирования их эффективной работы выступает ограниченность доступа к бюджетным ресурсам⁴⁴. Кроме того, многие некоммерческие организации используют собственные критерии результативности, и при этом, как правило, у них отсутствует прозрачная система внутреннего управления качеством. Это создает проблемы, поскольку некоторые НКО предпочли бы получать бюджетное финансирование, не проходя через сложную процедуру государственных закупок. В целом НКО как поставщики услуг обладают большим потенциалом в плане повышения доступности социальных услуг, предназначенных семьям и детям, а также в плане повышения качества социальной работы. Вместе с тем для успешного партнерства государства и НКО требуется установить стандарты социальной работы и ввести процедуру, аналогичную лицензированию, для НКО как поставщиков социальных услуг. Необходимо обеспечить большую транспарентность процесса государственных закупок и контроль за результатами деятельности НКО как поставщиков бюджетных социальных услуг.

Вместе с тем есть факты, говорящие о том, что во многих случаях НКО не желают регистрироваться в качестве поставщиков услуг. Для того чтобы лучше понимать возможность привлечения к предоставлению социальных услуг организаций частного сектора (как коммерческих, так и некоммерческих) и использования их как партнеров государственных организаций по предоставлению социальных услуг уязвимым семьям с детьми, рекомендуется провести инвентаризацию и составить перечень потенциальных поставщиков таких услуг. Необходимо также вести единый реестр поставщиков социальных услуг, например, на базе официального сайта для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях, разработать минимальные стандарты социальных услуг семьям в социально опасном положении и четкие правила лицензирования, усовершенствовать систему государственных закупок таким образом, чтобы обеспечивалось высокое качество закупаемых услуг, разработать систему мониторинга предоставления услуг. Вместе с тем не следует забывать, что допуск в систему государственной защиты и социальное кураторство – это государственные функции, которые могут осуществляться только уполномоченными центрами социального обслуживания населения.

3.4 Выводы

Приведенное выше описание системы социальной защиты детства свидетельствует о том, что этими вопросами занимается множество участников, причем полномочиями по принятию правоустанавливающих решений относительно семьи и ребенка обладают одни органы, ресурсами для возможного ведения профилактической работы – другие, а координирующими функциями – третьи. Это вызывает существенный дополнительный объем

⁴⁴ Исследование профессионального потенциала организаций гражданского общества в сфере защиты детства. Аналитический доклад. <http://sirotstvo.ru/profnko/>

издержек и препятствует своевременному оказанию необходимой поддержки уязвимым семьям с детьми.

В этой связи мы рекомендуем провести инвентаризацию всех органов, участвующих в защите детей, и выполняемых ими функций, назначить на единственный исполнительный орган, который будет отвечать за все вопросы, касающиеся поддержки уязвимых детей и их семей, включая прием детей в государственную систему защиты, разработку правил направления семьи на получение услуг в учреждения, относящиеся к другим ведомствам, помимо социальной защиты, порядка приема сигналов о семейном неблагополучии и работы с семьей, разработку перечня оказываемых услуг и требований к их качеству. Это не означает, что только один этот орган будет отвечать за защиту прав ребенка. Защита прав детей — это ответственность всего правительства, каждого отдельного правительственного органа и всего общества в целом. Однако эффективное государственное управление требует четкого разграничения функций: органы образования должны отвечать за обеспечение качественного образования, органы здравоохранения — за качественное медицинское обслуживание, а органы социальной защиты — за поддержку уязвимого населения. Необходимо также разработать четкую структуру подчинения и подотчетности, надежную систему информационного обеспечения и эффективный механизм контроля.

Важно отметить, что идея единственного исполнительного органа была поддержана председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В ходе состоявшегося в конце 2020 года заседания Совета Федерации, посвященного вопросам поддержки и развития института семьи и профилактике социального сиротства, она отметила, что «сейчас полномочия по поддержке семьи и детства распределены между различными министерствами и ведомствами. Минтруд России занимается вопросами социальной защиты. За Министерством просвещения закреплены опека, попечительство и профилактика безнадзорности. В работе с семьей также задействованы Министерство здравоохранения, Министерство внутренних дел, другие ведомства. Получается, что какой-то единой «точки входа», единого центра управления семейной политикой на федеральном уровне у нас сейчас просто нет»⁴⁵.

4. Региональный опыт: Ленинградская область и Республика Татарстан

4.1 «Запасы» и «потoki» детей, оставшихся без попечения родителей,⁴⁶ в России в целом, Ленинградской области и Республике Татарстан

Как мы уже говорили ранее (см. раздел 2.1), число детей, оставшихся без родительского попечения (и находящихся в учреждениях или в семейных формах устройства), в Российской Федерации значительно сократилось по сравнению с 2009 годом, и по состоянию на конец 2020 года составило 1 673 ребенка на 100 тысяч детского населения, тогда как в 2009 году этот показатель был равен 2 790 детей на 100 тыс. детского населения. Ежегодная выявляемость детей, оставшихся без попечения родителей, снизилась со 183 детей на 100 тыс. детского населения в 2010 году до 143 детей на 100 тыс. детского населения в 2020 году.

⁴⁵ <http://council.gov.ru/events/news/121766/>

⁴⁶ Включая усыновленных. См. разд. 2.1.

По регионам России ситуация с выявляемостью детей, оставшихся без родительского попечения, и с их численностью сильно различается (см. раздел 2.1). Для того чтобы проиллюстрировать это, проанализируем основные показатели движения детей, оказавшихся в сфере социальной защиты детства, в двух пилотных регионах, Ленинградской области и Республике Татарстан, и сравним эти показатели со средними по России. Для упорядочения общей картины движение детей между разными формами устройства будет представлено в виде потоковой диаграммы, что позволит сравнивать регионы между собой и Россией в целом по мощности потоков, отображающих переходы детей из одних состояний в другие.

4.2 Движение детей, лишенных родительского попечения, между разными формами устройства

Как и любая модель, приведенная ниже потоковая диаграмма представляет потоки и запасы в упрощенном виде (врезка 3, рис. 6). Так, на ней не отражено все разнообразие возможных семейных и интернатных форм устройства, не представлены промежуточные формы содержания, такие как предварительная опека или временное содержание в приюте, отсутствуют некоторые потоки (например, обратный поток устроенных на семейные формы воспитания детей – в учреждения), но общее представление о направлении движения детей и о мощности основных потоков она дает. Кроме того, на этой схеме услуги отображены не в традиционном представлении по их видам – социально-бытовые, социально-медицинские, социально-педагогические и т. д., – а представлены обобщено, как комплексы услуг, обеспечивающих получение конкретного результата, то есть изменение состояния получателя услуг.

Сравнение регионов по мощности потоков за рассматриваемый период (в среднем за три года) показывает, что выявляемость детей, лишенных родительского попечения, в Республике Татарстан (125 случаев на 100 000 детского населения) ниже выявляемости в Ленинградской области (178/100 000), и ниже выявляемости по России (174/100 000). Если расположить все 85 регионов России в порядке возрастания этого показателя за 2020 г., Татарстан окажется на 18 месте, Ленинградская область – на 38-м⁴⁷. Из выявляемых за год детей в семейные формы устройства в Татарстане передаются 84 % детей, в Ленинградской области – 71 %, в среднем по России – 76 %. При этом по мощности потока детей из учреждений в семью Ленинградская область опережает и Татарстан, и Россию в целом.

⁴⁷ В 2020 году средняя выявляемость детей, оставшихся без родительского попечения, снизилась до 143/100 тыс. детского населения, в Татарстане и в Ленинградской области – до 92/100 000 и 156/100 000 соответственно. Среди регионов России по этому показателю Татарстан занял 12 место, Ленинградская область – 40.

Врезка 3. Методологические замечания

Поток – количество детей, перешедших из одного состояния в другое за год. К потокам относятся: число детей, лишенных родительского попечения, выявленных за год, их устройство в семьи и в учреждения, переход из учреждения в семью, выход из системы социальной защиты детства по достижении выпускного возраста. На диаграмме потоки представлены стрелками, к которым приписаны коэффициенты, отражающие мощность потоков. Так, если умножить численность детского населения Ленинградской области в 308 тыс. человек на коэффициент 0,00178, получим 552 – именно столько детей, лишенных родительского попечения, выявлялось в Ленинградской области ежегодно в среднем за период 2016–2018 гг.

Запас – число детей, находящихся в той или иной форме устройства или состоянии, на определенный момент времени (на конец или начало года). К показателям запасов на диаграмме относятся численность детского населения, число детей, воспитывающихся в замещающих семьях (опекунских, приемных, семьях усыновителей) и в учреждениях. К институциональным формам содержания относятся учреждения общественного воспитания – детские дома, ресурсные центры со стационарным пребыванием детей (Ленинградская область), дома ребенка, учреждения профессионального образования со специализированными отделениями для детей, лишенных родительского попечения.

Услуги – действия, меняющие или сохраняющие состояние детей-сирот или их окружения. Содержание детей в той или иной форме устройства само по себе представляет оплачиваемые из бюджета услуги, например, воспитание в приемной семье или содержание в интернатном учреждении. Кроме того, находящиеся в тех или иных формах устройства дети и их опекуны получают дополнительные услуги – например, услуги по семейному устройству в случае выявления детей, лишенных родительского попечения, услуги по подготовке кандидатов в приемные родители в случае замещающих родителей, сопровождение замещающих семей и т. д. Предложение услуг может влиять на интенсивность потоков.

Детское население (население в возрасте от 0 до 17 лет включительно): данные Росстата о половозрастном составе населения по субъектам РФ. На рисунке указаны усредненные данные о численности детского населения за период 2016-2018 гг.

Выявляемость детей, оставшихся без родительского попечения: этот показатель рассчитан по формуле: Число детей, выявленных за год ÷ Численность детского населения x 100 000. На рис. 6 представлены усредненные цифры за период 2016-2018 гг.

Потоки выявленных за год детей в интернатные и семейные формы устройства: оценивались на основе формы статистической отчетности 103-РИК для Российской Федерации в целом и для двух рассматриваемых регионов за период 2016-2018 гг. (усредненные данные за год). Сумма обоих потоков не дает 100%, поскольку некоторые дети оставались неустроенными на конец года или выбыли по тем или иным причинам.

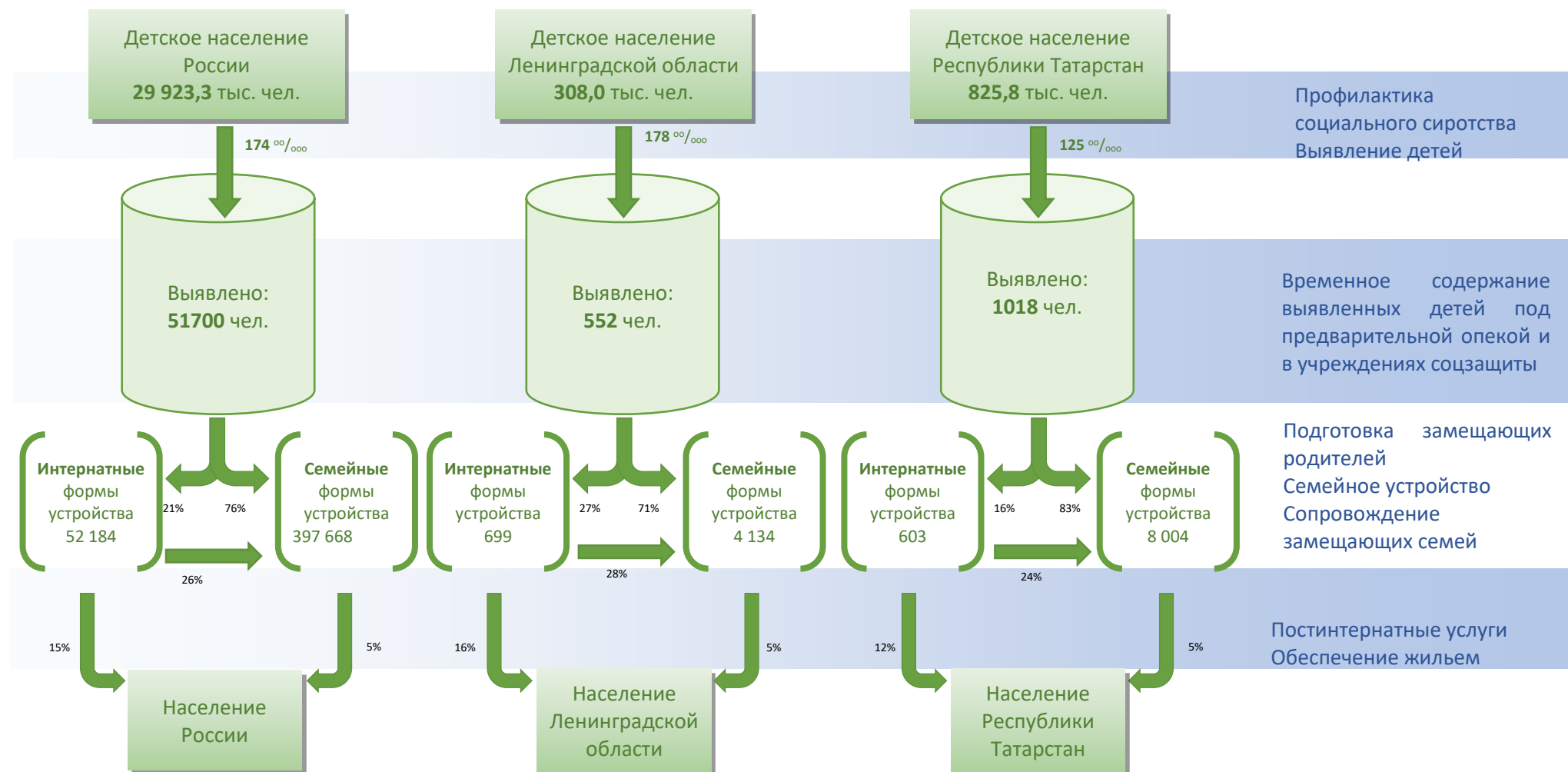
Число детей в интернатных формах устройства соответствует численности детей, зарегистрированных в федеральном баке данных детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения и нуждающихся в семейном устройстве.

Поток выпускников, то есть воспитанников учреждений общественного воспитания, достигших выпускного возраста: мощность этого потока определялась по возрастному составу воспитанников учреждений, зарегистрированных в банке данных, и рассчитывалась по формуле: Численность воспитанников в возрасте 16-17 ÷ общее число воспитанников ÷ 2. Возрастной состав детей в учреждениях был определен по составу детей, зарегистрированных в банке данных по состоянию на март 2017 года. Было учтено две возрастные когорты, а не одна, для обеспечения усреднения (сглаживания данных).

Поток детей из семейных форм устройства по достижении совершеннолетия предполагался равным 1/18 от общего числа детей, находящихся на семейных формах устройства. Это соответствует предположению о равномерном распределении детей, находящихся в семейных формах устройства, по возрастам, которое пришлось использовать потому, что никаких данных о возрастной структуре детей, находящихся в семейных формах устройства, нет. Данный поток введен для завершения модели, но для сравнения регионов он не используется.

Поток детей из институциональной формы устройства в семейную. Эти оценки получены путем сравнения состава воспитанников учреждений, зарегистрированных в банке данных детей-сирот в марте 2017 года и в июле 2019 года, то есть на основе изменений в их составе за два года. Воспитанники, которым в марте 2017 года было 16-17 лет, в расчет не принимались. Все не достигшие возраста 16-17 лет воспитанники, числившиеся в банке данных детей-сирот в марте 2017 и снятые с учета в банке данных за период с марта 2017 года по июнь 2019 года, считались устроенными в семью. Мощность потока рассчитывалась как отношение числа детей, устроенных за два года в семью, к численности детей, не достигших 16-17 лет, в марте 2017 года, деленное пополам.

Рисунок 6 – Поточковая диаграмма движения детей, лишенных родительского попечения, между разными формами устройства и сопутствующие виды услуг



Источник: рассчитано по данным формы № 103-рик Росстата, сведениям из федерального банка данных о детях-сиротах за март 2017 г. и июнь 2019 г., данным Росстата о численности детского населения

4.3 Вероятность перехода из интернатной формы устройства в семейную в зависимости от возраста

Высокий процент выхода из учреждений по возрасту в Ленинградской области (13 % против 6 % в Татарстане) косвенно свидетельствует о том, что в Ленинградской области лучше налажено устройство в семью воспитанников моложе предвыпускного возраста. Для того чтобы в этом убедиться, рассчитаем вероятности перехода в семью для каждого возраста отдельно. Это можно сделать, сравнив возрастной состав анкет в федеральном банке данных детей-сирот.

Сравнение состава анкет в банке данных за 2 года показывает, что вероятность перехода из учреждения в семью достаточно сильно различается по возрастам.

Вероятность перейти в течение календарного года из учреждения в семью у детей в возрасте от 0 до 3 лет включительно⁴⁸ весьма высока: из 2905 детей в возрасте 0–3 лет, числившихся в банке данных в марте 2017 года по всей России, к 2019 году осталось 625, причем 551 ребенок из числа оставшихся имел 4 или 5 группу здоровья, что, по всей вероятности, и стало причиной их неустройства в семью.

Для детей старше четырех лет вероятность перехода в семью в течение календарного года с каждым годом заметно снижается (рис. 7). Все дети в возрасте 16-17 лет за два года покидают учреждения в связи с достижением выпускного возраста. В Татарстане вероятность перейти из учреждения в семью для детей практически всех возрастов ниже, чем в среднем по России и в Ленинградской области, Ленинградская область по семейному устройству детей практически всех возрастов опережает среднероссийские показатели

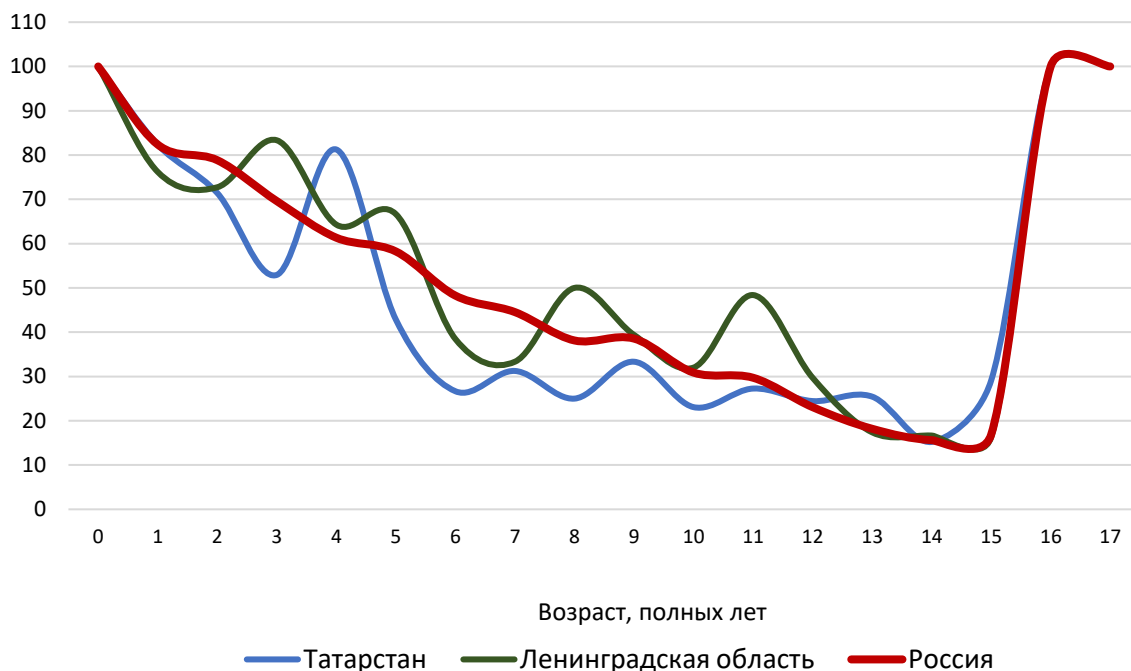
Таким образом, вероятность выхода детей из учреждения в течение фиксированного периода (в данном случае – двух лет) зависит от их возраста и, как будет показано ниже, от состояния их здоровья, хотя и действия ресурсных центров по их семейному устройству, по-видимому, также влияют на мощность потока детей из учреждений на семейное устройство⁴⁹.

Если предположить, что вероятность выхода из учреждения зависит только от возраста ребенка и в каждом регионе остается неизменной с течением времени, на основании представленных вероятностей выхода из учреждения можно рассчитать средний срок предстоящего пребывания в учреждении для находящихся в нем детей в зависимости от возраста (рис. 8).

⁴⁸ Обычно именно возраст 4 полных года является предельным для нахождения ребенка в доме ребенка. Однако в Лужском областном доме ребенка, данные по которому послужили основой для оценок и выводов, касающихся воспитанников домов ребенка в Ленинградской области, предельным возрастом воспитанников считается возраст 4 года 11 месяцев.

⁴⁹ В Ленинградской области многие детские дома были преобразованы в ресурсные центры по семейному устройству детей, в Татарстане такой реформы не было. Возможно, более высокая вероятность выхода из детских учреждений для детей старшего школьного возраста в Ленинградской области по сравнению с Татарстаном объясняется именно деятельностью ресурсных центров. Тем не менее, тенденция к снижению вероятности выхода из интернатного учреждения прослеживается и в Ленинградской области.

Рисунок 7 — Вероятность выхода из интернатного учреждения в течение двух лет в зависимости от возраста, 2017, %



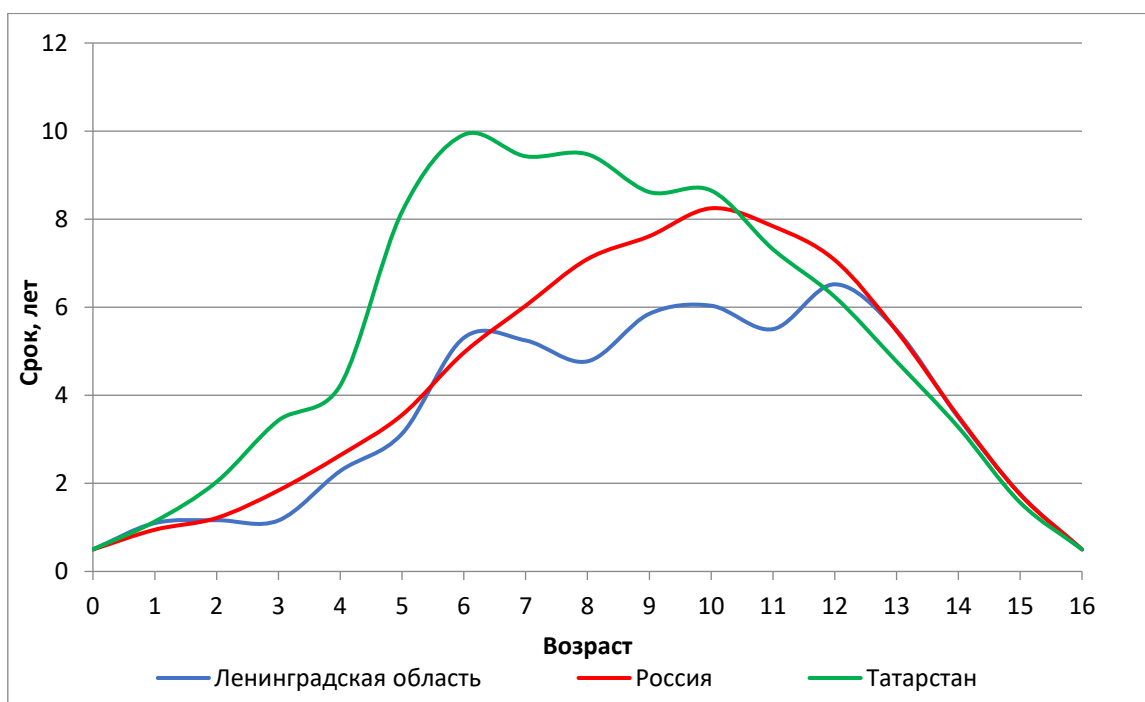
Источник: рассчитано по сведениям федерального банка данных детей-сирот «Усыновите.Ру» (www.usynovite.ru) за март 2017 и июнь 2019.

В целом по России самый большой – в среднем 8 лет – срок предстоящего пребывания наблюдается у детей, которые находятся в учреждении в возрасте 10 лет.

В Ленинградской области возраст, в котором воспитанникам предстоит самый длительный срок пребывания, составляет 12 лет, что говорит о том, что в Ленинградской области устройство детей среднего школьного возраста в семью поставлено лучше, чем в среднем по России. У детей старше 12 лет предстоящий срок пребывания в интернатном учреждении сокращается, поскольку у них сокращается срок до достижения предельного возраста нахождения в интернатном учреждении.

Насколько можно судить по данным двух точек наблюдения, в случае Татарстана усилия по семейному устройству детей дошкольного и младшего школьного возрастов недостаточны. Надолго задерживаются в учреждениях дети 5–10 лет, которых, как показывает опыт других российских регионов, можно было бы гораздо быстрее устраивать в семью. Детей старше 11 лет в Татарстане забирают в семьи достаточно редко: средний возраст выбытия из интерната у всех детей, начиная с 11 лет, приближается к 18 годам (возраст ребенка плюс предстоящий срок пребывания). Это значит, что, начиная с возраста 11 лет большинство детей выбывают из учреждений по возрасту, а не в связи с устройством в семью.

Рисунок 8 - Оценка среднего срока предстоящего пребывания детей, находящихся в учреждениях, в зависимости от возраста (полных лет), лет



Источник: федеральный банк (www.usynovite.ru), две точки наблюдения.

Приведенные выше данные свидетельствуют о том, что повышение усилий по семейному устройству детей школьного возраста и, в случае Татарстана, детей дошкольного и начального школьного возраста, может значительно сократить срок, проводимый детьми в учреждениях. Главная задача политики защиты детей, оставшихся без родительского попечения, должна заключаться в том, чтобы не помещать таких детей в учреждения даже предварительно (таких детей следует устраивать под предварительную опеку, где они будут находиться, пока им не будет подобрана семья для постоянного устройства)⁵⁰. Это особенно важно для детей младшего возраста. Для них не должно быть места в специализированных учреждениях, независимо от причин, по которым они остались без попечения родителей, и от состояния их здоровья⁵¹. Что касается детей старшего возраста, то нужно, насколько это возможно, сократить период их пребывания в учреждениях общественного воспитания, поскольку вероятность их устройства в семью с каждым годом уменьшается, и такое устройство требует все больших усилий. Международный опыт и результаты научных исследований

⁵⁰ Заметим, что, судя по международному опыту, детей, попадающих в систему государственной социальной защиты в подростковом возрасте, трудно устроить в семью, особенно в случае, если у них имеются признаки поведенческих расстройств. Если у таких детей нет родственников, которые пожелали бы взять их под опеку, а также с учетом приемлемости устройства в другие замещающие формы воспитания и желаний самих детей, устройство в небольшие детские дома семейного типа, расположенные неподалеку от привычного места жительства, является наиболее предпочтительным вариантом. Однако отсутствие родительского попечения и жестокое обращение могут иметь место и при семейном устройстве. Очень важно, таким образом, что все случаи устройства детей, оставшихся без родительского попечения, должны проходить регулярную аттестацию и должны контролироваться назначенными кураторами или кейс-менеджерами (Gale Chrissie, 2019).

⁵¹ Вред, наносимый развитию детей младшего возраста хорошо исследован и задокументирован. См. список научных работ по этому и другим вопросам на сайте: <https://bettercarenetwork.org/>.

свидетельствуют о том, что для подростков, которые не могут быть устроены в семьи, устройство в небольшие детские дома семейного типа, с численностью детей на одну семью не более 6-7 человек, гораздо полезнее в плане их общего развития и последующего благополучия, чем устройство в обычные учреждения с большим числом воспитанников⁵². Отказ от устройства в учреждения оправдан не только с точки зрения благополучия ребенка, но и с точки зрения бюджетных расходов. Так, в Ленинградской области расходы на содержание детей в учреждениях, с учетом расходов на содержание ресурсных центров по устройству детей в семьи, составляют 1,2 млн рублей в год на ребенка, а в Республике Татарстан - порядка 800 тыс. рублей⁵³.

4.4 Вероятность перехода воспитанника учреждения в семью в зависимости от состояния здоровья

Состояние здоровья воспитанников учреждений для детей-сирот отличается от состояния здоровья детского населения России в целом. По данным Росстата, относящимся к началу 2019 года⁵⁴, среди детского населения признаны здоровыми (первая группа здоровья) 27% прошедших диспансеризацию детей, 57% имеют функциональные отклонения (вторая группа здоровья), 16% – хронические заболевания (третья – пятая группы здоровья) (врезка 4).

Врезка 4: Определение групп здоровья для детей в возрасте 3-17 лет в России

Группы здоровья присваиваются детям от 3 до 17 лет. В основном они назначаются по общему состоянию детей или по наличию хронических заболеваний. Присвоенная группа здоровья – это не окончательный диагноз, а специальная градация, которая позволяет корректировать состояние здоровья.

Первая группа – это полностью здоровые дети, которые не имеют никаких дефектов, проблем. Их психическое и физическое здоровье соответствуют стандартам, у них нет пороков развития, дефектов и иных нарушений в организации и деятельности органов.

Вторая группа – является самой распространенной, здесь есть небольшие отклонения в здоровье, сопротивляемость к внешним факторам и заболеваниям снижена. Нет яркого выраженного отставания в развитии, в том числе нет хронических болезней, но есть функциональные нарушения.

Третья группа – дети, у которых есть хронические болезни, но они находятся в процессе ремиссии, иногда случаются обострения, осложнение основного заболевания отсутствует. Дети, относящиеся к такой группе, имеют нормальное физическое здоровье, но у них выявлены некоторые отклонения, например, избыток или дефицит массы тела, маленький рост. Психологическое развитие зачастую отстает от нормальных показателей.

Четвертая группа – дети с хроническими болезнями, которые развиваются на активной стадии или стадии неустойчивой ремиссии, сопровождаются частыми обострениями. Так же сюда относятся дети, у которых болезнь находится в стадии ремиссии, но для этого применяется поддерживающее лечение.

⁵² См.: <https://bettercarenetwork.org/>

⁵³ Форма статистической отчетности Д-13 Министерства образования. По данным этой формы за 2020 год расходы Ленинградской области на 1 ребенка в учреждениях общественного воспитания составили 1 238 738 рублей в год, Татарстана – 782 648 рублей в год. Заметим, что любая экономия средств, возникшая в результате изменения структуры устройства детей, должна остаться в системе защиты детей и идти на усиление профилактической работы и повышение качества социальных услуг, оказываемых уязвимым семьям с детьми.

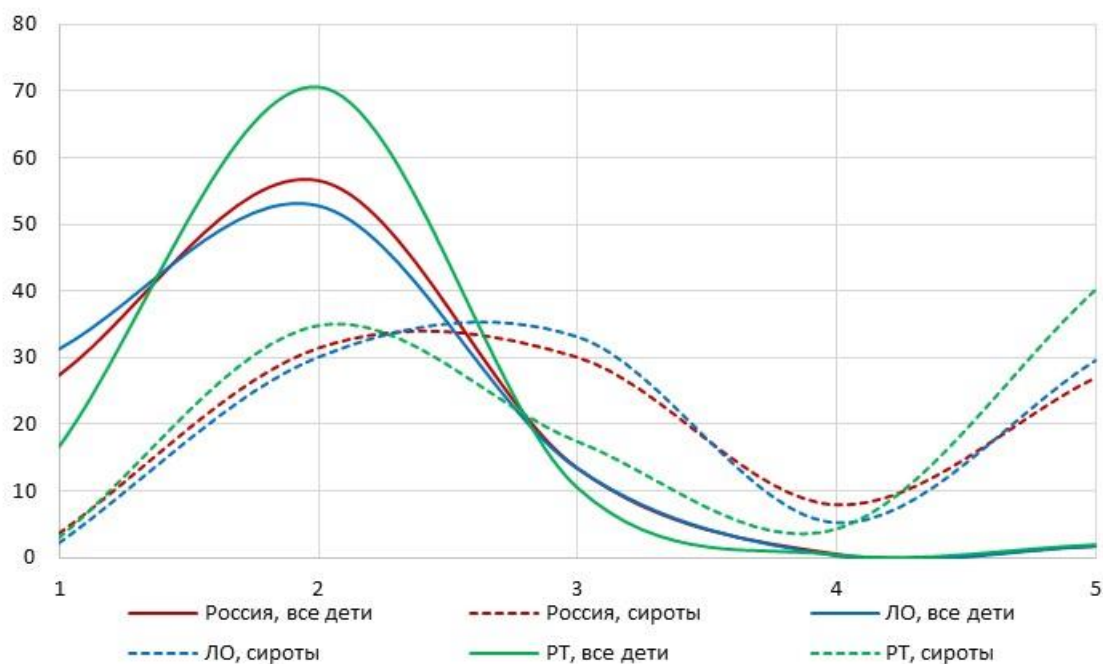
⁵⁴ База данных ЕМИАС, Росстат.

Пятая группа – дети с тяжелыми хроническими болезнями с крайне редкими ремиссиями и частыми приступами. Сюда относятся дети с физическими дефектами, нарушением функций некоторых органов, сопровождается серьезными запретами в формировании трудовой деятельности, дети-инвалиды.

Источник: <https://childage.ru/zdorove/zdorove-rebenka/gruppyi-zdorovya-detey-i-ih-harakteristika.html>

Судя по присвоенным группам здоровья, состояние здоровья детей, находящихся в учреждениях (и представленных в федеральном банке данных), существенно отличалось от здоровья прочих детей: доля детей первой группы здоровья среди детей-сирот не превышает 4 %, а большая часть относится ко второй или третьей группам здоровья. Если среди всего детского населения доля детей с четвертой и пятой группами здоровья вместе составляет порядка 2 %, то среди детей-сирот, воспитывающихся в учреждениях, она может достигать 45 % (Татарстан) (рис. 9). Состояние здоровья детей, лишенных родительского попечения, находящихся в учреждениях, в 2017 году характеризовалось следующими данными: первая группа здоровья – 3 %, вторая группа здоровья – 30 %, третья–пятая группы здоровья – 65%.

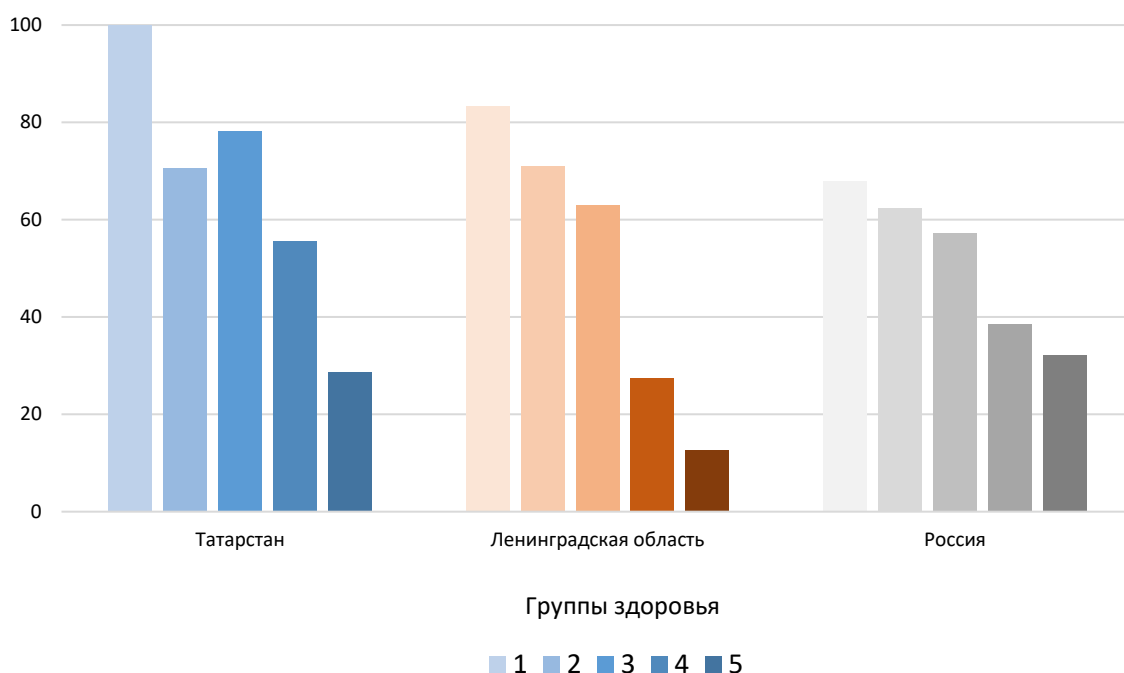
Рисунок 9 — Распределение по группам здоровья всего детского населения и детей, лишенных родительского попечения, находящихся в интернатных учреждениях, %



Источник: число детей по группам здоровья среди детского населения Российской Федерации, Ленинградской области и Татарстана – Росстат по данным Минздрава России, (2019); воспитанники специализированных учреждений для детей-сирот – банк данных детей-сирот «Усыновите.Ру», 2017 год (www.usynovite.ru).

Данные, представленные на рисунке 10, показывают, что вероятность перехода из учреждения на семейную форму устройства существенно образом зависит от группы здоровья, к которой относится воспитанник: чем хуже здоровье, тем меньше шансов перейти в семью в течение фиксированного периода. Для детей первой группы здоровья по России она составляет 68 %, для детей с пятой группой – 32 %⁵⁵. Для детей второй группы здоровья, для которых вероятность перехода в семью составляет 62 %, средний срок пребывания в интернатном учреждении составляет менее года, а для детей с пятой группой здоровья средний срок пребывания в учреждении составляет 9 лет.

Рисунок 6 — Вероятность перехода из интернатного учреждения в семейную форму устройства в зависимости от группы здоровья ребенка, %



Источник: рассчитано авторами по сведениям федерального банка данных детей-сирот «Усыновите.Ру» www.usynovite.ru.

В целом по России вероятность семейного устройства детей заметно снижается с повышением присвоенной группы здоровья. В Татарстане вероятность семейного устройства детей-сирот с ограниченными возможностями здоровья в течение фиксированного срока (два года) выше, чем по России в целом: для детей с третьей группой здоровья она приближается к 80 % и выше 50 % даже для детей с четвертой группой здоровья. В Ленинградской области вероятность семейного устройства детей с проблемами здоровья резко снижается для детей четвертой группы здоровья и для детей пятой группы здоровья она падает до 13 %.

4.5 Феномен четвертой группы здоровья

К четвертой группе относятся дети с хроническими болезнями в активной стадии или на стадии неустойчивой ремиссии. Как видно на приведенном выше рисунке (рис. 9), распределение детского населения России скошено влево, так как имеет единственный

⁵⁵ При расчете вероятности выхода из учреждения детей эмансипация по возрасту не учитывалась, то есть дети выпускного и предвыпускного возраста в расчет не принимались. Имеется в виду вероятность выйти из интернатного учреждения в течение двух лет.

максимум (моду) на второй группе здоровья. Распределение по группам здоровья детей, находящихся в учреждениях для детей–сирот, резко отличается от этого распределения: оно скошено вправо и имеет два локальных максимума – один на второй–третьей группах и второй на пятой группе здоровья с прогибом на четвертой группе.

Можно предположить, что в отношении детей, оказавшихся в специализированных учреждениях для сирот, действует правило «отрицательного отбора»: чем хуже состояние ребенка, тем больше вероятность оказаться в учреждении и остаться в нем на длительное время, что объяснило бы многочисленность пятой группы здоровья среди детей в учреждениях. Но «провал» по численности на четвертой группе здоровья «отрицательным отбором» объяснить невозможно. Скорее всего, подобная дискретность связана с наличием специальных учреждений для детей-инвалидов и неявной границей между обычными учреждениями для детей–сирот и коррекционными, которая, по-видимому, проходит как раз по четвертой группе. Сведениями, которые позволили бы проверить данную гипотезу, мы не располагаем, но «провал» на четвертой группе здоровья среди воспитанников специализированных учреждений наблюдается практически во всех субъектах РФ и, соответственно, по России в целом. Нам представляется, что это признак того, что классификация детей, находящихся в специализированных учреждениях, по группам здоровья проводится не вполне объективно: численность пятой группы здоровья, по-видимому, завышена. Не исключено, что возможное завышение численности детей, отнесенных к пятой группе, так или иначе связано с обязательством государства предоставлять жилье не имеющим закрепленного жилья выпускникам, которые по состоянию здоровья способны жить самостоятельно.

Учитывая то, насколько важна присвоенная ребенку группа здоровья для устройства в семью и для постинтернатного устройства в жизни, необходимо максимально объективно и тщательно оценивать состояние здоровья таких детей, их функциональные возможности и их потребности, вытекающие из их состояния здоровья. Для детей младшего, дошкольного возраста разработаны общепризнанные критерии развития, которыми пользуются педиатры во всем мире. Оценка здоровья и развития детей младшего возраста должна строиться с использованием этих критериев⁵⁶. Для детей школьного возраста, испытывающих трудности в обучении, существуют критерии оценки Всемирной организации здравоохранения – так называемая Международная классификация ограничений функционирования жизнедеятельности и здоровья⁵⁷. Эта классификация является стандартом в области измерения

⁵⁶ «Инклюзивное образование: международный опыт и ситуация в России» и «Профилактика сиротства – о разработке инновационных подходов к защите уязвимых детей в России. Международная практика, которая может быть адаптирована к российским условиям», Всемирный банк, 2018. Оба доклада были подготовлены в рамках Договора о консультативных услугах P162634 от 22 декабря 2016 г. между Агентством стратегических инициатив (АСИ, Россия) и Международным банком реконструкции и развития (Всемирным банком). Оба доклада написаны по-русски и предоставляются по запросу.

⁵⁷ World Health Organization. 2001. International Classification of Functioning, Disability, and Health (ICF). Geneva. В МКФ формализован так называемый интерактивный («взаимодейственный») или биопсихологический подход к инвалидности, когда инвалидность понимается как взаимодействие между человеком, имеющим ограничения по здоровью, и его окружением. Этот подход был одобрен Конвенцией ООН о правах инвалидов (2008). В МКФ проводится различие между тем, что может делать организм (имманентная способность) и тем, что может делать сам человек (работоспособность или функциональные способности) в своей реальной жизни.

<https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health>; <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

состояния здоровья и может быть использована для оценки специальных потребностей ребенка в обучении (Judith Hollenweger, Peter Lienhard, 2011). Наконец, для подростков (16 лет и старше) следует проводить как полномасштабную оценку функциональных способностей, так и тщательную диагностику состояния здоровья⁵⁸.

Иными словами, любой ребенок, имеющий те или иные ограничения по здоровью, может испытывать функциональные трудности. Его инвалидность (или *имманентная способность*, то, что может делать его тело) и его функциональные способности (то есть те виды деятельности, на которые способен ребенок, имеющий ограничения по здоровью, в определенных условиях) необходимо должным образом оценивать⁵⁹. Например, у трехлетнего ребенка или у ребенка в 5-7 лет может быть установлен синдром Аспергера, но предсказать, какие у такого ребенка будут способности к обучению, не говоря уж о том, чтобы предсказать, сможет ли он заниматься трудовой деятельностью, когда станет взрослым, в таком возрасте невозможно (а ведь в определении пятой группы здоровья есть ссылка на ограничения в формировании трудовой деятельности, хотя эту группу здоровья присваивают в том числе маленьким детям!). Желательно было бы проанализировать, насколько хорошо работает используемая ныне классификация состояния здоровья детей по группам здоровья – посмотреть, насколько эффективен сам подход и используемые в нем определения групп здоровья, как организовано присвоение групп здоровья на практике и какие дает результаты, а для этого организовать проведение независимой экспертизы состояния здоровья представительной выборки детей и критериев, применяемых при присвоении групп здоровья, оценить научную обоснованность используемых классификационных категорий, и на основании полученных результатов еще раз подумать о том, стоит ли классифицировать детей, присваивая им официально группы здоровья.

В случае детей предвыпускного возраста необходимо регулярно проводить независимую оценку состояния здоровья и функциональных способностей, включая способность к самостоятельной жизни, и оценку того, какую помощь должен получать ребенок, чтобы жить благополучно и успешно социализироваться. Заметим, что состояние здоровья и функциональные способности могут сильно различаться в зависимости от окружения и поддержки, которую получает ребенок с инвалидностью.

Дети, имеющие проблемы со здоровьем, даже если это самые незначительные проблемы, имеют меньше шансов устроиться в семью, чем здоровые дети. Помимо пересмотра способа оценки состояния здоровья детей необходимо также рассмотреть вопрос об использовании дополнительных мер, способствующих устройству в семью детей, имеющих ограничения по здоровью, включая использование дополнительных мер социальной поддержки⁶⁰ приемных родителей таких детей. Для детей с серьезными проблемами со

⁵⁸ World Health Organization. 2010. World Health Organization Disability Assessment Schedule (WHODAS 2.0). WHODAS - это психометрический инструмент, основанный на МКФ, который был разработан и всесторонне протестирован Всемирной организацией здравоохранения и который предназначен для оценки инвалидности у лиц в возрасте 16 лет и старше. WHODAS для детей в настоящее время находится в процессе разработки. И МКФ, и WHODAS 2.0 включены в состав Международной классификации болезней (МКБ ВОЗ), в ее 11 версию, на которую как раз сейчас переходят во всем мире. <https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health/who-disability-assessment-schedule>

⁵⁹ МКФ, там же.

⁶⁰ Например, дополнительные дни к оплачиваемому отпуску.

здоровьем, у которых меньше всего шансов найти семью, важно организовать детские дома семейного типа, с малым количеством воспитанников. Следует также рассмотреть вопрос о принятии мер по улучшению состояния здоровья детей, если это возможно. Например, некоторые хронические заболевания, которые ранее в основном не лечились, такие как хронический гепатит С, стали полностью излечимыми. С развитием инклюзивного образования приходит понимание того, что умственные способности детей, включая их способности к учебе, могут совершенно не зависеть от состояния их здоровья.⁶¹

Следует также подумать о расширении доступа детей, устроенных в учреждения, к высокотехнологичной медицинской помощи по программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и простимулировать коллективы таких учреждений к участию в таком обеспечении⁶².

4.6 Попытка оценить эффективность профилактики социального сиротства

Оценить эффективность профилактических услуг, предоставляемых детям и семьям в социально уязвимом положении с целью предотвращения социального сиротства, не представляется возможным по причине отсутствия необходимой статистической информации и ведомственных данных. Имеющиеся данные касаются количества предоставленных услуг (в табл. 8 включены данные по России, Ленинградской области и Республике Татарстан). Источником данных является форма статистической отчетности 1-КДН⁶³, публикуемая Министерством образования Российской Федерации. Согласно данным этой формы, в 2018 году индивидуальная профилактическая работа велась с 418 007 несовершеннолетними, что составляет 1,4 % детского населения России. Большинство несовершеннолетних (76 %), с которыми велась индивидуальная профилактическая работа, – это обучающиеся по программам общего начального, общего основного, общего среднего и среднего профессионального образования.

Таблица 8 — Профилактические услуги, предоставленные детям Комиссиями по делам несовершеннолетних по всей России, в Ленинградской области и в Республике Татарстан, 2018

Показатель	Россия	Ленинградская область	Татарстан
Численность несовершеннолетних школьного возраста (7-17) на 1 января 2018 г., чел.	16 887 791	183 043	448 063

⁶¹ См., например, сайт Европейского агентства по обеспечению специальных потребностей и инклюзивного образования: <https://www.european-agency.org/>

⁶² Например, путем установления (дополнительных) показателей оценки эффективности деятельности учреждений и показателей и критериев для установления выплат стимулирующего характера работникам учреждений, которые были бы связаны с динамикой состояния здоровья воспитанников.

⁶³ Приказ Росстата от 30.07.2018 № 464 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством просвещения Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». <http://docs.cntd.ru/document/550777781>

Показатель	Россия	Ленинградская область	Татарстан
Численность несовершеннолетних школьного возраста, в отношении которых органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности правонарушений среди несовершеннолетних проводилась индивидуальная работа, чел.	317 461	5 941	8 218
Численность несовершеннолетних, в отношении которых за отчетный период прекращена индивидуальная профилактическая работа, чел., всего	173 032	2 267	6 251
из них:			
в связи с улучшением ситуации	106 435	1 455	4 550
Численность несовершеннолетних, находящихся в социально-опасном положении, чел., всего	225 098	1 129	4 497
из них:			
численность несовершеннолетних, в отношении которых за отчетный период прекращена индивидуальная профилактическая работа, всего	90 353	448	2 229
из них:			
в связи с улучшением ситуации	58 407	307	1 878
Охват несовершеннолетних школьного возраста индивидуальной профилактической работой, %	1,9	3,3	1,8
Доля совершивших преступления от охваченных индивидуальной профилактической работой, %	13,4	9,6	3,3
Численность несовершеннолетних, совершивших преступления в 2018 г., чел.	40 860	416	756
Доля несовершеннолетних, совершивших преступления, среди детей школьного возраста, %	0,3	0,3	0,1
Подано в суд исков о лишении или ограничении родительских прав, ед., всего	7 642	69	186
из них:			
удовлетворено судом	6 938	49	138
Число детей, у которых за отчетный период (2018) были лишены родительских прав оба родителя или единственный родитель, чел.	22 072	292	455
Всего выявлено детей, лишенных родительского попечения, чел.	49 520	552	933
Число детей, родители которых (оба или единственный родитель) были ограничены в родительских правах, чел.	8 213	61	176

Источники: форма 1-КДН, форма № 103-РИК (обе формы – Министерство образования РФ, <https://docs.edu.gov.ru/document/0d5f5076f6a6c2eb1203287c9b8e0536/>), Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://crimestat.ru>)

Для контроля эффективности системы защиты детей необходимо иметь целостную систему показателей. Какие показатели должны быть представлены в такой системе? Все учреждения и ведомства, участвующие в системе профилактики социального сиротства и защиты прав детей должны как минимум отчитываться о проделанной работе и достигнутых результатах. В этих отчетах должно быть указано, сколько сигналов находилось в работе, к какой категории они относятся, какие услуги были предоставлены, кому именно были предоставлены услуги – ребенку или семье в целом, в течение какого времени велась работа с каждым случаем, какое именно учреждение или ведомство предоставило услуги, какой результат был достигнут (например, ребенок был воссоединен с семьей, положение с семье стабилизировалось или родители были лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, ребенок

помещен с социальный приют, под возмездную или безвозмездную опеку и т.д.). Какая-то отчетность существует, но система отчетности на сегодняшний день не является интегрированной. Как только система профилактики и социальной защиты детей будет перестроена таким образом, что основой ее станут центры социального обслуживания и работа этих центров будет ориентирована на работу по случаям нарушения прав ребенка, целостная система представления отчетности и сбора данных возникнет практически автоматически. При этом, конечно, предполагается что она будет функционировать как часть интегрированной информационной системы поддержки управленческих решений.

4.7 Выводы

Рассмотренные выше данные позволяют сделать вывод о том, что Ленинградская область и Татарстан дают пример двух разных подходов к решению проблемы социального сиротства. В Ленинградской области высок уровень выявляемости детей, лишенных родительского попечения, и высока доля детей, находящихся в учреждениях. Однако благодаря хорошо налаженной работе по семейному устройству, дети, как правило, надолго в интернате не задерживаются и достаточно быстро уходят в семейную форму устройства. В Татарстане же и уровень выявляемости детей, лишенных родительского попечения, и доля детей, воспитывающихся в институциональных формах, ниже, чем в Ленинградской области, но дети, попавшие в детский дом, остаются в нем достаточно долго, что говорит о том, что услуги по семейному устройству детей в Республике Татарстан в рассматриваемый период (2017-2019 гг.) были менее эффективны, чем в Ленинградской области.

Если сравнивать два региона по уровню институционализации детей, то в Ленинградской области на 100 тыс. детского населения 226 человек воспитывалось в учреждениях, в Татарстане – 72 ребенка на 100 тыс. детского населения, но в Ленинградской области все институционализированные дети в среднем проведут в интернатах по 1,9 года, тогда как в Татарстане – 3,3. Но подобное сравнение подсказывает пути совершенствования для обоих регионов – Ленинградской области стоит позаботиться о налаживании профилактической работы и устройстве выявленных детей сразу в семьи, минуя учреждения. Татарстану следует обратить особое внимание на совершенствование работы по семейному устройству детей, оказавшихся в учреждениях. Оба региона могли бы подать пример другим, полностью отказавшись от институционализации маленьких детей.

И, наконец, материалы данного раздела также говорят об отсутствии статистических данных, которые позволяли бы контролировать и оценивать эффективность профилактических услуг, предоставляемых уязвимым семьям и детям и направленных в конечном счете на предотвращение социального сиротства. Для выстраивания объективной, построенной на фактах политики защиты детей, необходимо существенно улучшить информационное обеспечение.

5. Организация системы защиты детей и предоставление услуг семьям и детям в социально уязвимом положении в Ленинградской области и Республике Татарстан

Далее более подробно рассматриваются организация и функционирование системы защиты детей в двух регионах.

5.1 Ленинградская область

(1) Органы опеки и попечительства

Как уже отмечалось, федеральным законом «Об опеке и попечительстве»⁶⁴ установлено, что органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. До этого вопросы опеки и попечительства относились к муниципальному уровню. Согласно указанному закону, субъекты Российской Федерации вправе наделять органы местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству, и в Ленинградской области был принят закон о передачи полномочий по решению вопросов опеки и попечительства на местный уровень.⁶⁵

При принятии федерального закона № 48-ФЗ предполагалось, что развитие системы органов опеки и попечительства будет идти через создание в каждом регионе единой сети территориальных органов. Однако существенная часть субъектов Российской Федерации делегировала полномочия по опеке и попечительству муниципалитетам. Создание территориальных органов опеки и попечительства оказалось затруднено в связи с существующими ограничениями на численность государственных служащих и сложившейся практикой. Положительными сторонами делегирования полномочий органам местного самоуправления можно считать облегчение взаимодействия с иными муниципальными структурами, отрицательными – большие сложности в реализации единых подходов к работе на территории всего региона и в контроле качества

В зависимости от региона, за исполнение полномочий органов опеки и попечительства отвечают либо органы управления образования, либо органы управления в сфере социальной защиты.

В Ленинградской области контроль над исполнением полномочий органов опеки и попечительства и их методическое сопровождение осуществляет Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области: этим занимается отдел социальной защиты и специальных учреждений Комитета. За вопросы опеки и попечительства в отделе отвечают трое специалистов. Согласно информации, полученной в ходе интервью, контроль исполнения полномочий в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних осуществляется через ежемесячные, ежеквартальные и внеплановые проверки, анализ отчетов. Созданы необходимые информационные базы. Регион участвует в значительном числе федеральных мониторингов, в частности, по конкретным случаям возврата детей из замещающих семей в организации для детей-сирот. Оперативный контроль проводится через обращения граждан и проверку правомерности действий органов опеки и попечительства в

⁶⁴ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27263>

⁶⁵ Закон Ленинградской области от 17 июня 2011 47-оз <https://lenoblpravo.ru/zakon/2011-06-17-n-47-oz/>

конкретных случаях. Отдел находится в постоянном взаимодействии с муниципальными органами опеки и попечительства, есть общий чат.

Комитетом разработаны методические рекомендации по отдельным вопросам: сопровождение семей, разработка индивидуального плана развития и жизнеустройства ребенка, профилактика жестокого обращения, реализация дополнительных гарантий для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Принято постановление правительства Ленинградской области по определению критериев оценки эффективности деятельности муниципальных образований по переданным полномочиям, которое содержит количественные показатели эффективности.

В каждом муниципальном образовании Ленинградской области вопросами опеки и попечительства как в отношении несовершеннолетних, так и в отношении совершеннолетних недееспособных граждан занимается одно и то же структурное подразделение, что создает существенную нагрузку на специалистов. В одной части районов эти полномочия выполняют органы образования, в другой – непосредственно сотрудники муниципальной администрации. Норматив численности специалистов опеки и попечительства, определенный законом Ленинградской области, – 1 специалист на 3 000 человек детского населения, что, как нам представляется, является недостаточным для реализации всего объема функций и полномочий.

Численность специалистов органов опеки и попечительства, непосредственно реализующих полномочия в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, а также уровень их подготовки является серьезной проблемой общероссийского уровня. По данным федерального статистического наблюдения (форма № 103-РИК) за 2018 год, общая численность специалистов по охране детства в Российской Федерации составляла 11809 чел. Из 2506 территориальных органов опеки и попечительства или органов местного самоуправления, выполняющих полномочия по опеке и попечительству, 454 имели только 1 специалиста по охране детства, 5 – не имели таких специалистов. Рекомендованный Министерством образования и науки Российской Федерации норматив численности специалистов (1 штатная единица на 2 000 детского населения в городе и на 1 500 в сельской местности) соблюден в незначительном числе регионов.

Муниципальные органы опеки и попечительства Ленинградской области выполняют значительный объем полномочий (по обеспечению жильем детей-сирот и лиц из их числа, подготовке кандидатов в замещающие родители, сопровождению замещающих семей, контролю за воспитанием детей в замещающих семьях, постинтернатному сопровождению). Вместе с тем, особенностью Ленинградской области является реализация части полномочий в сфере опеки и попечительства через конкурсные процедуры в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶⁶. Так, в Ленинградской области в 2017 году было выделено 25 млн рублей на подготовку кандидатов в замещающие родители (50 тыс. рублей на одного слушателя, порядка 4 млн рублей на один муниципалитет).

Как нам пояснили представители органов опеки и попечительства в ходе интервью, необходимость применения контрактной системы для привлечения поставщиков услуг для исполнения функций в сфере опеки и попечительства обосновывается свободой в определении

⁶⁶ . <http://docs.cntd.ru/document/499011838>

объема бюджетного финансирования: субъект Российской Федерации вправе определять формулу расчета субвенции муниципальным образованиям, а при передаче функций государственным организациям стоимость услуг была бы ограничена существующими нормативами. Однако использование конкурсных процедур при выборе поставщиков услуг (в том виде, в каком эти процедуры установлены сегодня) нередко вызывает трудности: имеют место случаи демпинга цен, выигрыша аукционов непрофессиональными организациями по исключительно ценовым критериям. Один из возможных путей решения этой проблемы - установить предквалификационные критерии для участников конкурса.

(2) Социальные услуги для детей и семей с детьми и инфраструктура организаций, оказывающих такие услуги

Нормативная правовая база Ленинградской области разработана в соответствии с Федеральным законом № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»⁶⁷.

К специфическим характеристикам организации социального обслуживания на территории Ленинградской области относятся следующие:

- родителям (иным законным представителям) несовершеннолетних детей, постоянно проживающим в Ленинградской области, если родители (иные законные представители) и (или) их дети признаны нуждающимися в социальном обслуживании, социальные услуги предоставляются бесплатно, вне зависимости от среднедушевого дохода⁶⁸. Право на безусловно безвозмездные услуги родителям детей, признанных нуждающимися, существенно повышает доступность социальных услуг как в части охвата более широкого круга получателей бесплатной помощью, так и в части упрощения процедуры признания нуждаемости.
- Нуждающимися в социальном обслуживании могут признаваться не только граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории Ленинградской области, но и граждане Российской Федерации без определенного места жительства, имевшие последнюю регистрацию по месту жительства на территории Ленинградской области, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Ленинградской области, беженцы.
- Правительству Ленинградской области предоставлены полномочия при необходимости определять организации, находящиеся в ведении уполномоченного органа Ленинградской области, которым в соответствии с Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» предоставлено право признавать граждан нуждающимися в социальном обслуживании и составлять индивидуальную программу предоставления социальных услуг на территориях одного или нескольких муниципальных образований Ленинградской области.

На практике признание нуждаемости в социальном обслуживании осуществляют 18 филиалов⁶⁹ Ленинградского областного государственного казенного учреждения «Центр социальной защиты населения». При оценке нуждаемости осуществляется комиссионное

⁶⁷ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-28122013-n-442-fz-ob/>

⁶⁸ Закон Ленинградской области от 30 октября, 2014 г. № 72-оз «О социальном обслуживании в Ленинградской области». <https://lenoblpravo.ru/zakon/2014-10-30-n-72-oz/>

⁶⁹ Территория Ленинградской области разделена на 18 районов.

обследование семьи по месту ее жительства. Используется методический инструментарий (акт обследования), разработанный в Комитете.

Инфраструктура организаций, непосредственно оказывающих услуги семьям и детям, как и в других регионах, представлена разными видами и типами учреждений:

1) *Комплексные центры социального обслуживания населения.* Основной целью учреждений является: предоставление гражданам пожилого возраста и инвалидам, детям-инвалидам и несовершеннолетним гражданам социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-трудовых, социально-правовых услуг. В частности, в отношении детей учреждения осуществляют следующие мероприятия:

- выявление безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, обследование материально-бытового положения семей группы социального риска;
- учет и патронаж детей и семей;
- временное устройство безнадзорных и беспризорных детей до момента перевода их в места постоянного жительства;
- подготовка совместно с отделом образования документов для направления детей, изъятых из социально неблагополучных семей, или выявленных безнадзорных детей в социально-реабилитационные центры для детей, попавших в трудную жизненную ситуацию;
- взаимодействие с семьями (из числа неблагополучных), органами местного самоуправления и общественными объединениями по вопросам профилактики безнадзорности и беспризорности.

Комплексные центры социального обслуживания населения (КЦСОН) имеют типовую структуру, в которую входит отделение социальной реабилитации для несовершеннолетних.

2) *Социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних.* Основной целью этих учреждений⁷⁰ является предоставление социальных услуг несовершеннолетним детям, в том числе детям-инвалидам, родителям, опекунам, попечителям, иным законным представителям несовершеннолетних детей, признанных нуждающимися, через различные формы социального обслуживания, в том числе в стационарной и полустационарной формах, и в форме социального обслуживания на дому.

3) *Ресурсные центры и детские дома.* В ведении Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области, предоставляющих социальные услуги несовершеннолетним, находится 31 учреждение, деятельность которых связана с предоставлением услуг детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в том числе ресурсные центры по содействию семейному устройству. Основными задачами ресурсных центров являются:

- оказание содействия по социальной адаптации детям, лишенным родительского попечения, и выпускникам учреждений общественного воспитания;

⁷⁰ Один такой центр, расположенный в Сланцевском районе, мы посетили в ходе рабочего визита в Ленинградскую область.

- подготовка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к самостоятельной жизни и жизни в замещающих семьях, в том числе осуществление мер по защите их прав и законных интересов;
- содействие развитию различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- создание условий пребывания детей в организации для детей-сирот, приближенных к семейным и обеспечивающих безопасность детей, оставшихся без попечения родителей;
- организация сопровождения выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Такие центры имеют типовую структуру и включают: отделение по содействию семейному устройству; отделение постинтернатного сопровождения выпускников; стационарное отделение.

Психолого-педагогическая помощь замещающей семье, которая ведется отделением по содействию семейному устройству, осуществляется в соответствии с уровнем сопровождения: базовый, кризисный, экстренный. Так, например, основанием для сопровождения семьи в кризисной ситуации может являться: урегулирование детско-родительских отношений, сопровождение учебного процесса, эмоциональное выгорание замещающего родителя, социализация подростка, снижение тревожности приемного ребенка, адаптационный период пребывания ребенка в семье, мониторинг детско-родительских отношений. Вся работа данного отделения направлена на профилактику вторичного сиротства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействие в выходе приемной семьи из кризиса в рамках комплексного сопровождения замещающих семей и детей.

Служба постинтернатного сопровождения имеет своей целью оказание содействия выпускникам в получении образования, в реализации жилищных, имущественных и иных прав.

Комитет по здравоохранению Ленинградской области. В соответствии с положением о нем, Комитет обеспечивает организацию медицинской помощи и наблюдения за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, до достижения ими возраста четырех лет включительно. В медицинских организациях государственной системы здравоохранения, находятся два дома ребенка⁷¹: Лужский специализированный Дом ребенка (рассчитан на 30 детей в возрасте от рождения до 4 лет 11 месяцев 29 дней) и Всеволожский специализированный Дом ребенка (рассчитан на 105 детей от 0 до 4 лет). Это лечебно-профилактические учреждения, где проводятся регулярные медицинские реабилитационные процедуры. С детьми работают педиатры, неврологи, массажист и специалист по лечебно-трудовой физкультуре. Также с детьми занимаются педагоги, логопеды, воспитатели по музыке. В них находятся дети, от которых отказались родители, либо родители больны, осуждены или лишены родительских прав.

(3) Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

Систему комиссий по делам несовершеннолетних в Ленинградской области образуют: (1) комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Ленинградской области (далее - областная КДН); и (2) муниципальные комиссии по делам

⁷¹ По состоянию на 2019 год.

несовершеннолетних и защите их прав, образуемые при наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области (далее - муниципальные КДН), которые подотчетны областной КДН.

Деятельность КДН регулируется областным законом от 29 декабря 2005 года № 126-оз «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области»⁷² и постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2005 №290 «Об образовании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Ленинградской области»⁷³.

Согласно указанным документам, КДН является постоянно действующим коллегиальным органом, осуществляющим координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее - система профилактики) по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий (подробнее см. тексты обоих законов).

Областная КДН образуется Правительством Ленинградской области. Ее возглавляет председатель КДН - заместитель Председателя Правительства Ленинградской области по социальным вопросам. Ответственным секретарем является лицо, на которое возлагаются обязанности по обеспечению деятельности КДН. Отличительной особенностью Ленинградской области является то, что обеспечение деятельности КДН осуществляет Комитет по молодежной политике Ленинградской области, в котором создан специальный отдел.

Вопрос о том, какое из региональных ведомств должно обеспечивать деятельность межведомственного координационного органа, является предметом острых дискуссий. В разных регионах такое обеспечение осуществляют подразделения органов управления образования, социальной защиты, отдельные структурные подразделения в аппарате правительства региона. Вариант, реализованный в настоящее время в Ленинградской области, является уникальным. Вне зависимости от того, какое ведомство в регионе обеспечивает деятельность КДН, как правило, именно этим ведомством, а не самой комиссией, осуществляется большинство функций.

В состав областной КДН входят руководители или заместители руководителей органов и учреждений системы профилактики, представители органов государственной власти Ленинградской области, в том числе депутаты Законодательного собрания Ленинградской области, представители иных государственных (муниципальных) организаций и учреждений, Уполномоченный по правам ребенка в Ленинградской области, представители общественных и религиозных объединений, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, а также другие заинтересованные лица. В фокусе внимания областной КДН в основном находятся профилактические и восстановительные программы работы с детьми и подростками.

⁷² <http://docs.cntd.ru/document/8423219>

⁷³ <http://docs.cntd.ru/document/8422189>

Социально-реабилитационная составляющая работы с семьями в меньшей степени нашла свое отражение в полученной информации о деятельности комиссии.

Муниципальная КДН создается органом местного самоуправления муниципального образования Ленинградской области. В ее состав входят председатель комиссии - заместитель главы администрации муниципального образования Ленинградской области, заместитель (заместители) председателя комиссии, ответственный секретарь комиссии и члены комиссии. Членами муниципальной КДН могут быть руководители (или их заместители) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, представители иных государственных и муниципальных органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица. Для обеспечения деятельности муниципальной КДН в составе администрации муниципального образования Ленинградской области также могут создаваться отделы или иные структурные подразделения. Финансовое обеспечение деятельности комиссий осуществляется за счет средств областного бюджета Ленинградской области

(4) Межведомственное взаимодействие

До 22 июня 2020 межведомственное взаимодействие в Ленинградской области регламентировалось Постановлением Правительства Ленинградской области от 13 ноября 2008 г. № 363⁷⁴, которое было отменено 22 июня 2020 года⁷⁵. Таким образом, в настоящее время в Ленинградской области отсутствует нормативно-правовое регулирование межведомственного взаимодействия в сфере защиты детей.

В Ленинградской области выявление безнадзорных несовершеннолетних возложено на все субъекты системы профилактики⁷⁶. Такая ситуация приводит к дублированию функций. Из-за отсутствия интегрированной информационной системы в Ленинградской области нет даже единого согласованного реестра семей с детьми, с которыми проводится или должна проводиться социальная работа.

В России полномочия по выявлению семей, в которых жизнь и здоровье детей находятся под угрозой, возложены на органы опеки и попечительства. Таким образом, органы опеки и попечительства в Ленинградской области ведут отдельный учет случаев, когда родители своими действиями или отсутствием таковых создают угрозу для жизни и здоровья ребенка. Во время интервью со специалистами органов опеки и попечительства те подтвердили, что вся информация, поступающая от комиссий по делам несовершеннолетних и других органов,

⁷⁴ Постановление Правительства Ленинградской области от 13 ноября 2008 г. № 363 «О Порядке взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению, учету и принятию мер по жизнеобеспечению безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних в Ленинградской области».

⁷⁵ Постановление Правительства Ленинградской области от 22 июня 2020 года № 434.

⁷⁶ Разработка органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований собственных нормативных актов, регулирующих алгоритмы организации и координации работы с различными категориями уязвимых детей и семей, является повсеместной практикой. Вместе с тем, разработчики испытывают существенные проблемы с согласованием таких актов с контролирующими и надзорными органами, поскольку трактовки допустимого в рамках федерального законодательства регионального и местного регулирования сильно различаются по регионам.

занимающихся профилактикой жестокого обращения с детьми / безнадзорности / семейного неблагополучия, передается органам опеки и попечительства. Кроме того, специалисты органов опеки и попечительства самостоятельно занимаются оценкой каждого случая. Они посещают семью и оценивают условия ее жизни. Специалисты, с которыми мы встречались на местах, объяснили, что фактически оценка семейной ситуации и уровня рисков для ребенка сводится к обследованию жилищно-бытовых условий и что это является распространенной практикой. Кроме того, сотрудники органов опеки и попечительства, как правило, не проходят подготовку по социальной работе и не имеют необходимых компетенций для профессионального выполнения функции оценки.

Специалисты органов опеки и попечительства отметили, что им трудно оценивать ситуацию в семье, поскольку они несут административную и уголовную ответственность за принимаемые ими решения. В Ленинградской области нет официально утвержденных инструментов для проведения такой оценки, и сотрудники органов опеки и попечительства должны полагаться на свое собственное мнение, не имея достаточных временных ресурсов для проведения такой оценки. Интервьюирование специалистов выявило также различие позиций в отношении актуальных мер для конкретных семей и детей и понимания конечной инстанции, отвечающей за утверждение таких мер, – должна ли это быть комиссия по делам несовершеннолетних, органы социальной защиты или органы опеки и попечительства, а также отсутствие действенного механизма преодоления этих расхождений.⁷⁷

(5) Выводы

Ленинградская область в целом обладает типичной для российских регионов структурой органов и учреждений, в функции которых входит защита прав детей и предоставление услуг семьям и детям. Действует инфраструктура центров социального обслуживания, детские дома реорганизованы в ресурсные центры по содействию семейному устройству. Специфичным является отнесение аппарата региональной КДН к Комитету по молодежной политике Ленинградской области. В регионе принят ряд важных мер по повышению доступности социальных услуг для уязвимых групп семей, в частности, услуги предоставляются бесплатно не только детям, но родителям нуждающихся детей, вне зависимости от среднедушевого дохода семьи. Усилен ресурс для подготовки кандидатов в замещающие родители за счет размещения этих услуг на контрактной основе.

Вместе с тем, регион демонстрирует достаточно слабое межведомственное взаимодействие. Деятельность системы социального обслуживания и органов опеки и попечительства отличается относительно высокой степенью разобщенности. Функция ведения банка данных семей и детей в социально опасном положении не вменена ни одному из органов. Не закреплены алгоритмы раннего выявления и организации помощи на ранней стадии кризиса. Отсутствует единое понимание конечной инстанции, отвечающей за утверждение конкретных мер по оказанию помощи семье и защите детей, между органами системы профилактики не преодолены разногласия относительно подходов к выявлению угроз

⁷⁷ Пошаговый анализ процессов межведомственного взаимодействия, применяемых в двух разных муниципалитетах Ленинградской области, обнаружил наличие существенных различий, как во взаимодействии, так и в принятии решений несмотря на то, что оба муниципалитета находятся в одном и том же регионе.

жизни и здоровью детей и работы с такими случаями. Алгоритм работы по конкретным случаям существенно различается в муниципальных образованиях области.

В регионе также ярко проявляются и находят свое подтверждение проблемы, не являющиеся специфическими для Ленинградской области, а имеющие общероссийский характер: отсутствие единой системы работы по сигналам о нарушении прав ребенка и индивидуального подхода к планированию услуг для семьи и профилактической работы с ней; избыточность практики применения мер административной ответственности к родителям; дефицит специалистов органов опеки и попечительства и отсутствие у них профильной подготовки в сфере оценки рисков и социальной работы; устаревший методический инструментарий оценки; избыточное число мест в стационарных учреждениях и дефицит инструментов и практик устройства детей-сирот старших возрастов в семьи.

Таким образом, региональные органы власти могут пересмотреть нынешнее распределение полномочий между ответственными учреждениями и принять меры по созданию комплексной системы защиты детей путем предоставления социальных услуг и поддержки семей на основе современных методов курирования дел о ситуациях социального неблагополучия, использования стандартизированных процедур и критериев, и соответствующей реструктуризации всей системы. Одной из неотложных задач является разработка комплексной системы управленческой информации. В частности, рекомендуется обратить внимание на следующие вопросы:

- Принять меры к тому, чтобы существенно сократить устройство детей в учреждения, в том числе – временное помещение в социальные приюты.
- Проинвентаризировать все учреждения, выполняющие функции стационаров, включая социальные приюты.
- Активизировать усилия по развитию профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства.
- Проанализировать эффективность организационной структуры существующей системы защиты детей.
- Разработать региональную модель единой системы приема детей в систему государственной защиты с ранним выявлением и единственным уполномоченным органом по приему сигналов о детском неблагополучии, в подведомственных учреждениях которого будут выполняться все функции по работе с сигналами о нарушении прав ребенка — прием сигналов, оценка ситуации в семье и т.д.; необходимо четко разграничить полномочия, не допуская их дублирования, установить ясные отношения субординации и контроля. Например, можно поручить выполнение функций единой пропускной системы и работы по сигналам о нарушении прав ребенка центрам социального обслуживания населения. Они же могли бы предоставлять услуги или выписывать направления на получение услуг в других организациях. Органы опеки и попечительства могли бы отвечать за принятие официальных решений об устройстве детей и отчитывались бы перед соответствующей муниципальной администрацией. Комиссии по делам несовершеннолетних выполняли бы консультативную и координирующую роли. У Ленинградской области есть отличный фундамент для выстраивания такой системы — это 18 филиалов Ленинградского областного государственного казенного учреждения «Центр социальной защиты населения» и связанные с ними центры социального обслуживания населения.
- Изменить организационную структуру существующей системы.

- Внедрить использование современного инструментария для оценки ситуации в семье, оценки рисков и безопасности ребенка.
- Создать интегрированную информационную систему, которая фиксировала бы случаи нарушения прав детей и вела учет семей с высоким риском по социальному сиротству, и позволяла бы оценивать эффективность ведущейся профилактической работ;
- Активизировать усилия по устройству детей среднего и старшего школьного возраста в семью. Для тех детей, кому семейное устройство не подходит, следует организовать небольшие детские дома с небольшим числом воспитанников, организованные по семейному принципу, которые обеспечивали бы должную опеку таким детям.
- Усилить постинтернатное сопровождение и предоставлять больше услуг выпускникам учреждений; рассмотреть возможность использования альтернативных способов обеспечения выпускников жильем.

5.2 Республика Татарстан

(1) Органы опеки и попечительства

В Республике Татарстан органами опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних лиц являются органы управления в сфере образования⁷⁸, а органы местного самоуправления (муниципалитеты) наделены отдельными государственными полномочиями в области опеки и попечительства. В реализации этих полномочий участвуют в общей сложности 136 специалистов.

Министерство образования и науки республики Татарстан имеет отдел опеки, попечительства и педагогической поддержки. В ведении Министерства образования и науки Республики Татарстан находится государственное казенное учреждение «Республиканский центр усыновления, опеки и попечительства». Центр осуществляет на территории Республики Татарстан оказание социально-правовой помощи детям–сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам, осуществляющим их воспитание.

(2) Социальные услуги для детей и семей с детьми и инфраструктура организаций, оказывающих такие услуги

Инфраструктура организаций социального обслуживания семьи и детей в Республике Татарстан представлена следующими видами организаций (все организации находятся в подчинении Министерства труда и социально защиты):

- социальные приюты для детей и подростков;
- детские дома-интернаты для умственно отсталых детей;
- реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями;
- территориальный центр социальной помощи семье и детям;
- отделения социальной помощи семье и детям комплексных центров социального обслуживания населения;
- ресурсный центр Минтруда.

⁷⁸ Закон Республики Татарстан от 27.02.2004, 8-зрт «Об организации деятельности органов опеки и попечительства в Республике Татарстан». <http://docs.cntd.ru/document/424031906>

Пример оказания социальных услуг детям и семьям на базе социальных приютов

Основанием для помещения ребенка на реабилитацию в приют – стационарное учреждение – является заявление одного из родителей (законных представителей), личное заявление ребенка или акт органа опеки и попечительства об отобрании ребенка в связи с непосредственной угрозой его жизни и здоровью.

Дети поступают в приют согласно административному регламенту предоставления государственных услуг по признанию гражданина нуждающимся в социальном обслуживании, и составленной индивидуальной программы предоставления социальных услуг. В приюте с заявителем заключается договор на предоставление социальных услуг. Разрабатывается индивидуальная программа реабилитации. Направляются информационные письма о поступлении ребенка в приют всем субъектам системы профилактики.

Подопечные проживают в приюте в среднем до полугода, есть случаи пребывания как до 3 месяцев, так и более 1 года. При поступлении ребенка специалисты устанавливают его социальный статус, проводят диагностические мероприятия, выясняют причины его кризисного положения, а затем, с учетом возрастных, физических и интеллектуальных особенностей ребенка, определяют направления работы с ним. Обследовав ребенка, консилиум в составе директора, заведующего отделением, психолога, медицинской сестры и социального педагога составляет реабилитационную карту, на основе которой готовится индивидуальная программа.

При необходимости постановки семьи на межведомственный учет, выпускается сигнальная карта. На муниципальном социально-реабилитационном консилиуме (далее также – МСРК) обсуждается проблемная ситуация и данная семья ставится на учет как семья в социально опасном положении (о работе консилиума см. далее). Затем совместно со специалистами отделения помощи семье и детям комплексного центра социального обслуживания населения осуществляется визит в семью для составления акта жилищно-бытовых условий. Далее организуется взаимодействие представителей двух типов учреждений. Специалисты отделения помощи семье и детям комплексного центра (по территориальной закреплённости) принимают участие в заседаниях социального консилиума приюта, который проходит 1 раз в неделю. Специалисты отделения уведомляются за 3 дня до заседания, они получают повестку с указанием даты и времени со списком семей для рассмотрения. При повторных посещениях семей родителям разъясняется, какие услуги могут предоставить семье в комплексном центре.

Данная практика является типичной для регионов Российской Федерации формой работы, при которой совмещается работа по оказанию услуг семье с нахождением ребенка в стационарном учреждении. Ее распространенность обусловлена тем обстоятельством, что развитие системы социальных услуг семьям и детям начиналось в 1990-е годы со стационарных форм, в условиях массовой безнадзорности. Постепенно стационарные учреждения начали развивать не только содержание и реабилитацию детей, но и работу с их родителями, самостоятельно либо во взаимодействии с другими учреждениями.

Практика, когда ребенок и семья оцениваются отдельно, регистрируются отдельно как «нуждающийся ребенок» и «семья, подверженная социальному риску» и рассматриваются отдельно, вызывает много вопросов. Разлучение детей с родителями должно быть крайней мерой, когда существует явная и реальная опасность для жизни ребенка. Детская безнадзорность и неблагополучие в семье связаны между собой, и оказание помощи требует, чтобы семья получала помощь и рассматривалась как единое целое, а не отдельно семья,

отдельно — ребенок. В этом смысле любая оценка ребенка, помещенного в приют, не может быть проведена без оценки всей семьи и оказания помощи всей семье. Существующая практика нуждается в критическом анализе, однако и без такого анализа ясно, что разлучение ребенка и семьи может отрицательно повлиять на сохранность семьи и способствовать окончательному ее разлучению. Кроме того, содержание ребенка в приюте обходится дорого и отбирает у бюджета средства на развитие эффективных услуг для детей и их родителей, которые оказывались бы семье по месту жительства, без помещения ребенка в приют. Из-за отсутствия эффективных услуг, оказываемых семьям на ранних стадиях кризиса по месту жительства, дети чаще оказываются в ситуациях, создающих риск для жизни.

(3) Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

Систему комиссий по делам несовершеннолетних в Республике Татарстан образуют: 1) Республиканская комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - республиканская КДН); 2) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые в муниципальных районах, городских округах (далее - муниципальные КДН) при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан⁷⁹. В каждом муниципальном районе создается одна муниципальная комиссия⁸⁰. С учетом объема выполняемой работы, в городском округе могут быть образованы несколько муниципальных комиссий в соответствии с административно-территориальным делением города.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются постоянно действующими коллегиальными органами, образуемыми в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям⁸¹.

Образование Республиканской КДН и утверждение ее состава осуществляется Кабинетом Министров Республики Татарстан. Численный состав Республиканской КДН определяется с учетом числа органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, объема и содержания выполняемой работы и не может быть менее 15 человек и более 25 человек. Образование муниципальной КДН и утверждение

⁷⁹ Согласно проведенным в Татарстане полевым интервью, 80 % детей, помещаемых в приюты, относятся к «очень трудным случаям» – алкоголизм, бродяжничество и прочие поведенческие проблемы. Решение всех этих проблем требует полного участия всех членов семьи. Заметим, что алкоголизм является болезнью, связанной со злоупотреблением психоактивными веществами, и его следует лечить.

⁸⁰ Закон Республики Татарстан от 30 декабря 2005 года № 143-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями Республики Татарстан по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»). <http://docs.cntd.ru/document/917019750>

⁸¹ Закон РТ от 20.05.2011 № 26-ЗРТ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Республике Татарстан». <http://docs.cntd.ru/document/424031745>

ее состава осуществляется представительным органом муниципального образования на срок его полномочий. Численный состав муниципальной КДН определяется с учетом числа органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, объема и содержания выполняемой работы и не может быть менее 9 человек и более 15 человек. Финансовое обеспечение комиссий является расходным обязательством Республики Татарстан.

Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19.12.2006 № 80-ЗРТ в статье 7.8. устанавливает, что КДН рассматривают дела об административных правонарушениях о несоблюдении требований к обеспечению мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию⁸².

Особенностью функционирования системы комиссий по делам несовершеннолетних в Республике Татарстан является наличие дополнительных органов – муниципальных социально-реабилитационных консилиумов, в которые входят уже не представители руководства, а специалисты различных учреждений (техническое представительство). Консилиумы учреждаются районными КДН. В их состав входят специалисты учреждений субъектов профилактики (учреждений социального обслуживания семьи и детей, образования, здравоохранения, отдела опеки и попечительства, ответственные секретари комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при исполнительных комитетах муниципальных районов, правоохранительных структур – подразделения по делам несовершеннолетних, участковых уполномоченных полиции, инспекции исполнения наказания, – а также отдела по делам молодежи). Возглавляет консилиум председатель, который назначается и утверждается решением муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Создание межведомственных консилиумов специалистов в Татарстане и еще ряде российских регионов является закономерной компенсацией недостатков модели, унаследованной от советской системы. В этой модели отсутствует куратор дела по полученному сигналу о социальном неблагополучии, а конкретные решения относительно работы с семьей принимаются на КДН как коллегиальном органе руководителей, дающем поручения каждому ведомству. Свою аналитику и свои предложения по работе с конкретной семьей предоставляют представители каждой структуры. Комиссия, перегруженная рассмотрением дел об административных правонарушениях родителей и несовершеннолетних, не имеющая временного и кадрового ресурса для диагностики случаев и их профессионального анализа, создает при себе дополнительный «этаж» на уровне сотруddников и специалистов.

Более эффективным и действенным способом организации услуг по защите детей было бы создать сеть муниципальных центров социальной работы (в расчете на определенное число жителей, например, на 40-50 тыс. жителей в городах, на 25-30 тыс. жителей в сельской местности) с участием специалистов, занимающихся кураторством работы по поступившему сигналу, и других специалистов, таких как психологи, педагоги, адвокаты и т.д., для выявления

⁸² Что влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц — от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц — от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей. Те же действия, совершенные повторно в течение года, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере двух тысяч рублей; на должностных лиц — пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц — пятидесяти тысяч рублей.

детей и семей, входящих в группу риска, и организации междисциплинарной оценки ситуации с участием специалистов из таких областей как здравоохранение, образование, органы внутренних дел и т.д.. Задача специалистов – подготовить план совместных действий, который утверждает руководитель центра или специальный экспертный совет, который может также рассматривать и принимать решения в ситуациях, когда междисциплинарная группа не может выработать согласованную позицию по конкретной семье. В тех случаях, когда необходимо принять решение о разлучении семьи с ребенком и устройстве ребенка в замещающие формы опеки, такое решение должно приниматься органом опеки и попечительства по представлению руководителя центра. Комиссия по делам несовершеннолетних должна только осуществлять координацию действий всех участников.

(4) [Межведомственное взаимодействие. Информационная система «Учет и мониторинг семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении»](#)

В Республике Татарстан в решение проблемы защиты прав и интересов детей включены все субъекты системы профилактики. Основными участниками системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и предоставления социальных услуг являются⁸³: Министерство труда, занятости и социальной защиты населения Республики Татарстан, Министерство образования и науки Республики Татарстан, органы опеки и попечительства Республики Татарстан, республиканская КДН, Министерство по делам молодежи Республики Татарстан, Министерство здравоохранения Республики Татарстан, Министерство культуры Республики Татарстан, Министерство спорта Республики Татарстан, Министерство внутренних дел по Республике Татарстан, специализированные учреждения для несовершеннолетних.

Несмотря на такое количество субъектов профилактики, в республике созданы необходимые условия для эффективного функционирования межведомственной системы по выявлению несовершеннолетних и их семей, оказавшихся в социально опасном положении, и дальнейшей работе с ними.

В целях оптимизации процесса раннего выявления семей в социально опасном положении, повышения эффективности (в том числе скорости) обмена информацией между субъектами системы профилактики в республике в 2013 году была внедрена информационная система «Учет и мониторинг семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении» (далее – ИС СОП), являющаяся базой учета всех выявленных семей в СОП и позволяющая отслеживать процесс их реабилитации и проводить раннюю профилактику семейного неблагополучия. Информационная система находится в ведении Министерства труда и социальной защиты населения.

ИС СОП – это система оперативного реагирования и взаимодействия различных ведомств и учреждений Республики Татарстан, которые обеспечивают выявление граждан, семей и несовершеннолетних детей, находящихся в СОП, и организацию индивидуальной профилактической работы с ними. Система служит базовым инструментом выявления, учета и анализа причин, приведших к СОП несовершеннолетних и их семей. ИС СОП содержит в себе

⁸³ Органы и учреждения, которые входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних определены в ст.4 Федерального закона от 24 июня 1999 года №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

самую актуальную информацию о реализации государственных гарантий ребенку и его семье, находящимся в СОП; ИС СОП содержит информацию обо всех учреждениях и организациях, предоставляющих услуги; обеспечивает ведение мониторинга затрат бюджета всех уровней на проведение мероприятий. В рамках данной системы разработана нормативно-правовая база, единый унифицированный пакет документооборота.

Посредством ИС СОП формируется Единый банк данных Республики Татарстан о несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и их семьях, который был создан в 2010 году. Он представляет собой совокупность сформированных на уровне муниципальных образований Республики Татарстан и республики в целом информационных ресурсов, содержащих унифицированную информацию о несовершеннолетних, находящихся в СОП, их семьях, о видах оказываемых социальных услуг, а также результатах проводимой индивидуальной профилактической работы с ними.

Порядок формирования единого банка данных и регламент информационного взаимодействия утвержден постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.04.2010 г. № 294 «О формировании единого банка данных Республики Татарстан о несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и их семьях».

Основанием для постановки на учет и внесения информации в банк данных для организации межведомственного социального патронирования и для снятия с учета (с передачей данных в архив единого банка данных) является постановление муниципальной КДН. Субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних при выявлении случаев семейного неблагополучия несовершеннолетних направляют сигнальную карту посредством ИС СОП всем прочим субъектам профилактики (рис. 11). Сигнальная карта автоматически становится доступной для всех ответственных лиц субъектов профилактики и каждый из этих лиц начинает проводить необходимые мероприятия, решать поставленные перед ним задачи.

Центр или отделение социальной помощи семье и детям в течение часа в рабочее время рассматривает карту и направляет сигнал группе обследования из числа специалистов субъектов системы профилактики. МСРК на основании акта обследования принимает решение о необходимости постановки несовершеннолетнего и его семьи на межведомственный патронат; определяет вид патроната⁸⁴; формирует состав рабочей группы из представителей субъектов системы профилактики; разрабатывает проект индивидуальной профилактической работы со сроками ее реализации; направляет ходатайство в муниципальную КДН о постановке несовершеннолетнего, находящегося в СОП, и его семьи на межведомственный патронат.

Если несовершеннолетний и его семья не находятся в СОП, то для оказания содействия семье в преодолении трудной жизненной ситуации ходатайство направляется в один из субъектов системы профилактики.

Если КДН приходит к выводу, что семья находится в ситуации социального риска, КДН выносит постановление о постановке несовершеннолетнего и его семьи на межведомственный патронат, утверждает рабочую группу и проект индивидуального плана профилактической

⁸⁴ Как уже отмечалось в сноске 28, социальный патронат – это метод межведомственного взаимодействия при предоставлении социальной поддержки и помощи семьям и детям в ситуации риска. <http://docs.cntd.ru/document/917030052>

работы (ИПР) либо отклоняет решение МСРК о необходимости организации межведомственного патроната.

Рабочая группа осуществляет мероприятия согласно индивидуальному плану работы и вносит информацию о проведенной работе посредством ИС СОП. В рамках повторных заседаний МСРК осуществляет мониторинг реализации ИПР, корректировку мероприятий ИПР, направляет предложения в муниципальную КДН о завершении реабилитационной работы; выносит постановление о снятии с межведомственного учета в связи с положительными результатами. Получив такое предложение, КДН решает, считать или нет программу профилактических работ завершённой, отдает распоряжения об удалении анкет из активного списка в межведомственной базе данных или принимает решение продолжить работу. Записи удаляются из активного списка, если ситуация в семье улучшилась, если ребенок достиг совершеннолетия, если родители были лишены родительских прав по решению суда, или по иным причинам.

Информационная система, являющаяся модулем в более крупном информационном банке, содержащем сведения обо всех семьях региона, в значительной мере упрощает организацию взаимодействия, фиксацию и анализ проводимой с семьей работы. Вся работа с ребенком и семьей в СОП отражается в личном деле этой семьи, созданном в ИС СОП. Любой субъект профилактики может отслеживать процесс реабилитации ребенка и семьи через нее.

В информационной системе фиксируются и отслеживаются случаи, по которым принято решение признать семью находящейся в СОП. Однако если в соответствии с алгоритмом решение о межведомственном патронате семьи не принято и случай направлен в одно из учреждений, то далее информация об оказываемых услугах и принимаемых мерах в банке данных не отражается⁸⁵. При этом не представляется возможным отследить ход и результаты такой работы, если семья вновь будет рассматриваться на МСРК спустя определенное время. Таким образом, существующая версия банка данных не позволяет проанализировать результативность работы на ранних стадиях неблагополучия и на стадии СОП, даже если она составляет единый кейс.

В отношении семей и детей в СОП межведомственное взаимодействие регламентировалось «Положением о межведомственной муниципальной системе социального патронирования семей и детей, находящихся в социально опасном положении», которое было утверждено постановлением Республиканской комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 13.07.2016 г. № 18-1686. Кроме того, республиканской КДН приняты отдельные алгоритмы деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по работе с различными категориями семей и детей, находящихся в СОП, которые регулируют деятельность субъектов профилактики в разных ситуациях, в частности, — это алгоритмы деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

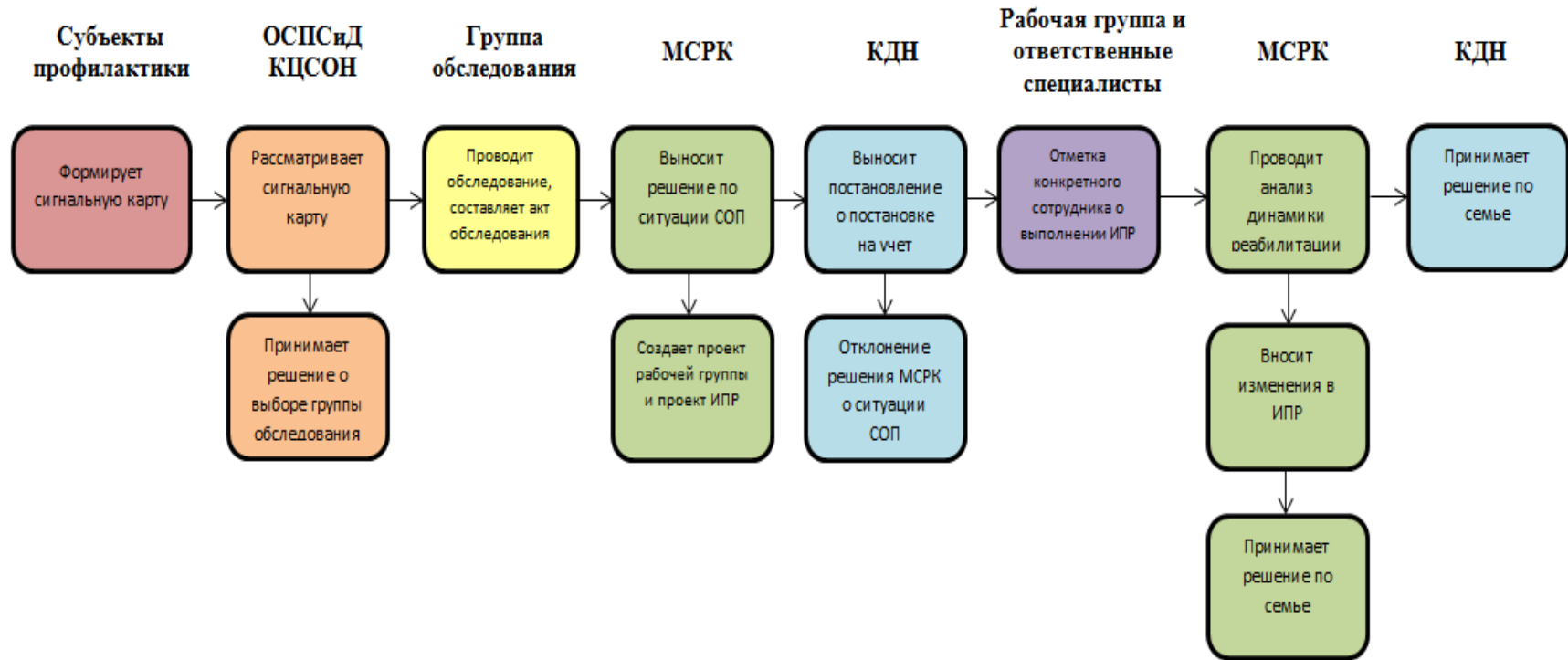
⁸⁵ Информационная система позволяет отслеживать только случаи неблагополучия семей, которые признаются нуждающимися в межведомственном патронате. Если можно ограничиться помощью семье силами местного центра социального обслуживания, подведомственного органам социальной защиты, то эти услуги в информационной системе не фиксируются.

⁸⁶ В момент проведения исследования было принято обновленное Положение, утвержденное постановлением Республиканской комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 25 июня 2019 г. № 13-19.

- в случае алкоголизации семьи;
- в случаях жестокого обращения с ребенком;
- в случае совершения несовершеннолетним правонарушения/преступления;
- в случае попытки детского суицида.

Для детей из семей на ранней стадии неблагополучия и из семей в СОП представленные алгоритмы взаимодействия различаются.

Рисунок 7 — Работа по сигналам о нарушении прав ребенка в Республике Татарстан на основании формирования сигнальной карты



(5) Выводы

Татарстан дает прекрасный пример того, как можно укрепить межведомственную систему работы с семьями и детьми в социально уязвимом положении с использованием современных информационных технологий. Отличительной особенностью Республики Татарстан является высокий уровень информатизации межведомственного взаимодействия в системе профилактики и регламентация основных этапов работы с семьями и детьми в социально уязвимом положении, особенно находящихся в СОП. Нарботан позитивный опыт организации единой межведомственной системы работы с семьями и детьми уязвимых групп с использованием современных информационных технологий. Сформирован единый банк данных Республики Татарстан несовершеннолетних, находящихся в СОП, и их семей. Реализуются нормативно закреплённые детализированные алгоритмы межведомственного взаимодействия. Вместе с тем, работа с семьями, отражаемая в банке данных, не сфокусирована на ранних стадиях семейного неблагополучия.

В Татарстане ключевым участником всей системы защиты детей являются комиссии по делам несовершеннолетних. КДН не только координируют работу различных учреждений, но и налагают административные штрафы на родителей и другие организации за невыполнение ими своих обязанностей по отношению к детям; они также принимают решения о признании семьи нуждающейся; они утверждают планы работы по сигналам о нарушении прав ребенка, организуют и контролируют их осуществление, принимают решения о закрытии дел и т. д. Модель, в рамках которой комиссии опираются на сеть межведомственных консилиумов по социальной реабилитации, в состав которых входят специалисты из различных организаций, может способствовать повышению технического качества работы КДН, однако она не может заменить собой единую систему учета детей и семей, находящихся в группе риска, включая детей, лишенных родительского попечения, независимо от того, являются ли они биологическими или социальными сиротами. Такая система, как мы уже говорили, требует наличия специализированных социальных служб, укомплектованных хорошо подготовленными специалистами, которые, в частности, выполняли бы роль кейс-менеджеров (кураторов дел), и должна опираться на эффективную интегрированную систему управления информацией, которая уже создана и функционирует в Татарстане. Комиссия по делам несовершеннолетних должна заниматься только вопросами координации.

Сильной стороной системы защиты детей в Татарстане является наличие развитой сети поставщиков социальных услуг, которая реализует разнообразные программы и методы, направленные на поддержку семей. Основным результатом является профессионализация социальных услуг с упором на предоставление услуг по месту жительства, без помещения детей в приюты.

Для дальнейшего совершенствования системы защиты детей в Республике Татарстан мы рекомендуем рассмотреть следующие предложения:

- Консолидировать функции профилактической работы на различных стадиях семейного неблагополучия в рамках единственного государственного органа. Оптимальным вариантом было бы создание сети территориальных центров социального обслуживания, в рамках которой в качестве основного подхода к обеспечению раннего

выявления случаев отсутствия родительского попечения и жестокого обращения с детьми, а также случаев семейного неблагополучия, обеспечивалась бы работа по сигналам о нарушении прав ребенка, а также междисциплинарное / межведомственное взаимодействие для оказания помощи семьям в решении их проблем с целью предотвращения социального сиротства.

- Обеспечить охват информационной системой всех детей и семей, с которыми проводится профилактическая работа, в том числе находящихся на ранних стадиях семейного кризиса и получающих услуги от отдельных учреждений вне системы межведомственного патронажа. Этот вопрос будет решен автоматически, если отвечать за прием детей в систему государственной защиты будет одно ведомство.
- Обеспечить приоритет предоставления услуг семье по месту жительства, без изъятия ребенка из семьи, и сохранения кровной семьи.
- Отказаться от применения административных мер воздействия на родителей в пользу проведения с ними социальной работы и оказания им социальных услуг.
- Обеспечить четкое разделение функций координации, реализации мер и контроля в сфере социальной защиты детей.

6. Оценка бюджетных расходов на социальную защиту детей, находящихся в уязвимом положении, и детей, лишенных родительского попечения

(1) Попытка оценить объем бюджетных расходов

Ниже сделана попытка оценить объем бюджетных расходов на социальную защиту детей, оставшихся без родительского попечения, в России и в двух рассматриваемых регионах. Наши оценки представлены в двух таблицах. В таб. 9 представлены административные данные субъектов Российской Федерации⁸⁷ на государственную поддержку детей–сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В табл. 10 собраны данные из разных источников, чтобы охарактеризовать общий объем бюджетных расходов на защиту детей, в том числе, расходы на оказание услуг, в Ленинградской области и в Республике Татарстан.

⁸⁷ Эти данные были представлены финансовыми органами регионов в Минфин России в целях формирования объемов бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, направляемых на государственную поддержку семьи и детей («Детский бюджет»).

Таблица 9 — Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на социальную поддержку детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

	2019 год (факт)			2020 год (план)		
	Россия	Ленинградская область	Татарстан	Россия	Ленинградская область	Татарстан
Социальная поддержка детей, оставшихся без попечения родителей, всего расходов, млн руб.:	170 643,72	1 897,48	2 504,02	177 769,24	1 334,27	3 133,07
В % от ВВП (ВРП) (РФ - ВВП за 2019 г., субъекты РФ – ВРП за 2018 г.)	0,16	0,17	0,10			
В том числе:						
(1) Выплаты и натуральная помощь детям, оставшимся без попечения родителей	40 223,51	126,31	208,26	43 973,94	142,21	248,10
% от всего расходов	24	7	8	25	11	8
(2) Выплаты и натуральная помощь замещающим родителям	49 809,61	748,86	1 082,75	52 630,40	286,54	1 177,85
% от всего расходов	29	39	43	30	21	38
(3) Обеспечение жильем детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа	27 349,65	570,51	328,50	34 935,42	430,70	794,71
% от всего расходов	16	30	13	20	32	25
(4) Содержание и развитие учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей	53 260,96	451,80	884,51	46 229,47	474,82	912,41
% от всего расходов	31	24	35	26	36	29
ВВП (ВРП) млрд руб.	106 606,6	1 104,4	2 469,2			

Источник: административные данные субъектов Российской Федерации, представленные в Минфин России в целях формирования объемов бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, направляемых на государственную поддержку семьи и детей – «Детский бюджет» 2019 г.

Примечание: В таблице учтены не все расходы на содержание детей в учреждениях в силу нескольких причин: 1) социальные приюты относятся к учреждениям социального обслуживания и не считаются специализированными учреждениями для детей, оставшихся без попечения родителей, 2) в некоторых регионах дома ребенка преобразованы в отделения детских больниц, 3) выделить расходы на оказание профилактических услуг семьям в общих расходах учреждений (например, комплексных центров социального обслуживания) не представляется возможным, 4) в представленных г. Москвой данных о городском бюджете были указаны только социальные выплаты детям, оставшимся без попечения родителей, а выплаты замещающим семьям не выделены.

Судя по представленным в табл. 9 данным, в 2019 г. более 170 млрд руб. или 0,16 % ВВП (0,65% расходов консолидированного бюджета РФ) было израсходовано на оказание государственной поддержки (денежные выплаты, натуральная помощь, жилье для выпускников, содержание специализированных учреждений) детям-сиротам и детям, оставшимся без родительского попечения. В структуре расходов по России в целом и по двум рассматриваемым регионам наибольшую статью расходов составляют денежные выплаты (пособия, компенсации, стипендии и т.д.) и помощь в натуральной форме опекунам, попечителям, приемным родителям и усыновителям. Как можно видеть, Республика Татарстан уделяет приоритетное внимание этому виду поддержки. Расходы на обеспечение жильем выпускников также высоки, особенно в Ленинградской области.

В табл. 10 мы попытались оценить бюджетные расходы двух рассматриваемых регионов на детей, оставшихся без родительского попечения и уязвимые семьи с детьми, самостоятельно, используя бюджетную отчетность на 2020 год и другие источники информации. Представленные в таблице данные не являются официальными. По данным таблицы можно судить не столько об уровне расходов на детей, оставшихся без родительского попечения, и уязвимые семьи с детьми, сколько о том, какие данные по указанным вопросам отсутствуют в бюджетной отчетности.

Таблица 10 — Оценка расходов бюджета на профилактику социального сиротства и социальную защиту детей, оставшихся без попечения родителей, в Ленинградской области и Республике Татарстан, 2020 г.

	Ленинградская область, тыс. руб.	Республика Татарстан, тыс. руб.	Численность получателей, Ленинградская область, чел.	Численность получателей, Республика Татарстан, чел.	Ленинградская область: руб. на ребенка в месяц или руб. на ребенка в случае единовременных услуг	Республика Татарстан: руб. на ребенка в месяц или руб. на ребенка в случае единовременных услуг
Содержание в учреждениях, всего из них:	944 214	1 160 724	563	638	139 759	151 610
Учреждения для детей, оставшихся без попечения родителей (органы образования)*	474 817	261 158	428	296	92 449	72 072
в т.ч. инвестиции		5 160				
Дома ребенка (органы здравоохранения)*	154 961	259 453	70	100	184 477	215 800
в т.ч. инвестиции		493				
Транспортировка самовольно ушедших детей	383	211	52	13	7 363	16 246
Бесплатный проезд к месту лечения и обратно	180					
Полное государственное обеспечение детей, обучающихся в колледжах и вузах	126 905	248 102				
Социальные реабилитационные центры для несовершеннолетних	186 969	391 801				-

	Ленинградская область, тыс. руб.	Республика Татарстан, тыс. руб.	Численность получателей, Ленинградская область, чел.	Численность получателей, Республика Татарстан, чел.	Ленинградская область: руб. на ребенка в месяц или руб. на ребенка в случае единовременных услуг	Республика Татарстан: руб. на ребенка в месяц или руб. на ребенка в случае единовременных услуг
Профилактика, всего из них:	313 314	86 941	6 057	7 844	51 728	11 084
Функционирование органов опеки и попечительства на местном уровне	208 712	75 441				
Профилактика правонарушений среди молодежи	104 602	11 500				
Замещающие семьи, всего из них:	846 122	1 383 108	3 799	6 781	18 560	16 997
Подготовка кандидатов в замещающие родители	35 303				59 134	
Стимулирование устройства в семью		7 805				
Вознаграждение приемных родителей	236 086	343 889	1 323	2 370	14 871	12 092
Единовременная выплата при всех формах устройства ребенка в семью (финансируется из федерального бюджета)	11 393	30 219	597	890	19 084	33 954
Пособие на содержание ребенка приемными родителями	548 018	343 889	1 323+ 2 476	2 370	12 021	12 092
Пособие на содержание ребенка опекунам		655 306		4 411		12 380
Единовременная выплата усыновителям детей-инвалидов (Татарстан)		2 000				
Бесплатный проезд на общественном транспорте для детей школьного возраста	15 322					
Выпускники, всего из них:	484 673	842 692				
Обеспечение выпускников жильем	423 002	840 708	272	300	1 555 154	2 802 360
Постинтернатное сопровождение и услуги	625		50		12 000	
Ремонт жилых помещений, принадлежащих детям	2 000					
Социальный найм жилья	2 184					
Оплата ЖКУ за жилье, принадлежащее детям, лишенных родительского попечения	54 926					
Обучение на курсах по подготовке к поступлению в колледжи и вузы	180					
Пособие по безработице для выпускников	1 756	1 984	10	10	29 264	33 062
Итого	4 324 483	5 219 203				

	Ленинградская область, тыс. руб.	Республика Татарстан, тыс. руб.	Численность получателей, Ленинградская область, чел.	Численность получателей, Республика Татарстан, чел.	Ленинградская область: руб. на ребенка в месяц или руб. на ребенка в случае одновременных услуг	Республика Татарстан: руб. на ребенка в месяц или руб. на ребенка в случае одновременных услуг
% от ВРП	0,4	0,2				
% от всех расходов областного бюджета	2,5	1,7				

Источники: Закон Ленинградской области от 4 декабря 2019, 94-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (<http://docs.cntd.ru/document/563956702>); Закон Республики Татарстан от 30 ноября 2019, 93-зт «О бюджете Республики Татарстан на 2020 и на плановый период 2021 и 2022 годов» (<http://docs.cntd.ru/document/561621312>). Форма 103-РИК, Росстат (ВРП Ленинградской области и Республики Татарстан в 2018 году. 1-КДН – численность несовершеннолетних, с которыми в 2020 году велась индивидуальная профилактическая работа, газетные публикации относительно численности детей-сирот, получивших квартиры).

Примечание: численность воспитанников домов ребенка на конец года, и численности получателей пособий по безработице из числа детей-сирот, ранее не работавших – это экспертные оценки, отчасти основанные на вместимости домов ребенка, которыми обладали оба региона в 2020 году (Ленинградская область – 100 мест, Татарстан – 150 мест), отчасти – на сведениях, полученных в ходе интервью. (численность получателей пособий по безработице). Сведения о численности детей-сирот, проходящих обучения в учреждениях профессионального образования, не публикуются. Не публикуются также сведения о детях-сиротах, временно находящихся в учреждениях социальной защиты (приютах, стационарных учреждениях). Данные о расходах на социальные приюты для детей, которые обычно не выделяются в бюджетной отчетности, предоставлены регионами в Детском бюджете.

Данные табл. 10 говорят о том, что многие статьи расходов, в частности связанные с услугами, оказываемыми детям и семьям в трудной жизненной ситуации, в стандартной бюджетной отчетности отсутствуют. К тому же наименование статей расходов и их содержание различаются между регионами, что сильно затрудняет межрегиональные сопоставления. Некоторые виды услуг вообще не представлены в отчетах о бюджетных расходах. Так, большинство регионов не указывают в своих бюджетных отчетах расходы на дома ребенка (дома малюток или подразделения учреждений здравоохранения, в которых содержатся такие дети), и в приведенной выше таблице эти сведения по двум регионам почерпнуты с веб-сайта <http://bus.gov.ru>, который представляет данные о бюджетных учреждениях России и полученных ими государственных (муниципальных) заданиях⁸⁸. В бюджетной отчетности также часто отсутствуют данные о расходах на детей, содержащихся в социальных приютах и других социальных учреждениях, о суммах, выплачиваемых выпускникам детских домов. Во многих бюджетах не выделяются расходы на государственное обеспечение детей, лишенных родительского попечения, проходящих обучение в учреждениях профессионального образования.

Таким образом, отчетность о государственных расходах на детей, лишенных родительского попечения или детей в уязвимых семьях, остается далеко не полной. Согласно Бюджетному кодексу

⁸⁸ Государственное (муниципальное) задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) (статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ).

Российской Федерации⁸⁹, полномочиями Российской Федерации в части структурирования бюджетной отчетности является только установление, детализация кодов составных частей бюджетной классификации, являющихся едиными для бюджетов бюджетной системы, а также кодов составных частей бюджетной классификации в части, относящейся к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов. На практике это означает, что только разделы и подразделы функциональной классификации расходов являются общими и применяются во всей системе отчетности о бюджетных расходах в России, а более подробная разбивка расходов оставлена на усмотрение региональных органов власти, поэтому многие услуги, предоставляемые детям, оставшимся без попечения родителей, и детям и семьям в социально уязвимом положении, в стандартной бюджетной отчетности не указываются.

Наличие точной картины бюджетных расходов на детей и семьи, включая детей, оставшихся без попечения родителей, и семьи с детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, имеет исключительно важное значение для формирования объективно обоснованной политики в сфере защиты детей, для оценки эффективности исполнения бюджета и правильного планирования бюджетных расходов. Правительство признало важность получения полной и точной картины бюджетных расходов на семьи с детьми и детей, и Министерство финансов уже нескольких лет выделяет расходы на семьи с детьми и на детей в составе расходов федерального бюджета при подаче проекта бюджета на следующий год на рассмотрение в Государственную Думу. Формирование Детского бюджета, который объединял бы расходы на семьи с детьми и детей как федерального, так и регионального и местного уровней, было предусмотрено Планом мероприятий в рамках Десятилетия детства, и такой бюджет был впервые сформирован в 2020 году⁹⁰. Чтобы сделать практику формирования детских бюджетов постоянной, соответствующие формы отчетов должны быть законодательно закреплены. Наличие данных о расходах, которые охватывали бы все направления детских расходов, позволило бы осуществлять контроль за результатами, а также использовать финансовые стимулы для поощрения тех, кто добился наилучших результатов в достижении целей национальной политики в области защиты детей.

Однако наличие данных о бюджетных расходах – это только часть вопроса. Чтобы иметь возможность оценить не только общий объем государственных расходов на детей, но также и эффективность этих расходов, необходимо организовать систематический и полный по охвату направлений работы сбор данных о том, какие услуги были предоставлены, кем они были предоставлены и какие изменения в ситуации ребенка и его семьи произошли в результате оказания этих услуг. Не располагая такой информацией, очень трудно судить о том, в какой мере фокус политики защиты детей сместился в сторону профилактики. На основании тех данных, которые имеются сегодня, сделать это невозможно.

⁸⁹ <http://docs.cntd.ru/document/901714433/>

⁹⁰ См. Министерство труда и социальной защиты РФ, «Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации», 2019 год. <https://mintrud.gov.ru/docs>

Врезка 5: Дома ребенка

Дома ребенка в России — это учреждения здравоохранения, которые относятся к ведению органов власти, уполномоченных в сфере здравоохранения, и являются стационарами для содержания детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 4-х лет. В Ленинградской области в 2020 году был один дом ребенка на 100 мест, расходы на его содержание (объем задания на 2020 год⁹¹) составили порядка 155 млн руб.⁹² В то же время, судя по федеральному банку данных о детях-сиротах и детях, оставшихся без родительского попечения, численность детей, оставшихся без попечения родителей, которые по возрасту могли бы находиться в доме ребенка, на любой момент времени в Ленинградской области не превышает 70 детей (в марте 2017 года таких детей числилось 60; в мае 2019 года их было 66, в марте 2021 – 70 чел.).⁹³ В табл. 10, где сделана попытка оценить стоимость услуг стационарных учреждений для детей, лишенных родительского попечения, принято предположение о том, что средняя наполняемость дома ребенка в Ленинградской области составляет 70 детей, соответственно, указанная в таблице стоимость – это стоимость одного месяца содержания ребенка в доме ребенка. В Татарстане в 2020 г. в домах ребенка было 150 мест, однако, судя по федеральному банку данных, число детей, подходящего возраста, за весь период наблюдений не превышало 60-75 человек. По-видимому, число мест в домах ребенка предусматривается с запасом, и возможно следует рассмотреть вопрос об их сокращении. Однако в настоящее время планирование государственного задания осуществляется исходя из числа имеющихся койко-мест и предположения о полной нагрузке в течение года. Очевидно, что эти учреждения не заинтересованы в сокращении срока пребывания в них детей, так как при этом финансирование сократится.

То, что содержание малолетних детей, и особенно новорожденных, в условиях стационара наносит существенный вред их развитию — это хорошо известный и доказанный наукой факт. Устройство таких детей в стационарные учреждения должно допускаться только в исключительных случаях. Необходимо обеспечить временное устройство таких детей в семье, если им не требуется лечение в госпитальных условиях (дома ребенка в России, как уже было сказано выше, являются учреждениями здравоохранения). Кроме того, в некоторых домах ребенка дети могут оставаться не до четырех лет, а дольше (так, в 2017 году в Лужском доме ребенка по уставу этого учреждения дети могли находиться в нем до достижения возраста 4 года 11 месяцев), тогда как в приказе Министерства здравоохранения РФ от 24.01.2003 № 2 «О совершенствовании деятельности дома ребенка» сказано, что дети воспитываются в доме ребенка от рождения и до 4 лет. Главным принципом политики защиты детей должно быть недопущение разлучения семьи и оказание семье (родителю) помощи, чтобы сохранить ребенка в семье. Если по некоторым признакам мать собирается оставить ребенка или отказаться от него после рождения (такие признаки могут быть замечены персоналом во время ведения беременности или во время пребывания матери в роддоме), ответственный специалист должен поговорить с матерью и оказать ей помощь, чтобы она отказалась от своих намерений. Если у ребенка есть проблемы со здоровьем, его следует госпитализировать только в том случае, если его состояние требует медицинского вмешательства, во всех остальных случаях медицинские услуги или услуги по реабилитации должны оказываться амбулаторно, по месту жительства ребенка. Для ребенка нет ничего лучше, чем быть с родителями. Дома ребенка хорошо финансируются, поэтому их ликвидация потенциально позволит оказать

⁹¹ <http://bus.gov.ru> .

⁹² Там же.

⁹³ Вполне возможно, что в домах ребенка находятся дети, не получившие еще статуса детей, оставшихся без родительского попечения, поэтому реально в домах ребенка может находиться больше детей, чем их представлено в федеральном банке данных. Это еще раз говорит о том, что статистика о детях, временно или на постоянной основе оставшихся без родительского попечения, должна быть существенно улучшена.

щедрую финансовую помощь родителям таких детей, сэкономить бюджетные средства и улучшить жизнь детей.

Проблемы с данными, с их неполнотой и низким качеством в определенной степени отражают отсутствие ясности в вопросе о том, кто должен контролировать реализацию политики защиты детства и оценивать эффективность работы участников. В конечном итоге, ответственность за результаты возложена на федеральное правительство, правительство регионов и местные органы управления. Именно они должны контролировать то, как реализуются принятые решения и насколько эффективно действуют все участники, а для этого необходимо иметь надежную статистическую информацию. С точки зрения практики, чтобы оказать помощь главам соответствующих администраций, мониторинг может осуществляться силами органов, которым поручено осуществлять координацию действий участников системы защиты детства на соответствующем уровне. Во всяком случае, орган, которому будет поручено осуществлять мониторинг, не должен сам участвовать в реализации мер по защите детей, поскольку это создавало бы конфликт интересов

(2) Заключение

Оценить полный объем государственных расходов на детей, оставшихся без попечения родителей, и на детей и семьи с высоким риском по социальному сиротству или на семьи, находящиеся в состоянии кризиса, нам так и не удалось. Хотя некоторые расходы включены в «Детский бюджет», они лишь частично покрывают статьи расходов. Например, расходы на содержание детей в учреждениях не полностью учтены в «Детском бюджете» и полный объем расходов на эти услуги оказалось невозможно определить даже на примере пилотных регионов. То же самое можно сказать и о расходах на социальное обслуживание и социальные услуги. За содержание детей в учреждениях и за предоставление социальных услуг по месту жительства отвечают разные государственные органы, что делает полную оценку бюджетных расходов практически невозможной.

Иметь полное представление об объеме государственных расходов на детей, оставшихся без попечения родителей, на семьи и детей, находящихся в группе риска или в кризисной ситуации, очень важно для осуществления контроля за реализацией государственной политики на региональном и федеральном уровнях, для расчета стоимости различных услуг и оценки их эффективности. Это также имеет важное значение для правильного планирования бюджетных расходов и формирования политики, основанной на фактах.

Мы рекомендуем, чтобы, начиная с регионального уровня и в дополнение к данным, включаемым в «Детский бюджет», ежегодно представлялись следующие данные о расходах: расходы на детей, оставшихся без родительского попечения, в том числе временно, находящихся в учреждениях интернатного типа, в разбивке по видам учреждений, включая временные приюты, расходы на проведение социальной работы и социального сопровождения уязвимых детей и семей, в том числе - выпускников учреждений общественного воспитания, по типам услуг и видам учреждений. Помимо бюджетных расходов на оказание таких услуг, необходимо собирать

следующие данные о самих услугах: количество учреждений для временного и постоянного содержания детей, оставшихся без родительского попечения, включая приюты, мощность этих учреждений (число мест), число находящихся в них детей на конец года, численность персонала (с разбивкой по категориям специалистов на основной и вспомогательный персонал). То же самое касается государственных центров социального обслуживания. Данные об услугах, предоставляемых организациями частного сектора (как коммерческими, так и некоммерческими), следует указывать отдельно, и представлять эти данные в разбивке по видам услуг с указанием числа получателей. Расходы на содержание органов опеки и попечительства, а также комиссий по делам несовершеннолетних должны указываться отдельно, при этом должна указываться численность сотрудников (специалистов и лиц из числа вспомогательного персонала), с указанием расходов на оплату труда и прочих расходов. В этом случае и руководство регионов, и федеральное правительство будут знать, какие средства тратятся на защиту детей, находящихся в уязвимом положении, и на что именно идут эти средства.

7. Основные выводы и рекомендации

(i) Достижения

С конца 1990-х годов Россия перестроила всю систему защиты детей, сосредоточив внимание на профилактике безнадзорности и социального сиротства, на устройстве детей, оставшихся без родительского попечения, в семьи. На этом пути достигнуты значительные успехи. Число детей, ежегодно поступающих в специализированные учреждения для сирот и детей, оставшихся без родительского попечения, сокращается, снижается и общий уровень институционализации детей. Преобладает устройство в семьи, большие подвижки произошли также в сфере деинституционализации опеки. Регионы активизировали свои усилия по внедрению и новых методов выявления семей и детей в социально уязвимом положении, входящих в группы риска, и оказания помощи таким семьям. Некоторые регионы начали применять методы ситуационного курирования дел неблагополучных семей. Для сбора информации и организации межведомственного взаимодействия широко используются информационные технологии.

Снизился уровень институционализации детей, оставшихся без попечения родителей; 81 % ежегодно выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения, передаются в семьи. В сочетании с мерами по устройству детей из учреждений общественного воспитания в семьи это привело к тому, что в 2020 году 92 % всех детей, оставшихся без попечения родителей, находились в семьях. Существенное сокращение числа детей, оставшихся без попечения родителей, в учреждениях является результатом целенаправленных действий Правительства Российской Федерации по развитию семейных форм устройства этих детей, в частности, развитию системы возмездной опеки (приемные семьи), которой не существовало в России до 2000-х годов. Следует также отметить, что в России существует развитая система опеки (передача детей под родственную и неродственную опеку), и то, что еще до начала реформы системы защиты детей в семьях опекунов находилась большая часть (2/3) детей, оставшихся без родительского попечения.

В целях профилактики социального сиротства, предупреждения безнадзорности детей и случаев жестокого обращения с ними, а также в целях оказания помощи семьям в

социально уязвимом положении по всей России была создана сеть центров социального обслуживания. Эти организации оказывают такие услуги как психосоциальная поддержка, семейная терапия, юридические консультации, сопровождение приемных семей и др. Многие учреждения интернатного типа были преобразованы в ресурсные центры по сопровождению семей с детьми. Однако единой сети социальных служб, которая охватывала бы всю подведомственную территорию и подчинялась бы единственному органу, уполномоченному принимать решения в отношении каждого случая нарушения прав детей и контролировать допуск детей в уязвимом положении или оставшихся без родительского попечения в государственную систему защиты детей, сети социальных служб, которая была бы каркасом всей системы социальной поддержки детей и семей в социально уязвимом положении и несла бы полную ответственность за ведение дела каждой выявленной семьи, в России нет практически нигде.

В последние годы значительно возросла роль НКО в предоставлении услуг семьям и детям в социально уязвимом положении. К сильным сторонам НКО можно отнести их гибкость и открытость по отношению к новым формам работы; близость к целевым группам населения; более широкие возможности для конструктивных контактов и взаимодействия и т.д. Однако НКО имеют ограниченный доступ к бюджетным ресурсам, что является основным препятствием для расширения их работы. Здесь есть трудности, так как некоторые НКО предпочли бы получать бюджетное финансирование, не проходя через сложную процедуру государственных закупок. В целом НКО как поставщики услуг обладают большим потенциалом в плане повышения доступности социальных услуг, предназначенных семьям и детям, а также в плане повышения качества социальной работы. Вместе с тем для успешного партнерства государства и НКО необходимо установить стандарты социальной работы с семьями и детьми в социально уязвимом положении, ввести лицензирование НКО как поставщиков социальных услуг, обеспечить транспарентность процесса государственных закупок и контроль за результатами.

(ii) Вопросы, на которые необходимо обратить внимание

Хотя за последние 15 лет были достигнуты значительные успехи, ряд вопросов все еще требует пристального внимания.

Доля детей, находящихся на государственном попечении, по-прежнему высока и составляет 1673 ребенка на 100 тыс. детского населения (1378/100 000 без усыновленных). Почти 20 % ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему помещаются в учреждения, включая младенцев и малышей. Следует отметить, что дети, временно изъятые из семей и находящиеся в социальных приютах, не считаются оставшимися без попечения родителей и не включаются в их число. Если бы они учитывались, эта доля стала бы еще больше.

Выявляемость детей, оставшихся без попечения родителей, очень сильно варьирует между регионами: число таких детей в расчете на 100 тыс. детского населения различается более чем в 14. Организация системы профилактики социального сиротства и защиты прав детей также сильно различается между регионами. Чем обусловлены такие различия – не ясно.

Лишение и ограничение родительских прав являются основными причинами, по которым дети лишаются родительского попечения. Это свидетельствует об отсутствии своевременного выявления уязвимых семей и слабой профилактике социального сиротства.

Семьи с высоким риском социального сиротства, безнадзорности детей и жестокого обращения с ними не выявляются своевременно. Наибольшее число сигналов о семейном неблагополучии принимает полиция, когда, как правило, уже слишком поздно для проведения профилактической работы. Это свидетельствует о том, что профилактическая социальная работа и услуги недостаточно развиты, и что многие вопросы систематической помощи кровным семьям в решении проблем, создающих риск распада семьи и социального сиротства, остаются в значительной степени нерешенными.

Комплексной системы социального обслуживания населения, которая служила бы каркасом для системы защиты детей, нет практически ни в одном регионе. Не получила распространения и практика открытия и курирования дел по каждому поступившему сигналу о неблагополучии семьи или ребенка, комплексной оценки ситуации в семье, разработки индивидуального плана работы с каждой выявленной семьей на основе межведомственного взаимодействия, выдачи направлений в соответствующие службы, проведения регулярного мониторинга и периодической переоценки ситуации в семье с соответствующей корректировкой индивидуального плана работы. Кроме того, преобладает заявительный подход к оказанию социальных услуг, причем заявителей могут попросить подтвердить свое право на получение социальных услуг, что снижает их доступность. Безнадзорность детей и жестокое обращение с ними, как правило, требуют принятия мер, которые не могут быть оставлены на усмотрение родителей, что вновь возвращает нас к вопросу о необходимости развития системы раннего выявления семейного неблагополучия и работы по каждому поступившему сигналу.

Хотя доля детей, передаваемых на воспитание в приемные («профессиональные») семьи, увеличилась, что является положительным моментом, поскольку это непосредственно связано с сокращением числа детей, помещаемых в учреждения, снижается доля других видов семейного устройства, включая усыновление. Отдельные факты свидетельствуют о том, что опекуны воздерживаются от усыновления своих подопечных, поскольку при усыновлении дети теряют право на некоторые льготы, положенные им в статусе подопечных. Хотя найти правильный баланс в таких вопросах всегда трудно, сближение, насколько это возможно, мер поддержки, предоставляемых детям, находящимся в разных формах устройства, было бы движением в правильном направлении.

Архитектура системы защиты детей сложна, функции разных ведомств дублируют друг друга, меры поддержки семей и детей, переживающих кризис, не согласованы, межведомственное взаимодействие осуществляется с трудом. Защита прав детей – это обязанность органов социальной защиты, органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних, а также других органов, за которыми эти функции закреплены федеральным законодательством, а также региональным, которое у каждого региона свое. При этом неясно, кто должен контролировать реализацию принятых решений в области защиты детства и кто перед кем должен отчитываться. Дублирование и дробление функций усложняет работу с конкретной семьей, вызывает эрозию ответственности и приводит к отсутствию профилактики, отсутствию систематической помощи семьям, находящимся в группе риска, а также к тому, что лишение

родительских прав становится едва ли не самой широко используемой мерой, хотя такой инструмент должен применяться в самую последнюю очередь и лишь в исключительных случаях. С институциональной точки зрения система защиты детей организована сложно, и три ключевых участника — комиссия по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства и органы социальной защиты — зачастую функционируют не согласованно.

Данных, которые позволяли бы формировать политику защиты детей, опираясь на факты, а также отслеживать исполнение принятых решений, объективно оценивать эффективность действий участников и правильно планировать развитие системы социальной защиты детей и оказываемые ею услуги, практически нет. Та статистика, которая собирается, неполна и недостаточна. Это относится и к данным бюджетной отчетности, и к данным о функционировании системы защиты детей и оказываемых ею услугах. Простое перечисление оказанных услуг в периодической отчетности не дает пользователю информации, необходимой для понимания спроса, предложения и результатов оказания услуг, то есть всего того, что необходимо для оценки эффективности работы системы в целом.

Очень мало научных исследований по вопросам социального сиротства. Проведенный авторами анализ имеющихся источников говорит об отсутствии работ, в которых проводился бы комплексный, углубленный, основанный на объективных данных анализ положения детей, оставшихся без родительского попечения, анализ ответных действий системы защиты прав детей и получаемых результатов. Нет эмпирических исследований, в которых сравнивались бы конечные, социально значимые результаты, к которым приводит длительное нахождение детей в разных формах устройства, исследований факторов семейного неблагополучия, работ, в которых рассматривалась бы дальнейшая судьба выпускников учреждений общественного воспитания. И это далеко не полный перечень.

Рекомендации

Для того чтобы каждый ребенок рос в заботливой, здоровой и любящей семье, должны быть реализованы два ключевых принципа политики защиты детей – (1) профилактика социального сиротства, жестокого обращения с детьми и семейного неблагополучия, помощь уязвимым семьям и (2) семейное устройство детей, которых пришлось изъять из кровной семьи, ставя при этом цель скорейшего воссоединения кровной семьи.

С учетом этого и опираясь на «План основных мероприятий в рамках Десятилетия детства на период до 2027 года», **Россия могла бы поставить перед собой следующие конкретные цели на ближайшие 5-10 лет:** (1) сократить с 20 до 10 % долю ежегодно выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения, которые помещаются в учреждения общественного воспитания; (2) полностью отказаться от устройства в специализированные учреждения детей дошкольного возраста, независимо от состояния их здоровья; и (3) обеспечить подходящие формы устройства подростков — если семейное устройство таким детям не подходит или его невозможно обеспечить, помещать их в небольшие детские дома семейного типа (не более 6-8 детей примерно одного возраста на семью), обеспечив хороший уход. Эти цели вполне достижимы в рамках Десятилетия детства.

Для этого следует рассмотреть возможность принятия нижеследующих мер.

Провести реорганизацию существующей системы защиты детей с целью выбрать на федеральном уровне единственный исполнительный орган, который будет отвечать за все вопросы, связанные с государственной политикой защиты детей и семей в социально уязвимом положении. Новая система должна обеспечивать, в частности, единый пропускной пункт, то есть все дети, находящиеся в уязвимом положении или оставшиеся без родительского попечения, смогут попасть в систему защиты детей только по решению или по направлению единственного уполномоченного органа. При этом в такой системе будут соблюдаться единые принципы выдачи направлений к специалистам, ведения дел по конкретным случаям, будет предоставляться адекватный набор услуг и обеспечиваться высокое качество социальной работы и социальных услуг. Наиболее подходящим органом для выполнения этой роли является исполнительный орган, отвечающий за социальную защиту населения. В идеале, существующая сеть территориальных центров социального обслуживания должна служить каркасом системы защиты детей, отвечая за выявление семей и детей в уязвимом положении, за комплексную оценку ситуации с ними, разработку плана работы с каждой выявленной семьей, обеспечивая предоставление некоторых услуг и выдавая направления на получение других услуг в другие службы (предусмотренные индивидуальным планом), обеспечивая мониторинг выполнения индивидуального плана. Специалисты должны стать ситуационными кураторами дел о нарушении прав детей. Единственный путь в систему защиты детей должен пролегать через территориальные центры социального обслуживания. Схема того, как могла бы выглядеть новая архитектура такой системы, представлена на рис. 12.

Сосредоточить все внимание на развитии профилактических услуг на базе существующей сети территориальных центров социального обслуживания. Необходимо предусмотреть не только расширение предложения государственных услуг, но и диверсификацию этих услуг путем передачи предоставления некоторых услуг организациям небюджетного сектора.

Это потребует ведения единого реестра лицензированных коммерческих и некоммерческих поставщиков услуг, введения процедуры предквалификации поставщиков услуг, оказываемых семьям и детям в социально уязвимом положении по направлению органов социальной защиты, разработки минимальных стандартов услуг и четких правил лицензирования; корректировки системы государственных закупок для обеспечения закупки высококачественных услуг, создания системы контроля за предоставлением услуг. Вместе с тем следует понимать, что контроль допуска детей в систему защиты и курирование дел по конкретным случаям — это государственные функции, который должны исполняться уполномоченными государственными центрами социального обслуживания.

Для того чтобы сложный состав участников работал согласованно и эффективно, решающее значение имеет наличие четких отношений подотчетности и строгий контроль.

Во избежание дублирования функций необходимо четко определить действия каждого участника и его роль. То же самое касается отношений подчинения и подотчетности. Для осуществления мониторинга и в случае необходимости своевременной корректировки курса необходимо определить показатели непосредственных и конечных, социально-значимых результатов деятельности каждого участника системы защиты детей. И наконец, создание эффективного механизма контроля на всех уровнях управления имеет решающее значение для получения желаемых результатов. Можно утверждать, что мощный механизм контроля за осуществлением Национальной стратегии существенным образом способствовал ее успеху. Как показало наше исследование, в России имеются возможности для укрепления институциональной структуры защиты детей и усиления контроля за реализацией мер по защите детства.

Необходимо укрепить информационное обеспечение системы защиты детей. Остро ощущается нехватка статистических данных, что не позволяет обеспечить мониторинг достижения поставленных целей, оценивать эффективность работы и эффективность бюджетных расходов, а также принимать обоснованные, подкрепляемые объективными данными решения в сфере защиты прав детей и семей в социально уязвимом положении. Необходимо иметь полную картину государственных расходов на детей, оставшихся без родительского попечения, и на семьи с детьми, находящихся в уязвимом положении или переживающих кризис, чтобы иметь возможность отслеживать реализацию федеральной и региональной политик в отношении таких детей и семей, оценивать стоимость оказанных им услуг и их эффективность. Иметь такие данные необходимо также для правильного планирования бюджетных расходов и принятия обоснованных, подтверждаемых фактами решений в сфере защиты детства.

Мы рекомендуем, начиная с регионального уровня и в дополнение к тем данным, которые регионы уже представляют на федеральный уровень в рамках так называемого "Детского бюджета", ежегодно собирать следующие данные о расходах: расходы на услуги, оказываемые семьям с детьми в социально уязвимом положении (включая расходы на содержание социальных приютов для временного размещения детей и расходы на услуги, оказываемые семьям без временного изъятия ребенка из семьи), расходы на проведение социальной работы и оказание социальных услуг по типам учреждений, оказывающим такие услуги, по видам услуг, расходы на услуги постинтернатного сопровождения (по типам поставщиков и видам услуг). Помимо данных о бюджетных расходах, следует также собирать следующие данные о самих услугах и их поставщиках: число специализированных учреждений для детей, оставшихся без попечения

родителей, по типам учреждений (включая дома ребенка и социальные приюты), их мощность (число мест), число детей в них на конец года, численность персонала (основного и вспомогательного персонала, специалистов по категориям). То же самое касается центров социального обслуживания. Данные об услугах, предоставляемых внешними коммерческими и некоммерческими поставщиками, должны представляться отдельно и отражать не только общую стоимость заключенных контрактов, но и разбивку расходов по видам услуг с указанием численности получателей. Необходимо также иметь данные о расходах на содержание органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних, данные о численности персонала этих организаций (основного и вспомогательного персонала, специалистов по категориям). Необходимо иметь возможность из общего объема расходов выделять расходы на заработную плату и расходы на прочие нужды. Иначе говоря, федеральные и региональные органы власти должны иметь возможность отслеживать расходование средств на защиту детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и в социально опасном положении, и дезагрегировать расходы по видам услуг. Кроме того, необходимо учитывать и регистрировать всех детей, временно разлученных со своими семьями, в том числе добровольно отданных под опеку родителями и временно помещенных в социальные приюты, медицинские учреждения и т. п., в том числе учитывать и регистрировать данные о сроках пребывания и причинах помещения. В настоящее время таких данных нет.

Наличие научных исследований имеет огромное значение для выработки эффективной государственной политики. Мы рекомендуем провести научные исследования по следующим темам: (1) исследование причин, по которым дети оказываются без попечения родителей, с использованием качественной и количественной информации; отправной точкой могут служить данные федерального банка данных о детях-сиротах; (2) комплексное исследование с использованием качественной и количественной информации причин региональных различий в выявляемости детей, оставшихся без попечения родителей; (3) исследование причин региональных различий в доле детей, устраиваемых в учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; (4) исследование, посвященное семейному благополучию и эффективности услуг, предоставляемых таким семьям; (5) лонгитюдное исследование, прослеживающее связь между различными формами устройства детей, оставшихся без родительского попечения, и их жизненным устройством после достижения совершеннолетия.

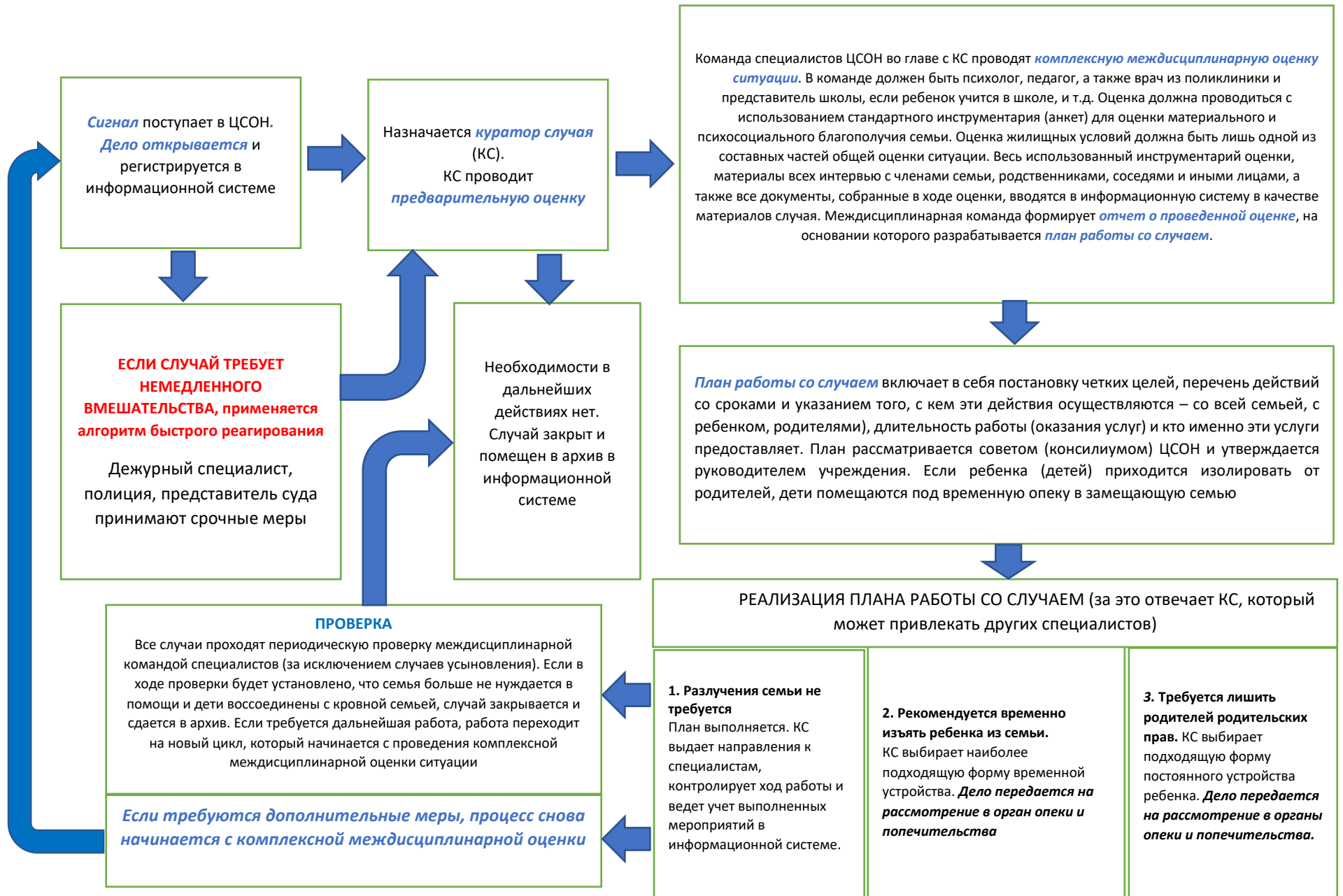
Мы рекомендуем федеральному правительству разработать программу научных исследований в сфере защиты детей и привлечь к реализации этой программы ведущие научно-исследовательские коллективы России.

Рисунок 8 – Система социальной защиты детей с единым пропускным пунктом в систему защиты детей: предоставление услуг по профилактике социального сиротства, безнадзорности и жестокого обращения с детьми и помощи детям и семьям, находящимся в уязвимом положении или в кризисной ситуации

Интегрированная информационная система, использующая стандартные формы отчетности и ввода данных и связанная в режиме реального времени с общей информационной системой органов социальной защиты и со всеми имеющимися базами данных (ЕГИСО, ЗАГС, УФМС и т.д.)



РАБОТА СО СЛУЧАЕМ: ОСНОВНЫЕ ШАГИ (УПРОЩЕННАЯ ИЛЛЮСТРАТИВНАЯ СХЕМА)



Литература

- Егорова М.О. Новая модель работы органов опеки и попечительства и социальных служб со случаями нарушений прав ребенка // Реализация государственной семейной политики в сфере профилактики социального сиротства: опыт Томской области. Сборник статей и нормативно-правовых документов. Томск, 2009. С. 9 - 20
- Егорова М.О. Организация психолого-педагогического сопровождения детей из семей группы риска по социальному сиротству, Вестник СПбГУ. Сер. 12. 2011б вып. 1
- Казакова В.И. Концептуализация «path dependence» в современной социальной науке // Вестник Новгородского государственного технического университета им. Р.Е. Алексеева. Сер. «Управление в социальных системах. Коммуникативные технологии» 2012. №3. С. 6–16.
- Костенко М.А. Предотвращение утраты родительского попечения: контекст конструирования и реализации социальных услуг «кризисным» семьям. Теория и практика социального развития. 2014 г., № 11, стр. 20 – 24.
- Костенко М.А. Социальные услуги по предотвращению социального сиротства: оценка эффективности глазами получателей. Алтайский государственный университет, Барнаул, 2014.
- Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. (ред.). Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований, 2007, - 234 с.
<https://www.hse.ru/data/885/853/1240/B9.pdf>
- Рубцов В.В., Семья Г.В., Шведовская А.А. Вызовы современного детства: ключевые результаты реализации Национальной стратегии действий в интересах детей // Психологическая наука и образование. 2017. Т. 22. № 6. С. 5—24. doi: 10.17759/pse.2017220601.
https://mgppu.ru/about/publications/nsdid_report
- Фонд «Дети в трудной жизненной ситуации». Современные аспекты неблагополучия и пути их решения. М. Издательство «Перо», 2019 (электронная публикация), стр.9.
https://www.aksp.ru/work/sd/family/vmeste_det/files/2019/doklad-deti-v-trudnoj-zhiznennoj-situacii.pdf
- McCormick, Christine. 2011. Case management practice within Save the Children child protection Programmes. Save the Children Fund. 2011.
- Gale, Chrissie. 2019. Children Without Parental Care and Alternative Care Findings from Research. CELCIS.
https://www.celcis.org/files/8115/6768/9042/Children_without_parental_care_and_alternative_care_report.pdf/

- Global Social Service Workforce Alliance Case Management Interest Group. 2018. "Core Concepts and Principles of Effective Case Management: Approaches for the Social Service Workers". 2018.
- Hollenweger, J. and Lienhard, P. 2011, Standardisiertes abklärungsverfahren (sav) Instrument des Sonderpädagogik-Konkordats als Entscheidungsgrundlage für die Anordnung verstärkter individueller Massnahmen, Herausgeberin: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Bern, 2011. http://peterlienhard.ch/download/2011_szh_sav_lienhard_hollenweger.pdf
- World Bank. 2002. Child Welfare Outcomes During the 1990s: The Case of Russia, Volume 2. Main Report. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15325/>
- World Bank. 2003. World Development Report 2004: *Making Services Work for Poor People*. World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986> License: CC BY 3.0 IGO."
- World Health Organization. 2002. International Classification of Functioning, Disability and Health. Geneva.
- World Health Organization. 2010. World Health Organization Disability Assessment Schedule (WHODAS 2.0). Geneva. <https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health/who-disability-assessment-schedule/>

Приложение

Таблица А1 — Выявляемость детей, оставшихся без попечения родителей, в течение года, на 100 тыс. детского населения, 2016-2020 гг.

Регион	2016	2017	2018	2019	2020	Регион	2016	2017	2018	2019	2020
Адыгея Республика	259	250	212	180	119	Костромская область	165	143	163	140	126
Алтай Республика	441	378	203	199	243	Краснодарский край	127	112	103	96	106
Алтайский край	183	159	178	178	161	Красноярский край	351	310	296	287	262
Амурская область	408	359	405	375	241	Крым Республика	212	204	186	168	179
Архангельская обл.	270	264	252	242	196	Курганская область	520	265	237	260	234
Астраханская область	286	166	184	151	170	Курская область	128	116	114	113	123
Башкортостан Респ.	155	136	120	124	127	Ленинградская обл.	200	175	180	155	156
Белгородская область	107	95	117	105	89	Липецкая область	143	129	120	134	115
Брянская область	187	171	145	147	115	Магаданская область	276	259	232	158	180
Бурятия Республика	413	263	242	288	247	Марий Эл Республика	233	185	165	156	131
Владимирская обл.	236	205	207	191	166	Мордовия Республика	155	111	77	117	104
Волгоградская обл.	175	152	159	140	129	Москва	84	63	64	57	57
Вологодская область	234	204	201	208	194	Московская область	142	121	110	105	104
Воронежская область	164	131	117	125	117	Нижегородская область	241	213	198	184	163
Дагестан Республика	59	48	49	37	40	Новгородская область	246	232	222	239	221
Еврейская а.о.	628	532	622	493	457	Новосибирская область	190	174	180	165	161
Забайкальский край	388	280	254	288	310	Омская область	240	206	180	189	174
Ивановская область	200	183	170	189	168	Оренбургская область	264	221	183	171	151
Иркутская область	325	270	278	274	242	Орловская область	169	166	134	131	129
Кабардино-Балкария	80	57	62	54	51	Пензенская область	111	120	121	116	110
Калининградская обл.	187	144	133	130	113	Пермский край	245	233	228	233	194
Калужская обл.	163	174	163	131	130	Приморский край	333	243	246	240	195
Камчатский край	309	329	300	287	309	Псковская область	252	195	205	225	171
Карачаево-Черкессия	126	109	97	88	82	Калмыкия Республика.	109	100	124	79	109
Карелия Респ.	259	217	244	213	201	Тыва Республика	658	589	493	493	415
Кемеровская область	320	301	299	297	281	Ростовская область	154	130	140	139	122
Кировская область	243	211	182	216	187	Нижегородская область	241	213	198	184	163
Коми Республика	282	217	245	209	201	Новгородская область	246	232	222	239	221

Регион	2016	2017	2018	2019	2020	Регион	2016	2017	2018	2019	2020
Рязанская область	180	146	157	127	115	Тульская область	233	206	162	184	152
Самарская область	238	200	196	177	164	Тюменская область	232	180	195	181	154
Санкт-Петербург	119	96	84	92	85	Удмуртия Республика	195	190	162	155	142
Саратовская область	171	139	134	128	120	Ульяновская область	221	173	189	180	165
Саха (Якутия) Респ.	295	256	230	252	193	Хабаровский край	318	298	265	254	248
Сахалинская область	327	265	237	207	187	Хакасия Республика	363	344	298	276	253
Свердловская область	233	206	196	183	169	Ханты-Мансийский АО	123	108	130	104	94
Севастополь	94	110	85	91	78	Челябинская область	248	199	209	188	200
Сев. Осетия Респ.	84	79	68	74	67	Чувашия Республика	148	115	123	115	109
Смоленская область	326	232	244	226	194	Чукотский АО	633	402	396	604	420
Ставропольский край	113	93	95	97	89	Ямал-Ненецкий АО	239	189	191	178	163
Тамбовская область	161	137	140	128	117	Ярославская область	202	196	207	187	171
Татарстан Республика	137	126	113	98	92	Чеченская Республика	86	77	58	61	60
Тверская область	256	244	216	210	179	Ингушетия Республика	93	59	64	71	32
Томская область	261	237	224	194	182	Россия	197	167	161	155	143

Источники: рассчитано по форме статистической отчетности № 103- РИК и данным Росстата о половозрастном составе населения по регионам за соответствующий год.

Таблица А2 – Устройство детей, оставшихся без родительского попечения, выявленных в соответствующем году, 2009-2020 гг.

Год	Число выявленных за год детей, оставшихся без родительского попечения, чел. на 100 тыс. детского населения	Число выявленных за год детей, оставшихся без родительского попечения, чел., всего	Из них:						
			Устроены в учреждения	Устроены под опеку	Усыновлены	Зачислены в учреждение профессионального образования (интернатное содержание)	Воссоединились с семьей	Выбыли по той или иной причине	Остались неустроенными на конец года
2009	441	114 715	28 361	61 804	4 465	2 030	9 578	1 274	7 203
2010	386	101 017	26 800	51 597	3 965	1 736	9 471	1 087	6 361
2011	336	88 522	23 790	44 920	3 542	1 391	8 632	981	5 266
2012	299	79 990	21 410	41 266	3 095	1 374	7 380	904	4 561
2013	270	73 331	17 299	41 243	2 854	1 078	6 366	984	3 507
2014	232	65 162	12 098	41 047	2 920	790	5 096	1 268	1 943
2015	210	60 111	11 330	39 555	2 591	565	3 273	1 351	1 446
2016	197	58 716	11 272	39 094	2 062	516	3 069	1 692	1 011
2017	167	50 531	9 234	34 148	1 808	327	2 426	1 764	824
2018	161	49 106	10 405	32 112	1 623	266	2 082	1 781	837
2019	155	47 640	10 417	30 843	1 283	308	1 997	1 977	815
2020	143	44 210	9 137	29 505	884	249	1 638	2 083	714

Источники: данные формы статистического учета 103-РИК. Выявляемость детей на 100 тыс. детского населения рассчитана по данным формы 103-РИК и данным Росстата о половозрастной структуре населения по регионам.

Приложение А3: Выплаты опекунам и приемным родителям в Республике Татарстан и в Ленинградской области в 2021 году 2021

Республика Татарстан

Ежемесячная выплата на содержание ребенка опекунам и приемным родителям, на каждого ребенка, находящегося у них под опекой:

- 9 357 руб. на ребенка дошкольного возраста
- 10 790 руб. на ребенка школьного возраста.

Вознаграждение приемных родителей (возмездная опека):

- 3 000 руб. за каждого ребенка
- выплата увеличивается на 30% на каждого ребенка младше 3 лет, ребенка с инвалидностью или с поведенческими отклонениями
- увеличивается до 50% минимального размера оплаты труда для лиц с педагогическим или медицинским образованием.

Ленинградская область

1. Ежемесячная выплата на содержание подопечного:
 - 9 585 руб. на ребенка младше 6 лет
 - 12 520 руб. на ребенка старше 6 лет
2. Ежемесячное вознаграждение приемных родителей (каждому родителю в семьях с двумя родителями), руб.:
 - 6 000 - 1 ребенок
 - 7 500 - 2 ребенка
 - 9 000 - 3 ребенка
 - 10 500 - 4 ребенка
 - 12 000 - 5 детей
 - 13 500 - 6 детей
 - 15 000 - 7 детей
 - 16 500 – 8 и более детей.
3. Ежемесячное вознаграждение приемных родителей в неполных семьях, руб., в зависимости от числа детей под опекой:
 - 12 000 - 1 ребенок
 - 15 000 - 2 ребенка
 - 18,000 - 3 ребенка
 - 21,000 - 4 ребенка
 - 24,000 - 5 детей
 - 27,000 - 6 детей
 - 30,000 - 7 детей
 - 33,000 - 8 и более детей.

Ежемесячная надбавка к вознаграждению, выплачиваемую приемным родителям ребенка инвалида, ребенка младше 3 лет или ребенка с поведенческими отклонениями равна минимальному прожиточному уровню, установленного в Ленинградской области для трудоспособного населения, в первом квартале текущего года.

Источник: <https://setdoc.ru/>

Англия: организация и функционирование центров социальной защиты детей на местном уровне

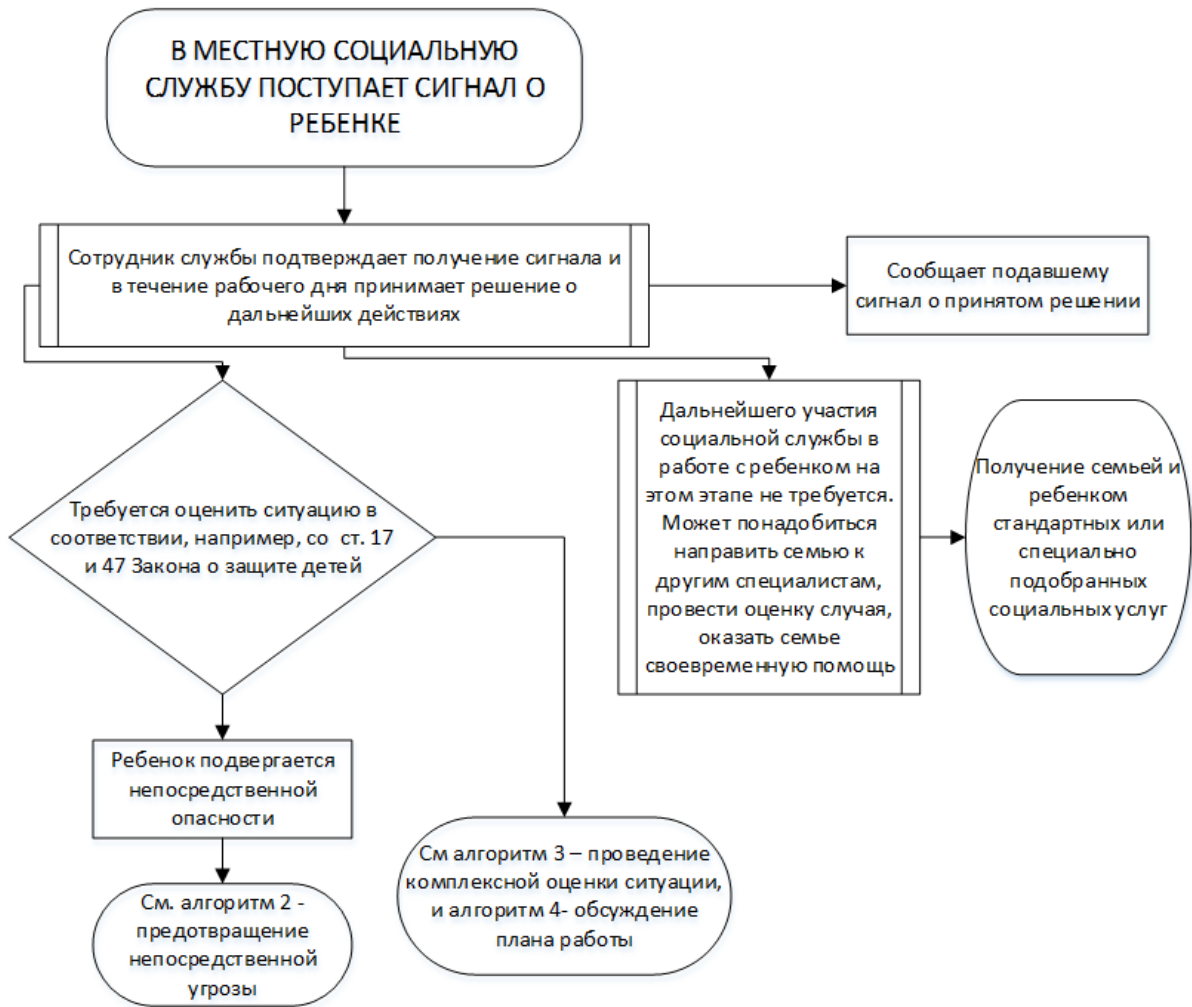
Здесь мы показываем, что входит в понятие «оценка ситуации в семье» и как построен алгоритм работы служб системы защиты детей в Англии. Диаграммы алгоритмов позаимствованы из действующего руководства для специалистов социальных служб. См.: HM Government. 2018. *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*, July 2018. Это руководство можно бесплатно скачать по ссылке:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942454/Working_together_to_safeguard_children_inter_agency_guidance.pdf

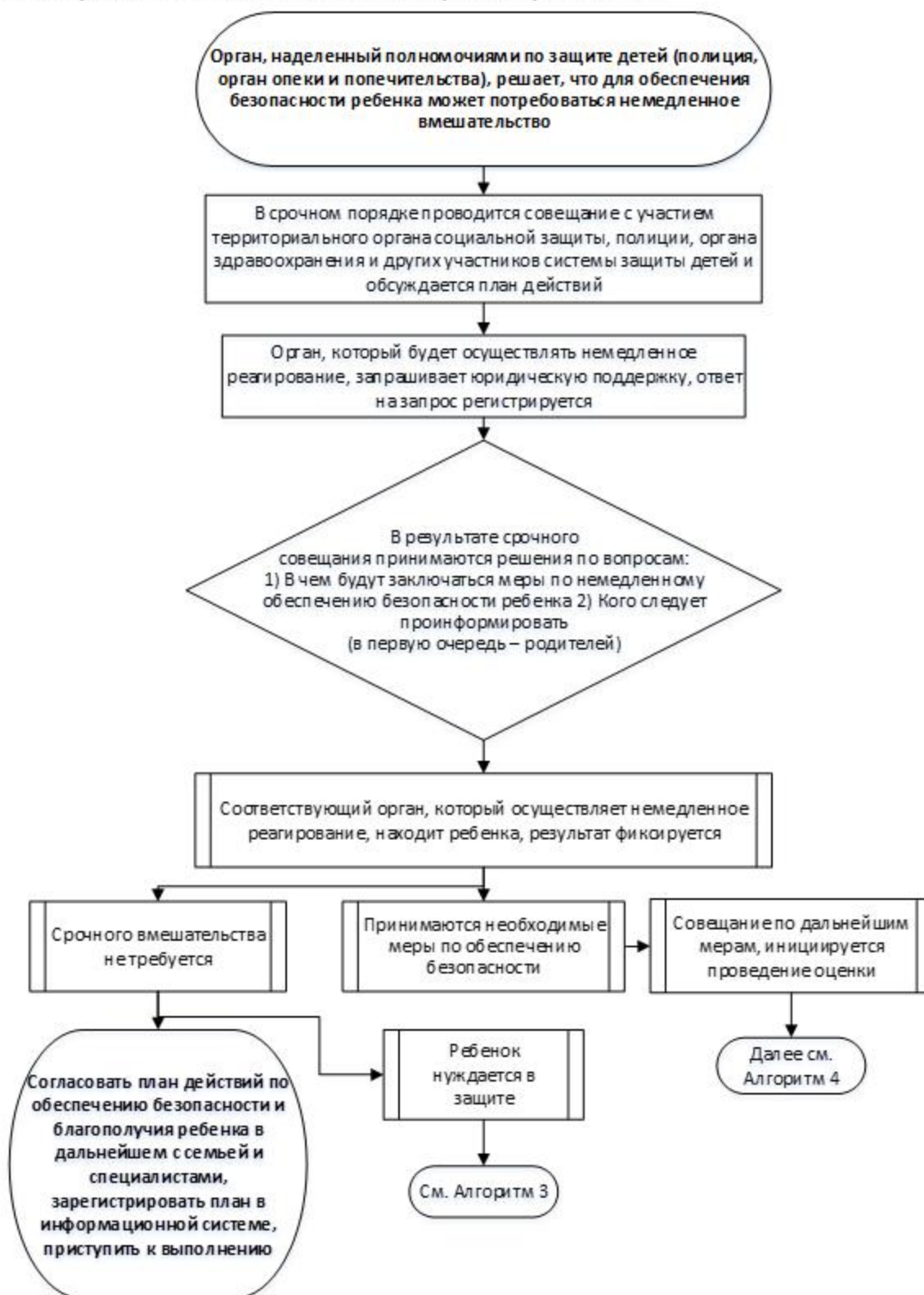
Чтобы разобраться во всех подробностях того, как работает эта система, в т.ч. как происходит работа по поступившим сигналам, рекомендуем ознакомиться с полным текстом руководства.



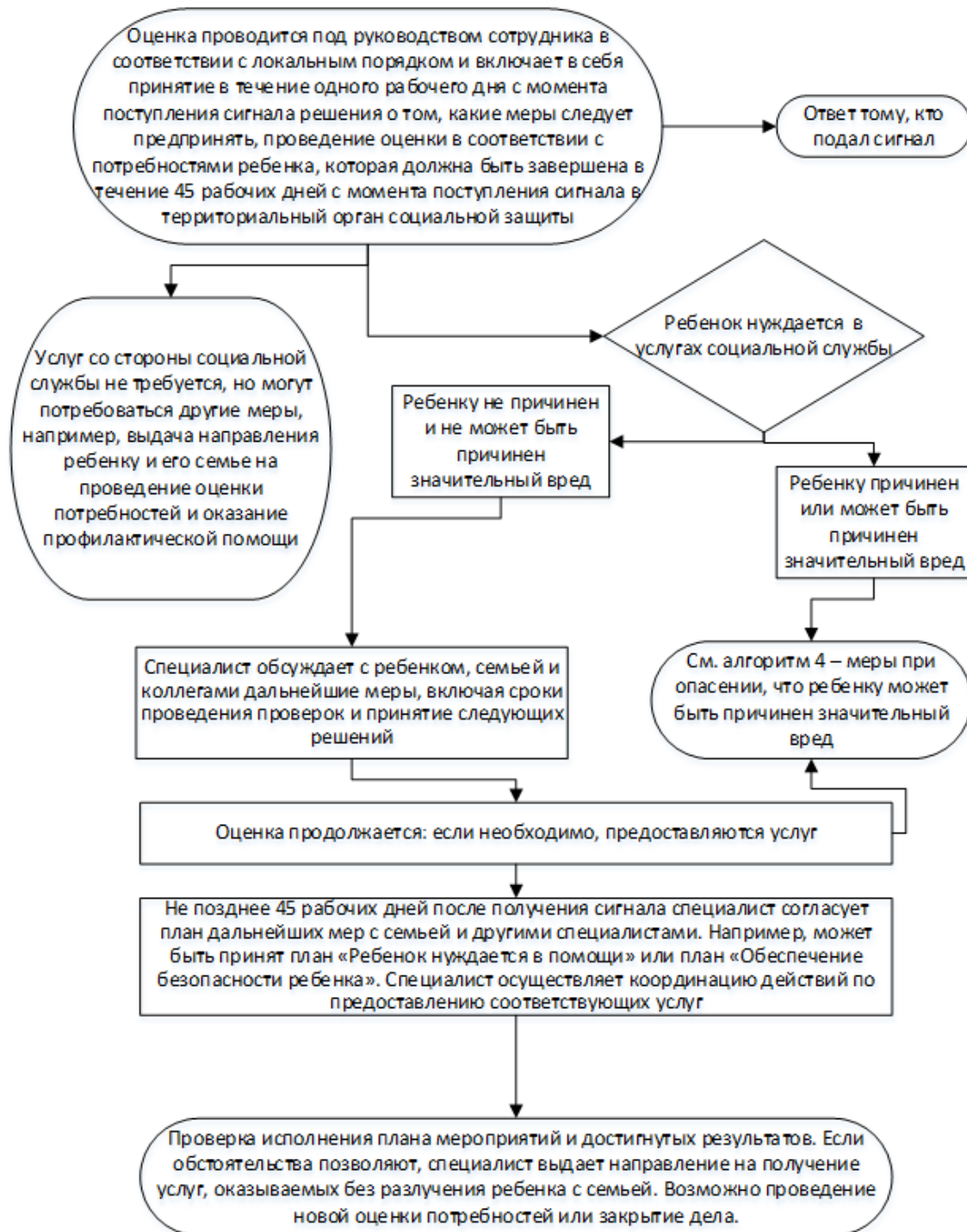
Алгоритм 1: Действия при поступлении сигнала в местную социальную службу (центр социального обслуживания населения)



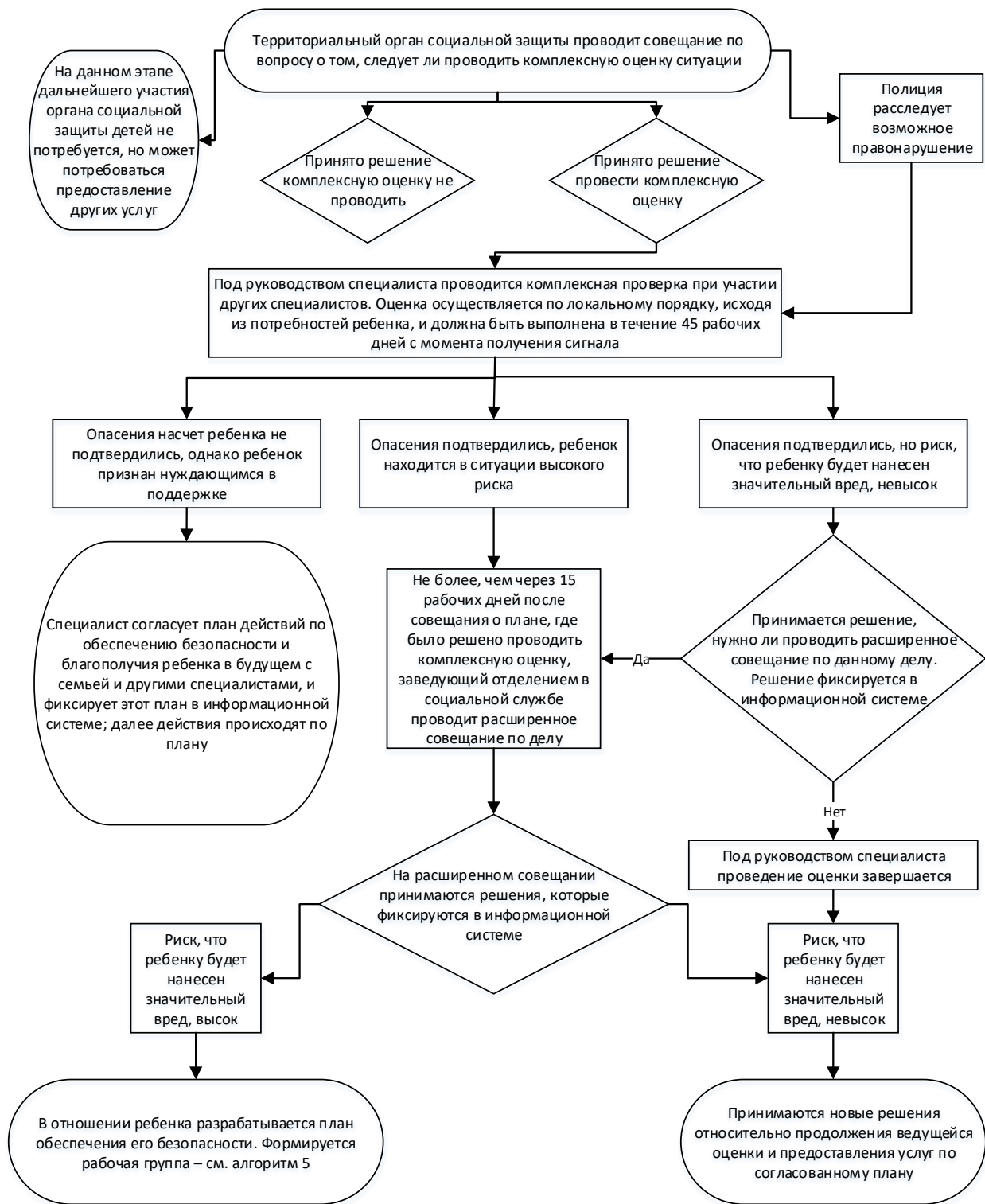
Алгоритм 2. Немедленное реагирование



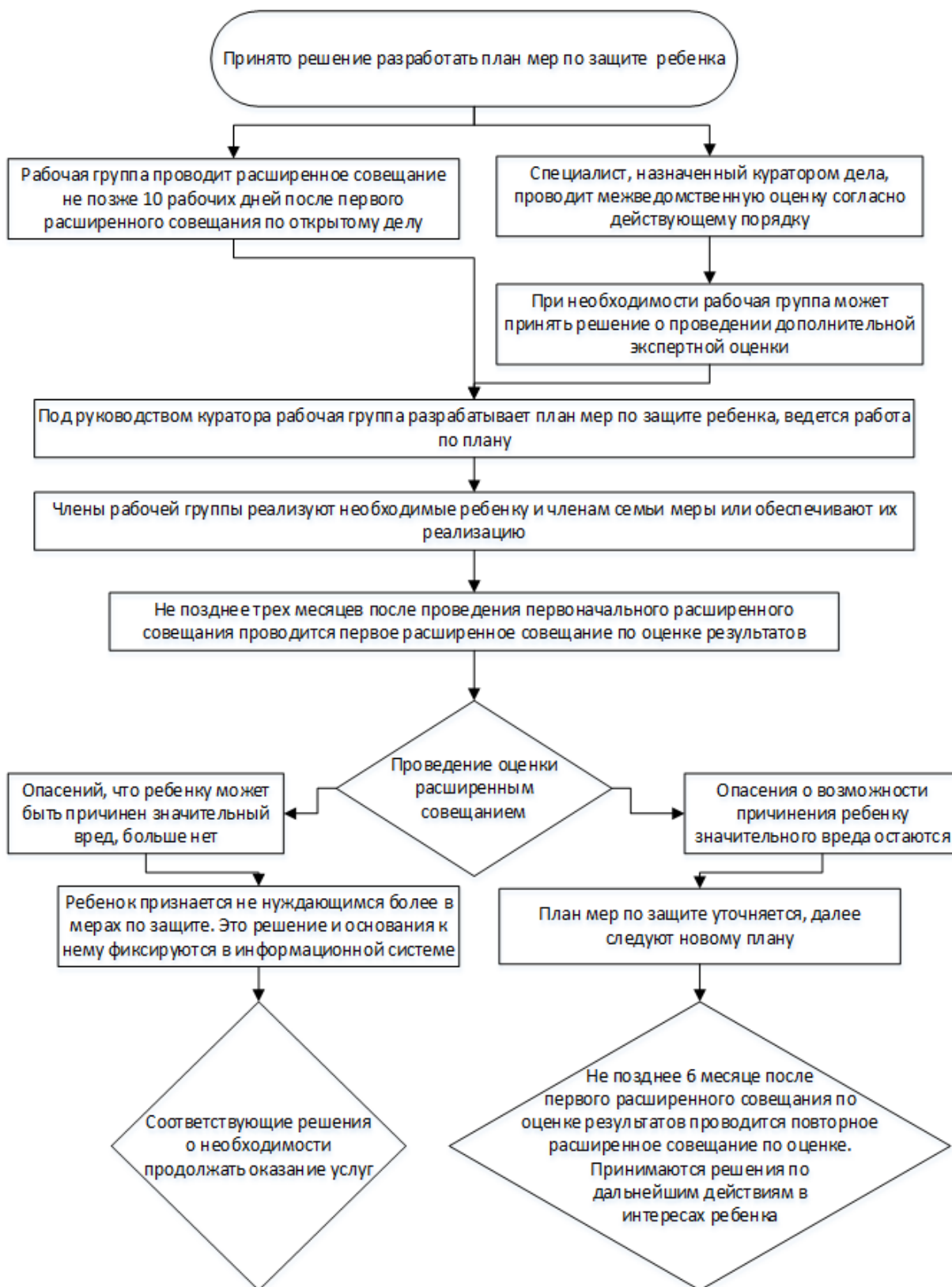
Алгоритм 3. Меры по оценке ситуации с ребенком



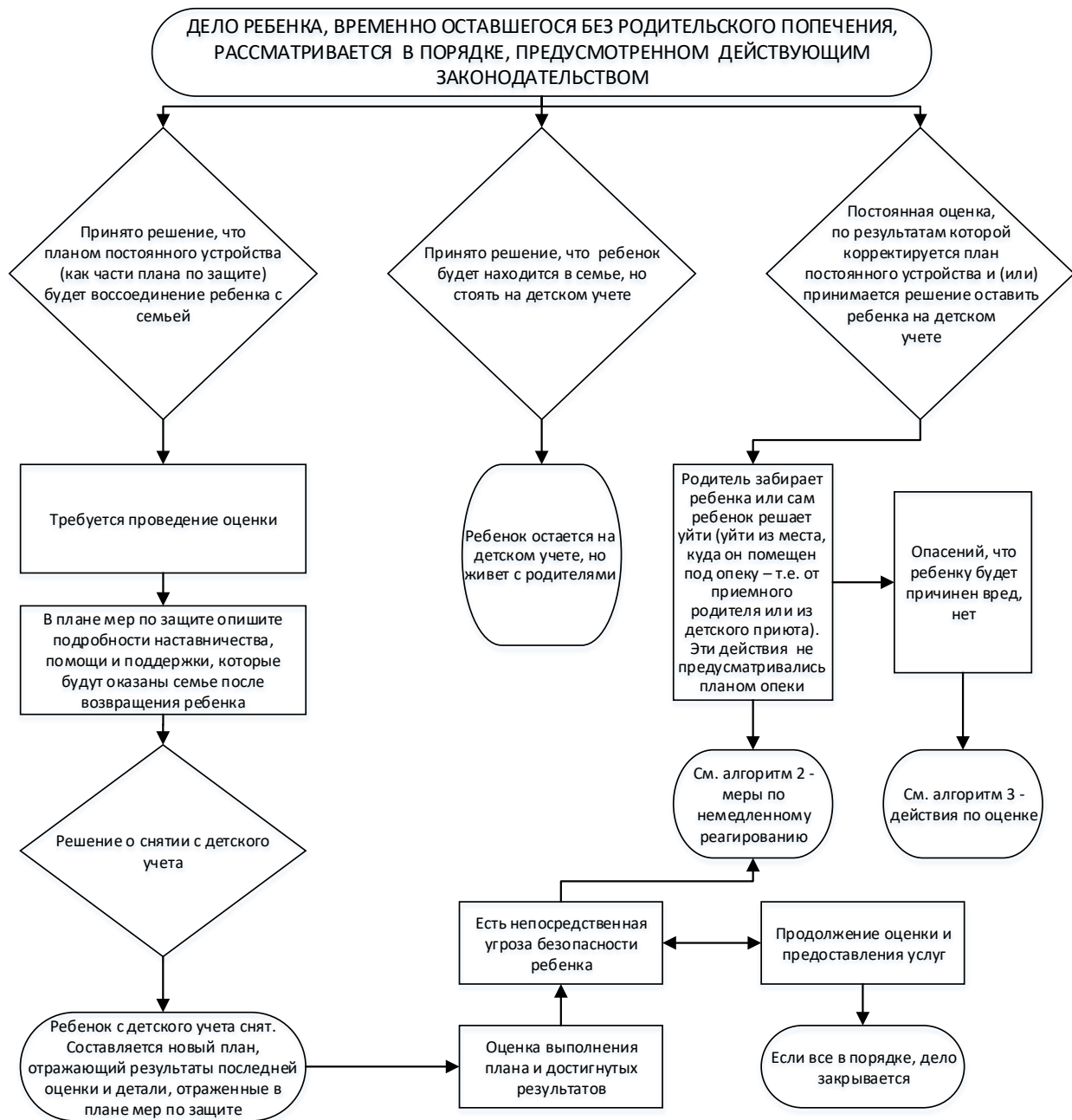
Алгоритм 4: Порядок действий после обсуждения плана



Алгоритм 5: Что происходит после расширенного совещания по делу, включая повторное рассмотрение по делу?



Алгоритм 6: Воссоединение ребенка с семьей



ОБ АВТОРАХ



Александра Пошарац, ведущий экономист, руководитель Программы развития человеческого потенциала Всемирного банка



Олеся Феоктистова, руководитель Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации



Елена Андреева, старший научный сотрудник Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации



Мария Нагерняк, Высшая школа экономики, заместитель проректора и ведущий эксперт Института социальной политики ВШЭ



Дмитрий Бычков, ведущий научный сотрудник Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации



Александр Спивак, ведущий эксперт Института социальной политики, ВШЭ, советник, Национальный институт охраны детства