

СКОЛЬКО СТОИТ СИРОТСТВО в России?

Ирина Анатольевна Бобылева,

главный специалист-эксперт Благотворительного фонда социальной помощи детям «Расправь крылья!», старший научный сотрудник Института семьи и воспитания РАО, доцент, кандидат педагогических наук

Сиротство в современной России — явление чрезвычайно затратное. Цена, которую платит каждый ребёнок, оставшийся без попечения родителей, не поддаётся материальному измерению. Это и взросление без опоры на заботу и любовь родителей, и трудности, обусловленные поиском своих корней, своего места в обществе, и риск оказаться в ситуации социальной изоляции. А для государства — это значительные финансовые расходы. И в первую очередь они связаны с полным обеспечением детей, нуждающихся в государственной защите.

Родители имеют право на воспитание ребёнка до его совершеннолетия и выполняют обязанности по его содержанию, воспитанию, обучению, развитию, защите его прав и интересов¹. Но сегодня в России на каждую тысячу приходится 26 детей, которые не воспитываются своими родителями.

По данным Министерства образования и науки Российской Федерации, численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составила в 2011 году 641 462 человека.

Сиротами становятся дети, у которых умирают оба или единственный родитель. Однако дети могут остаться без родительской заботы, стать сиротами и при живых родителях. Это происходит, когда родители лишены родительских прав или ограничены в родительских правах, признаны недееспособными,

¹ Семейный кодекс Российской Федерации. Статья 63.

когда они длительно отсутствуют, уклоняются от воспитания детей или защиты их прав и интересов. Более 80% детей, лишённых родительского попечения, — сироты при живых родителях². Таких детей называют «социальными сиротами».

Социальное сиротство — сложный общественный феномен, который обусловлен нерешёнными социально-экономическими проблемами нашего общества, отсутствием выстроенной системы помощи семье и детям, проблемой наркотической и алкогольной зависимости, хронической бедностью значительной части населения (по данным Росстата, 20% детей в возрасте до 16 лет проживают в малоимущих семьях).

Чаще всего дети становятся социальными сиротами в результате судебных решений

² Тезисы к выступлению министра образования и науки Российской Федерации Дмитрия Ливанова на заседании Правительства Российской Федерации по вопросу «О плане первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». 30 августа 2012 года, <http://минобрнауки.рф/пресс-центр/2571>

в отношении родителей о лишении их родительских прав. Эта законодательная мера направлена на охрану прав детей, воспитывающихся в семье, где родители уклоняются от обязанностей по их воспитанию, а также на защиту детей от жестокого обращения и вредного влияния (например, родители являются хроническими алкоголиками, наркоманами) со стороны родителей.

В 2011 году было выявлено 82 177 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них 82% получили такой статус в результате лишения (ограничения) родительских прав.

Анализ судебной практики показывает, что наиболее распространённые основания для лишения родительских прав — уклонение от выполнения обязанностей родителей и отказ без уважительных причин взять своего ребёнка из лечебного, воспитательного учреждения. Согласно экспертным оценкам, до 90% родителей, лишённых своих прав, страдают алкоголизмом.

В России сегодня (в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве») существуют два вида устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Первый — семейные формы воспитания, представленные усыновлением (национальным и международным), а также опекой и попечительством, которые могут быть как безвозмездными, так и возмездными (например, приёмная и патронатная семья). Второй вид устройства ребёнка — передача его под надзор в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (интернатное учреждение).

На начало 2012 года число детей, находящихся на семейных формах воспитания, составляло 556 061 человек (87%). И 79 450 детей (12%) воспитывались в 1344 образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В современной истории социального сиротства можно выделить несколько этапов³:

³ Выделены экспертами направления «Социальная политика» Фонда «Институт экономики города», <http://mordoviya.opekaweb.ru/page.php?id=377>

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

1991–1996 годы — адаптационный период, начало которого совпало с резким постреформенным спадом производства и падением доходов населения. В это время цифры ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, существенно возросли. Государство реагировало на эти события расширением сети институциональных учреждений и изменениями в законодательстве.

1997–2005 годы — стабилизационный период. Темпы выявления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, снизились, было принято несколько законодательных актов, формирующих социальную защиту детей. Приоритеты в области решения проблемы социального сиротства стали постепенно меняться в сторону семейного устройства. Но развитие семейных форм устройства ещё не стало частью государственной политики.

2006–2012 годы — деинституционализация. В рамках государственной политики сформулированы цели по снижению числа детей в интернатных учреждениях, принят ряд мер по материальному стимулированию семейного устройства детей-сирот.

Государственное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включает предоставление в период их пребывания в соответствующем государственном или муниципальном учреждении, в семье опекуна, попечителя, приёмных родителей бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды и обуви, бесплатного общежития и бесплатного медицинского обслуживания или возмещение их полной стоимости⁴.

Кроме этого, государство предоставляет, обеспечивает и охраняет дополнительные

⁴ Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Статья 1.

И.А. Бобылева. **Сколько стоит сиротство в России?**

гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей⁵. Меры по предоставлению данных гарантий основываются на государственных минимальных социальных стандартах для определения финансовых затрат по их осуществлению.

Государственные расходы в пользу детей, в том числе сирот, финансируются из федерального бюджета, консолидированного бюджета регионов, а также государственных внебюджетных фондов (Фонд социального страхования, Фонд медицинского страхования Российской Федерации).

В соответствии со статьёй 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства отнесена к вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом от 2003 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (подпункт 26 пункта 2 статьи 26.3) социальная поддержка детей-сирот отнесена к вопросам ведения субъектов Российской Федерации и с 1 января 2005 года финансируется из региональных бюджетов.

Однако в федеральном бюджете на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также заложены средства. Они распределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности и численности контингента получателей.

Расходы федерального бюджета на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

⁵ Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Статья 4.

- субсидии⁶ на содержание ребёнка в семье опекуна, приёмной семье, на оплату труда приёмного родителя;
- субвенции⁷ на выплату единовременного пособия при всех формах устройства в семью детей, лишённых родительского попечения;
- субсидии на обеспечение жильём детей-сирот или оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой и попечительством (не имеющих закреплённого за ними жилого помещения);
- трансферты⁸ ФОМС на диспансеризацию находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- субвенции на перевозку несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей и детских домов.

В государственном докладе «О положении детей в Российской Федерации» приводятся данные о расходах федерального бюджета на сирот⁹.

⁶ Субсидия (от лат. subsidium — помощь, поддержка) — межбюджетный трансферт, предоставляемый в целях софинансирования расходных обязательств нижестоящего бюджета. Основные свойства субсидии: безвозвратная, безвозвратная передача средств (по субвенции возможен возврат средств, если средства ушли на другую цель); целевой характер; софинансирование (на условиях долевого финансирования).

⁷ Субвенция (от лат. subvenire — приходить на помощь) — вид денежного пособия местным органам власти со стороны государства, выделяемого на определённый срок на конкретные цели; в отличие от дотации подлежат возврату в случае нецелевого использования или использования не в установленные ранее сроки.

⁸ Трансферт (фр. transfert, от лат. transfero — переносу, перемещая) — финансовая помощь бюджета вышестоящего уровня нижестоящему (межбюджетный трансферт). Например, финансовая помощь федерального бюджета региональному бюджету или региональному — местному.

⁹ Государственный доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 ноября 2011 г. «О положении детей в Российской Федерации» (2010 год), <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55087982/>

На выплату единовременных пособий семьям, воспитывающим детей, лишённых родительского попечения, в 2010 году (с учётом индексации) из федерального бюджета в бюджеты субъектов перечислено 1141,4 млн рублей, данным видом пособия воспользовались 59,8 тыс. граждан. Необходимо отметить, что размер указанного пособия на 1 января 2011 года с учётом индексации составляет 11 703,13 рублей. В 2011 году на эту выплату в федеральном бюджете были запланированы средства в размере 1205,7 млн рублей.

Объём средств федерального бюджета для выплаты субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приёмных семьях, а также на вознаграждение приёмным родителям в 2009-м, 2010-м и 2011 годах составил 6174,4 млн рублей. Эти средства в 2011 году получили 368 696 детей, находящихся под опекой (попечительством) и в приёмных семьях. Средний размер денежных выплат на содержание ребёнка, оставшегося без попечения родителей, составил в 2011 году 6633 рубля. А средний размер вознаграждения приёмному родителю — 9009 рублей. Такое вознаграждение получили 59 465 приёмных родителей.

Объём средств федерального бюджета для выплаты субсидий на обеспечение жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе, находящихся под опекой и попечительством, в 2010 году составил 1 105,38 млн рублей, в 2007–2009 годах — 2 640,4 млн рублей.

Выделяются также средства на проведение диспансеризации детей-сирот, пребывающих в стационарных учреждениях (субсидии из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования). В 2012 году они определялись таким нормативом: 2313 рублей на одного ребёнка в возрасте от 0 до 4 лет (включительно) и 2900 рублей — в возрасте от 5 до 17 лет (включительно).

Федеральными денежными выплатами являются социальная и трудовая пенсии по случаю потери кормильца. Трудовую пенсию по-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

лучают дети-сироты, умершие родители которых имели страховой стаж. Если умерший кормилец не имел страхового стажа, то детям назначается социальная пенсия в связи со смертью кормильца. Абсолютный прирост среднего размера социальной пенсии по случаю потери кормильца в 2009 году составил 1740 рублей для детей-сирот, потерявших обоих родителей, и 857 рублей для детей, потерявших одного из родителей; в 2010 году — 711 рублей для детей-сирот, потерявших обоих родителей, и 358 рублей для детей, потерявших одного из родителей¹⁰.

Таким образом, основные затраты федерального бюджета направлены на развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (через поддержку семей, принимающих на воспитание таких детей), и обеспечение их жильём, но основная финансовая нагрузка по социальной поддержке детей-сирот ложится на субъекты Российской Федерации. Финансирование этой сферы составляет около четверти всех расходов региональных бюджетов. В федеральном же бюджете аналогичные расходы составляют менее 2%¹¹.

Самые большие финансовые затраты связаны с пребыванием ребёнка-сироты в интернатном учреждении. Менее затратным для государства является нахождение ребёнка в замещающей семье. И наименьшие финансовые вложения сегодня делаются в профилактику семейного неблагополучия и социального сиротства.

Бюджетные затраты на содержание детей в интернатных учреждениях

¹⁰ Государственный доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 ноября 2011 г. «О положении детей в Российской Федерации» (2010 год), <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55087982/>

¹¹ Анализ эффективности бюджетных расходов. С. 28.

И.А. Бобылева. **Сколько стоит сиротство в России?**

колоссальны — от 400 тыс. до 1 млн рублей¹² на одного ребёнка ежегодно. Так, в Москве в 2011 году на содержание ребёнка в детском доме было предусмотрено 623 453 рубля. Норматив по специальным (коррекционным) детским домам составил 717 022 рубля. Для детских домов-школ норматив установлен в размере 647 200 рублей¹³. А обеспечение в 2011 году каждого ямальского детдомовца всем необходимым обошлось окружному бюджету в 1 млн 24 тыс. рублей.

В расчёт нормативов финансовых затрат на содержание одного воспитанника включаются:

- расходы на реализацию федеральных государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования (по текущим расходам на оплату труда и по начислениям заработной платы);
- компенсационные выплаты на книгоиздательскую продукцию, а также на частичное обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с образовательным и воспитательным процессом (расходы на приобретение наглядных пособий, расходных материалов, канцелярских товаров, игр, игрушек, книг, медикаментов);
- хозяйственные расходы, услуги связи, транспортные расходы, услуги по содержанию имущества, приобретение мягкого инвентаря, одежды и обуви;
- расходы на питание;

¹² Из выступления заместителя министра образования и науки Российской Федерации Натальи Третьяк на круглом столе, посвященном обсуждению законопроекта о социальном патронате. 21.09.2012.

¹³ Постановление Правительства Москвы от 07.09.2010 № 786-ПП «Об утверждении нормативов финансовых затрат на содержание воспитанника в государственных образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, системы Департамента образования города Москвы».

- расходы, связанные с приобретением оборудования, проведением текущего и капитального ремонтов, оплатой коммунальных услуг и т.п.

Но немалые затраты на содержание детей-сирот в учреждениях не обеспечивают им успешную социализацию. Зачастую выпускники интернатных учреждений испытывают значительные трудности при вступлении в самостоятельную жизнь, что делает необходимой их дальнейшую поддержку. А это новые финансовые расходы.

Наряду с экономическими потерями в результате пребывания детей в институциональных условиях общество несёт огромные социальные издержки, связанные с социализацией выпускников учреждений интернатного типа, многие из которых с трудом адаптируются в обществе, подвержены высокому риску дезадаптации и противоправного поведения с воспроизводством моделей деструктивного поведения в последующих поколениях¹⁴.

При этом на содержание ребёнка-сироты, который воспитывается в семье, уходит почти в три раза меньше финансовых средств, чем в интернатном учреждении. Так, воспитание ребёнка в приёмной семье Ямала, в зависимости от возраста, обошлось в 2011 году от 351 до 436 тыс. рублей. Во Владимирской области содержание ребёнка в семье опекуна составляет около 100 тыс. рублей, а в приёмной семье — около 190 тыс. рублей.

Прямые расходы бюджета, связанные с содержанием детей, лишённых родительского попечения, в опекунских семьях ограничиваются выплатами опекунам пособий на содержание детей. Возмещаются расходы на выплату ежемесячных пособий опекунам на питание, одежду, обувь, мягкий инвентарь на одно физическое лицо. Кроме того, расходы на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,

¹⁴ Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы.

при их трудоустройстве и поступлении в образовательные учреждения в соответствии с нормами обеспечения воспитанников детских домов (в соответствии с региональным законодательством).

Для бюджета стоимость содержания детей-сирот в приёмных семьях складывается из выплаты пособий на содержание ребёнка, которое по размеру совпадает с тем, что получают опекуны, и выплаты вознаграждений приёмным родителям. Размер вознаграждений в регионах может зависеть от числа приёмных детей, их возраста, а также от наличия инвалидов среди приёмных детей.

Для того, чтобы семейные формы стали приоритетными в устройстве детей-сирот, во многих субъектах Российской Федерации установлены дополнительные выплаты, которые регулируются в зависимости от региональных демографических показателей и социально-психологических характеристик ребёнка (возраст ребёнка, медицинский статус, особенности развития и поведения, продолжительность нахождения ребёнка в семье, число детей, взятых на воспитание и пр.).

Так, в Законе «Об организации опеки, попечительства и патронажа в Москве» предусмотрены дополнительные льготы для приёмных родителей или патронатных воспитателей, например, ежемесячные выплаты в размере 15 155 рублей в расчёте на каждого ребёнка. А если ребёнок инвалид, то сумма увеличивается на 70%. Если семья взяла трёх детей и больше, то оба родителя будут получать ежемесячное денежное вознаграждение.

Активная государственная политика, направленная на стимулирование граждан к семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привела к значительному сокращению воспитанников учреждений интернатного типа (на 42% за последние пять лет; в 2011 году — на 105,7 тыс. детей). Изменился и контингент детей, пребывающих в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: около 70% всех воспитанников — дети подросткового возраста, 33% — дети с ограниченными возможностями здоровья, 40% — дети, име-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ющие братьев и сестёр¹⁵. Понятно, что возможности передачи таких детей в семьи ограничены, поэтому потребность в интернатных учреждениях сегодня остаётся.

Кроме того, позитивная динамика семейного устройства детей-сирот сопровождается и множеством проблем, таких как отказ от детей и возвращение их в детские дома (в некоторых регионах — до 25%), рост случаев физического, сексуального и психологического насилия над приёмными детьми, неисполнение родительских обязанностей, пренебрежения детьми, эксплуатации детского труда. Большая часть этих проблем обусловлена недостатками в отборе и подготовке замещающих родителей, а также отсутствием сопровождения замещающей семьи.

К сожалению, в настоящее время на местах, в отдельных субъектах Российской Федерации, не всегда осуществляется достаточно продуманная политика в отношении сокращения этих учреждений и пребывания в них детей-сирот. Далеко не во всех субъектах существует чёткий план реструктуризации учреждений, который включал бы и оценку результатов деятельности такого учреждения, и возможных последствий его закрытия. В погоне за статистикой по закрытию интернатных учреждений принимаются решения об их слиянии и объединении. Чаще закрывают небольшие детские дома. Конечно, это сделать проще, чем закрыть большое учреждение. Но именно малокомплектное учреждение может создать условия наиболее приближенные к жизни в семье. Мировая практика показывает, что для минимизации социально-психологических последствий пребывания ребёнка в интернатном учреждении количество проживающих в нём детей не должно превышать 15–20 максимум, а идеально — 12–15 человек.

¹⁵ Там же.

И.А. Бобылева. Сколько стоит сиротство в России?

Необходим взвешенный подход к реструктуризации и реформированию интернатных учреждений, который предусматривает, во-первых, поэтапное сокращение количества таких учреждений — по мере создания необходимых условий для устройства детей в семьи. Преобразование таких учреждений в службы подготовки и сопровождения замещающих семей, службы социальной адаптации и сопровождения выпускников, а не их бездушное механическое закрытие, во-вторых, создание для детей, которых не удаётся устроить в семьи, учреждений с малой наполняемостью и близких к семейным условиям проживания и воспитания¹⁶.

Продолжение реформирования интернатных учреждений, создание в них условий, приближенных к семейным, создание новых современных детских домов квартирного типа и в форме детской деревни рассматриваются в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы как мера, направленная на защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

¹⁶ Из выступления директора Департамента воспитания и социализации детей Министерства образования и науки Российской Федерации А.А. Левицкой на Всероссийском совещании «Проблемы адаптации и сопровождения выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», 27—29 июня 2011 г.

И конечно, необходима профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства. Ведь часто небольшая помощь семье на этапе, когда её ресурсы ещё не истощены, позволяет родителям выйти из кризиса, преодолеть трудную ситуацию и сохранить ребёнка в кровной семье. А значит, государству не потребуются огромные средства на содержание ребёнка, оставшегося без попечения родителей.

Содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, — прямые социальные расходы. Но вложение средств в социальную сферу не предполагает их быстрой отдачи. Часто получается наоборот: вложение ресурсов приводит к ухудшению формальных показателей, поскольку способствует формированию инструментов, выявляющих неблагополучие. Социальный эффект носит отложенный характер, его нельзя оценивать, ориентируясь на годовые результаты. Так, *эффективность государственных мер поддержки детей-сирот выражается в экономических показателях их взрослой жизни*. И сегодня многие начинают понимать, что инвестиции в ребёнка минимизируют будущие риски, и учатся оценивать отлаженные результаты, экономически обосновывать профилактические действия.