

## Государственная поддержка детей- сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

**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

*Цена, которую платит каждый конкретный 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».*

● *дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей* ● *социальное сиротство* ● *защита прав и интересов ребёнка* ● *приёмная, опекунская и патронатная семья* ● *организация для детей-сирот*

Родители имеют право на воспитание ребёнка до его совершеннолетия и выполняют обязанности по его содержанию, воспитанию, обучению, развитию, защите его прав и интересов<sup>1</sup>. 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, когда они длительно отсутствуют, уклоняются от воспитания детей или защиты их прав и интересов. Более 80% детей, лишённых родительского попечения, — сироты при живых родителях<sup>2</sup>. Таких детей называют социальными сиротами.

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации. Статья 63.

<sup>2</sup> 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>

## ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

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 в отношении родителей о лишении их родительских прав. Это 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 этапов<sup>3</sup>:

*1991 — 1996 годы — адаптационный период*, начало которого совпало с резким постреформенным спадом производства и падением доходов населения. В это время цифры ежегодно выявляемых де-

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

**И.А. Бобылева. Государственная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

тей, 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 стоимости<sup>4</sup>.

Кроме этого, государство предоставляет, обеспечивает и охраняет дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>5</sup>. 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 её субъектов.

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

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

## П Е Д А Г О Г И К А   И   П О Л И Т И К А

ской 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:*

— *субсидии*<sup>6</sup> на содержание ребёнка в семье опекуна, приёмной семье, на оплату труда приёмного родителя;

— *субвенции*<sup>7</sup> 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);

— *трансферты*<sup>8</sup> 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 сирот<sup>9</sup>.

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,

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

<sup>7</sup> Субвенция (от лат. subvenire — прийти 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.

<sup>8</sup> Трансферт (фр. transfert, от лат. transfero — переношу, перемещаю) — финансовая помощь бюджета вышестоящего уровня нижестоящему (межбюджетный трансферт). Например, финансовая помощь федерального бюджета региональному бюджету, или регионального — местному.

<sup>9</sup> 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/>

**И.А. Бобылева. Государственная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

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 получают 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 родителей<sup>10</sup>.

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

<sup>10</sup> 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/>

<sup>11</sup> Анализ эффективности бюджетных расходов. С. 28.

расходов региональных бюджетов. В федеральном же бюджете аналогичные расходы составляют менее 2%<sup>11</sup>.

Самые большие финансовые затраты связаны с пребыванием ребёнка-сироты в интернатном учреждении. Менее затратным для государства является нахождение ребёнка в замещающей се-

## П Е Д А Г О Г И К А   И   П О Л И Т И К А

мье. И наименьшие финансовые вложения сегодня делаются *в профилактику семейного неблагополучия и социального сиротства*.

Бюджетные затраты на содержание детей в интернатных учреждениях колоссальны — от 400 тыс. до 1 млн рублей<sup>12</sup> 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 рублей. Для детских домов-школ норматив установлен в размере 647 200 рублей<sup>13</sup>. 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;
- 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 поколениях<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Из выступления заместителя министра образования и науки Российской Федерации Натальи Третьяк на круглом столе, посвящённом обсуждению законопроекта о социальном патронате. 21.09.2012.

<sup>13</sup> 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».

<sup>14</sup> Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы.

**И.А. Бобылева. Государственная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

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, 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 содержания ребёнка, которое по размеру совпадает с тем, которое 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 ограни-

## ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

ченными возможностями здоровья, 40% — дети, имеющие братьев и сестер<sup>15</sup>. 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, пренебрежение детьми, эксплуатация 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.

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 воспитания<sup>16</sup>.

Продолжение реформирования интернатных учреждений, создание в них условий, приближенных к семейным, создание новых современных детских домов квартирного типа и в форме дет-

<sup>15</sup> Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы.

<sup>16</sup> 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.А. Бобылева. Государственная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

ской 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.

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 отложенные результаты, экономически обосновывать профилактические действия.