

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ И МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ И ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА В ПЕРИОД 2005-2019 ГГ.	6
2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА.....	16
3. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА	20
Проблемы в области нормативного правового регулирования и организации исполнения государственных полномочий в сфере профилактики социального сиротства	24
Проблемы в области содержания и методического оснащения деятельности в сфере профилактики социального сиротства.....	31
Проблемы в области регулирования и организации деятельности учреждений социального обслуживания семьи и детей	35
4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА	38
5. ХАРАКТЕРИСТИКА СИТУАЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ И ПРИНЯТЫХ В СВЯЗИ С НЕЙ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР	39
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ.....	43

Аналитическая записка подготовлена в рамках специального проекта «Повышение уровня и качества жизни семей с детьми, экспертно-аналитическая оценка состояния и разработка предложений по мерам государственной политики», выполненного Институтом социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2020 году.

Сведения об авторах:

Спивак А.М.,

главный эксперт Института социальной политики НИУ ВШЭ,

Председатель Правления Национального фонда защиты детей от жестокого обращения

Горяйнова А.Р.,

младший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ

ВВЕДЕНИЕ

Сиротство – явление, связанное с наличием в обществе детей, оставшихся без попечения родителей. В их числе выделяют детей-сирот, оставшихся без попечения в связи со смертью обоих или единственного родителя, и так называемых «социальных сирот», у которых живы оба или один из родителей¹. Доля социальных сирот в общей численности выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, составляет в настоящее время около 76% (для сравнения, в 2007 году эта доля составляла 83%)².

Согласно Конвенции о правах ребенка, вступившей в силу для России с 15 сентября 1990 года, ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством. Государства – участники Конвенции в соответствии со своими национальными законами обеспечивают замену ухода за таким ребенком. Кроме того, государства – участники Конвенции обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка³.

Согласно законодательству Российской Федерации⁴, к случаям отсутствия родительского попечения отнесены случаи смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей, либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также другие случаи.

Лишение родительских прав или ограничение родительских прав производится в судебном порядке⁵. Полномочиями выявлять детей, оставшихся без попечения родителей, вести их учет, обеспечивать защиту их прав и интересов до решения вопроса об их устройстве; исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей, избирать формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей; осуществлять последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования наделены органы опеки и попечительства. Сведения о детях, оставшихся без попечения родителей, учитываются в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей⁶.

Органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органами опеки и попечительства являются также органы местного самоуправления в случае, если законом субъекта Российской Федерации они наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами⁷.

Деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических и физических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается. В соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации об опеке и попечительстве, в случае отсутствия или недостаточности у органов опеки и попечительства организационных, кадровых, технических и иных возможностей, их отдельные полномочия могут осуществлять образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные органи-

¹ В части норм законодательства Российской Федерации (Семейный кодекс Российской Федерации, статья 121) категория «дети, оставшиеся без попечения родителей» является более общей по отношению к категории «дети-сироты», в части (Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», статья 1) – рядоположенной, включающей в себя только «социальных сирот». Далее термин будет использоваться в качестве более общего.

² По данным формы федерального статистического наблюдения РИК-103

³ Конвенция о правах ребенка, ст. 9,20

⁴ Семейный кодекс Российской Федерации, статья 121

⁵ Семейный кодекс РФ, статьи 70, 73

⁶ Семейный кодекс РФ, статья 122, Федеральный закон от 16.04.2001 N 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»

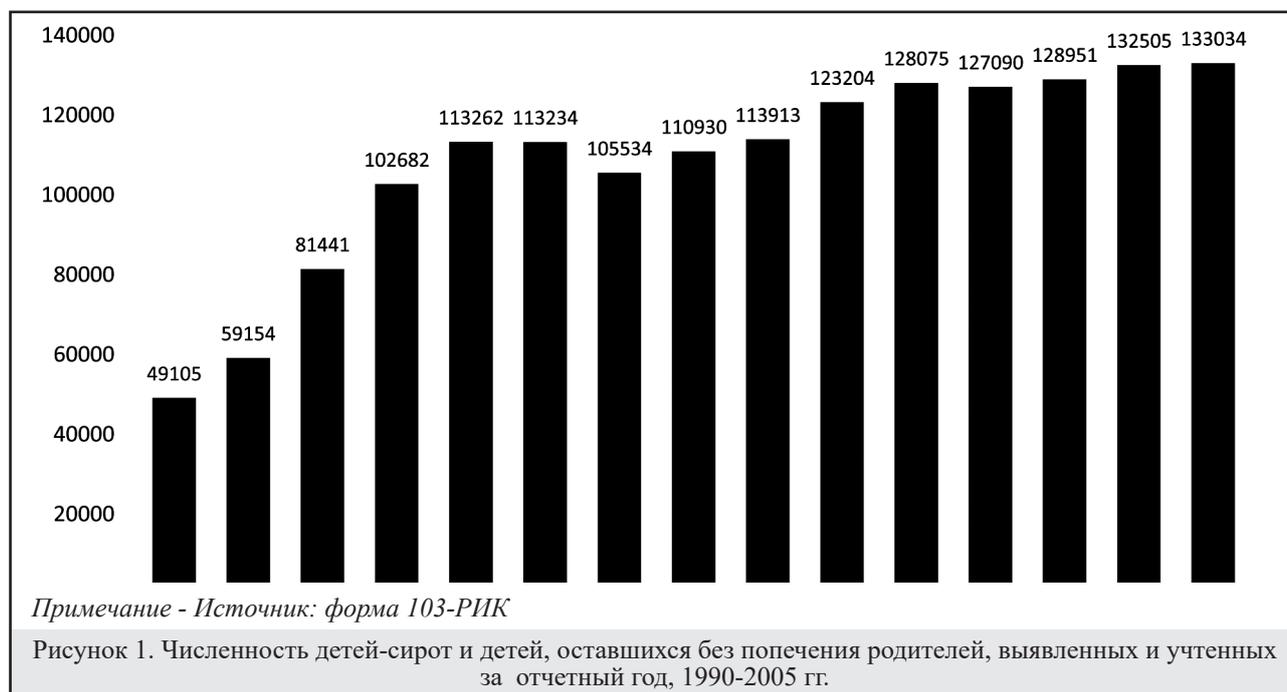
⁷ Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», статья 6

зации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в случаях и порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации⁸. В настоящее время два полномочия органов опеки и попечительства может осуществляться организациями (выявление несовершеннолетних граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, включая обследование условий жизни таких несовершеннолетних граждан и их семей; подбор и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах).

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ И МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ И ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА В ПЕРИОД 2005 - 2019 гг.

Сиротство, в том числе «социальное» сиротство существует во всех странах. Как отмечают исследователи, «принятая в России стратегия помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на протяжении XX века заключалась преимущественно в помещении их в учреждения (детские дома, школы-интернаты), что определило формирование профессионального менталитета специалистов, работающих в них. Понимание того, как сказываются условия материнской депривации на социально-психологическое развитие детей, произошло только в середине 90-х годов, тогда же начался переход на развитие семейных форм устройства данной категории детей»⁹.

Проблема высокого уровня сиротства в Российской Федерации приобрела особенную остроту в первой половине 2000х годов (в соответствии с рисунком 1)³.



Количество выявляемых за год детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации возросло с 59,2 тыс. детей в 1991 году до 133 тыс. детей в 2005 г.

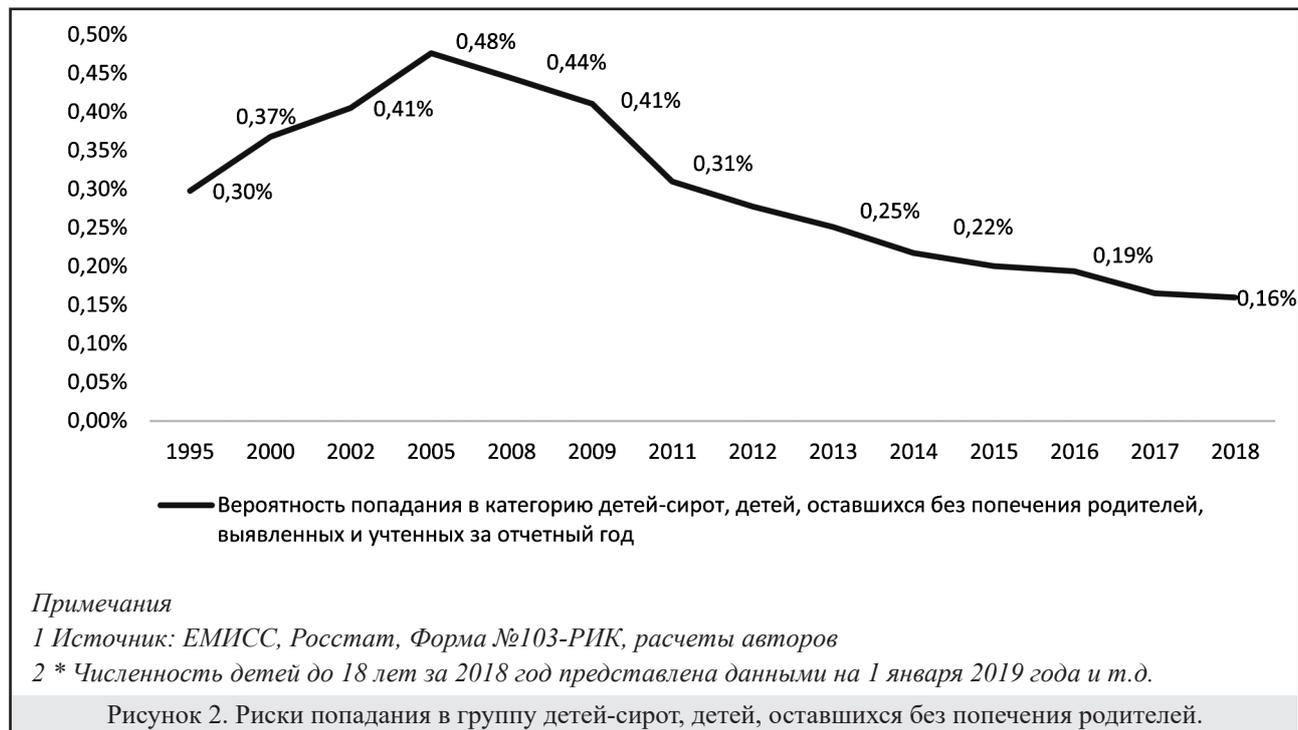
В 2005 году в стране насчитывалось более 730 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них находились на воспитании в семьях – почти 550 тыс. детей, в учреждениях –

⁸ Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», статья 6, Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 N 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»

⁹ Семья Г.В. и др. Формирование российской модели преодоления социального сиротства. // Психологическая наука и образование. 2016. Т. 21. № 1. С. 67-82

около 200 тыс¹⁰. Число детей, воспитывающихся в интернатных учреждениях, выросло за этот период в 1,8 раза (1991г. – 102 тыс. детей)¹¹.

К концу 2004 года численность детей, оставшихся без попечения родителей, составила 2,52% детского населения. Вероятность лишиться родительского попечения в 2005 году составила в среднем 4,8 на каждую 1000 детей (в соответствии с рисунком 2).



Источником столь резкого возрастания уровня социального сиротства, безусловно, стал социально-экономический и ценностный кризис начала 1990х гг. Значительное число семей решали проблемы выживания и реагировали на кризис через нарастание дезадаптации и дисфункциональности, что порождало безнадзорность детей, физическое и психологическое насилие, пренебрежение их базовыми потребностями и невозможность обеспечить соблюдение их прав и законных интересов. При этом государство не могло в этот период времени предложить иного механизма защиты прав детей, кроме их институционализации. Число лишений родительских прав многократно возросло. Численность детей, отобранных у родителей, лишенных родительских прав, в 1992 году составила 10 667, в 1995 – 31 403, в 1997 - 37536, в 1998 г. - 41411, в 1999 г. - 46526, в 2000 - 53073, в 2001 - 56350, в 2002 – 59618, в 2003 – 60734, в 2004 – 65180¹².

По оценке Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации, данной на Всероссийской конференции «Пути решения проблемы сиротства в России» 8 ноября 2006 года, организованной Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения, «на фоне стабильного сокращения рождаемости, ситуация с ростом числа детей, остающихся без попечения родителей, стала угрожающей»¹³.

В рамках государственной политики, направленной на профилактику и преодоление социального сиротства, могут быть выделены смежные, но принципиально разные задачи:

- деинституционализация детей, оставшихся без попечения родителей, то есть сокращение числа детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в учреждениях, обеспечение их права

¹⁰ До 2013 г. учитывались, включая усыновленных детей

¹¹ Выступление Министра здравоохранения и социального развития РФ М.Ю. Зурабова на Всероссийской конференции «Пути решения проблемы сиротства в России, 8 ноября 2006 г.» – http://sirotstvo.ru/files/3080/moscow2006_zurabov.doc

¹² По данным Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

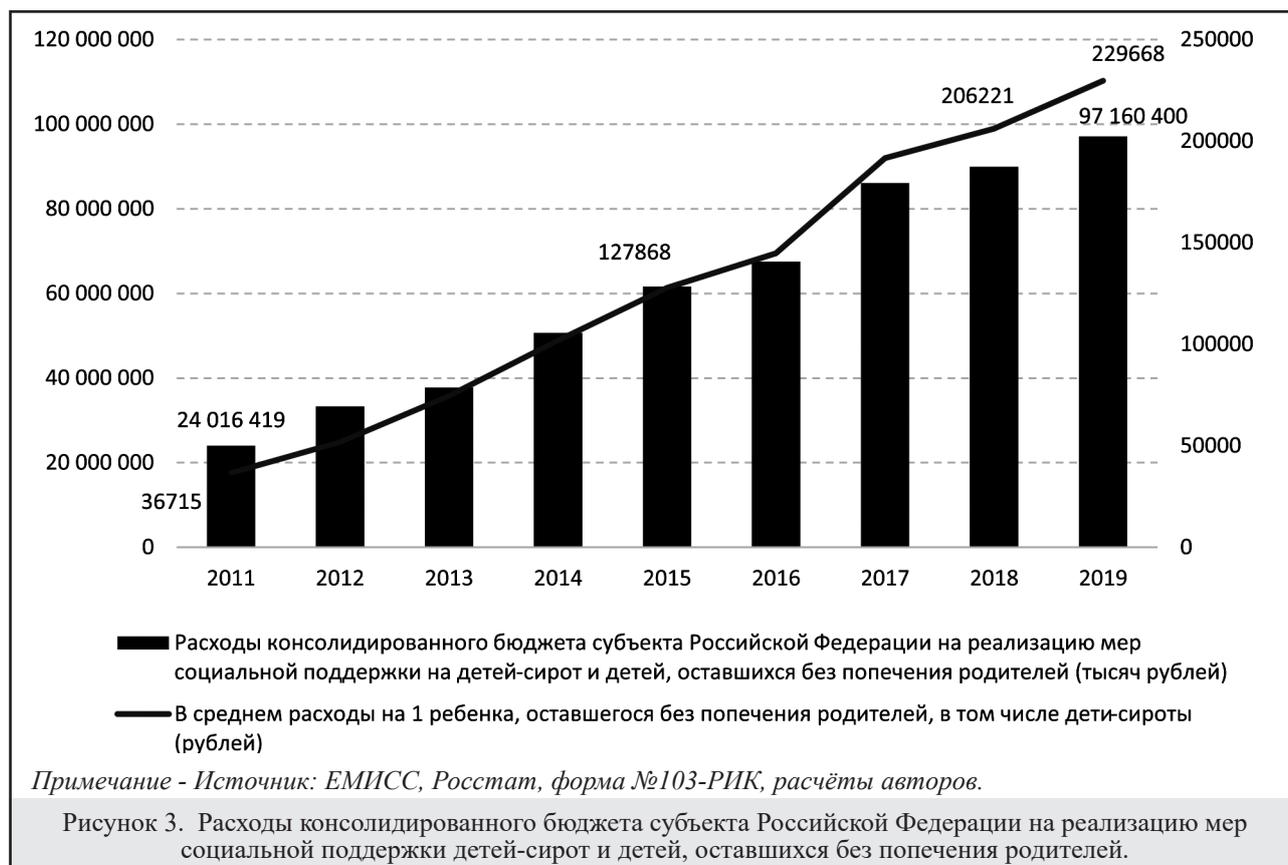
¹³ Выступление Министра здравоохранения и социального развития РФ М.Ю. Зурабова на Всероссийской конференции «Пути решения проблемы сиротства в России, 8 ноября 2006 г.» – http://sirotstvo.ru/files/3080/moscow2006_zurabov.doc

на жизнь и воспитание в семье¹⁴. Эта задача решается через вывод детей из учреждений на семейные формы устройства, обеспечение стабильности пребывания детей в замещающих семьях (предотвращение их возврата в учреждения) и снижение притока выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, в учреждения;

- снижение общего уровня социального сиротства, т.е. сокращение числа детей, оставшихся без попечения родителей. Эта задача решается через предотвращение принятия вынужденных мер по отобранию ребенка из семьи (независимо от формы дальнейшего устройства), профилактическую работу, направленную на восстановление нормальных условий для воспитания и развития ребенка в семье, реинтеграцию детей в кровные семьи, а также через вторичную профилактику
- адаптацию детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа к самостоятельной социальной, в том числе семейной жизни, для снижения вероятности социального сиротства их детей в следующем поколении¹⁵.

Следует особо подчеркнуть, что устройство ребенка в замещающую семью, крайне важное само по себе, не прекращает сиротство ребенка. Ребенок в этом случае испытывает последствия негативного опыта, полученного в кровной семье, травматичного разлучения с семьей и нуждаться в особой заботе. Государство при этом, в большинстве случаев, продолжает исполнять функции по обеспечению его прав и законных интересов и социальной поддержке, неся соответствующие расходы.

Доля расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в расходах на реализацию мер социальной поддержки всех категорий граждан составляла 5% в 2011 году (24 млрд рублей), – 8% в 2019 году (97 млрд рублей). В 2011 году в среднем на одного ребенка, оставшегося без попечения родителей, приходилось 36715 рублей расходов консолидированного бюджета, в 2019 году расходы возросли до 229668 рублей (в соответствии с рисунком 3).



¹⁴ Семейный кодекс РФ, статья 54.

¹⁵ «Детский дом, давая приют ребенку-сироте, создает проблему социальной адаптации к жизни за рамками детского дома. Проблемы адаптации проявляются также и в том, что, не имея опыта жизни в родительской семье, они испытывают трудности в создании собственной семьи и воспитании детей, которые вновь образуют группу риска» – Зарецкий В.К. , Дубровская М.О. , Ослон В.Н. , Холмогорова А.Б.. Пути решения проблемы сиротства в России. – М., 2002.

Защита прав и социальная поддержка детей-сирот требует достаточно значительных расходов федерального бюджета. Так, в 2017 году на выплату государственных пособий из федерального бюджета было направлено: 1 340,1 млн. рублей – на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей-сирот в семьи граждан (2016 г. – 1 263,6 млн. рублей; 2015 г. – 1 218,0 млн. рублей).

Действуют также дополнительные гарантии, предусмотренные Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в части образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечиваются по нормам и в порядке, утвержденным: постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2017 г. № 1117 (в части норм обеспечения бесплатным питанием, одеждой, мягким инвентарем и оборудованием), постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2017 г. № 1066 (в части правил обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным проездом), постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2017 г. № 1116 (в части правил выплаты ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей). В федеральном бюджете на 2017 год на указанные цели было предусмотрено 8 394,1 млн. рублей.

В связи с этим, сохранение кровной семьи в целях профилактики лишения родительских прав и социального сиротства является не менее приоритетной задачей, чем развитие семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2006 году был впервые принят пакет решений и мер государственной политики, направленных на снижение числа детей, оставшихся без попечения родителей. В первую очередь, эти меры предполагали стимулирование семейного устройства детей, уже оставшихся без попечения родителей.

Как указал в Послании Федеральному Собранию 10 мая 2006 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин, «надо совместно с субъектами Федерации разработать программу по материальному стимулированию устройства на воспитание в семьях сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Таких детей, находящихся сегодня в детдомах у нас – около 200 тысяч. На самом деле – сирот гораздо больше, но в детдомах находится около 200 тысяч. И иностранцы у нас, по-моему, уже больше усыновляют наших детей, чем у нас в собственной стране. Предлагаю практически в два раза увеличить выплаты на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье до уровня – не менее 4 тысяч рублей ежемесячно. При этом предлагаю существенно увеличить и заработную плату приемному родителю: с 1–1,5 тысяч рублей до 2,5 тысяч рублей ежемесячно. А также установить единовременное пособие при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью – в размере 8 тысяч рублей. То есть установить здесь сумму, равную пособию при рождении ребенка. Поручаю Правительству совместно с регионами создать такой механизм, который позволит сократить число детей, находящихся в интернатных учреждениях».¹⁶

Было установлено финансирование выплаты единовременного пособия при всех формах устройства ребенка в замещающую семью из федерального бюджета, субсидирование на частичное возмещение расходов бюджетов Российской Федерации на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на выплату заработной платы приемному родителю. Кроме того, были выделены ресурсы для проведения диспансеризации детей, находящихся в учреждениях.

В своем выступлении на Всероссийском совещании 5 июня 2007 г. «О работе органов государственной власти в сфере социального развития», Д. А. Медведев подчеркнул необходимость создать инфраструктуру профилактической работы, комплексную систему реабилитации детей, находящихся в социально опасном положении, для того, чтобы своевременно выявлять неблагополучные семьи, корректировать их проблемы как можно на более ранней стадии, везде, где это еще возможно — стремиться сохранить ребенку его родную семью.

Среди ключевых мер законодательного и организационного характера, реализованных в рамках реализации государственной политики по профилактике и преодолению социального сиротства, необходимо выделить:

¹⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 10 мая 2006 г. – <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23577>

- изменения в законодательстве об опеке и попечительстве, в результате которых опека и попечительства от вопросов местного значения перешла в разряд государственных полномочий (с 1 января 2008 г., в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»);
- введение обязательного прохождения подготовки граждан, выразивших желание принять детей на воспитание, за исключением близких родственников детей, а также лиц, являвшихся усыновителями и опекунами (попечителями) ранее (в соответствии с Федеральным законом от 30.11.2011 № 351-ФЗ «О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»);
- определение в законодательстве передачи детей в организации для детей-сирот как временной меры, на период до устройства на воспитание в семью (в соответствии с Федеральным законом от 02.07.2013 № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);
- разворачивание активной информационной кампании, направленной на стимулирование усыновления и приемного родительства, с участием субъектом Российской Федерации, государственных и некоммерческих организаций;
- упрощение процедур, связанных с усыновлением и принятием детей на воспитание в семью.

Эксперты отмечают «начало истории креативности регионов в создании различных проектов, социальных практик, инновационных технологий, законодательных инициатив, связанных с преодолением социального сиротства. Регионы стали развивать свои системы стимулирования кандидатов и вводить дифференцированные выплаты в зависимости от возраста ребенка, медицинских диагнозов, числа детей-сирот в семье, места проживания (сельская местность), даже от пола ребенка»¹⁷.

В части профилактической работы одним из первых субъектов Российской Федерации, на системном уровне сформировавших нормативно-правовую, методическую и организационную базу для реализации государственной политики в сфере профилактики социального сиротства стала Томская область. Распоряжением Губернатора Томской области от 25 ноября 2005 г. № 693-р «О создании системы профилактики социального сиротства в Томской области» были утверждены: Концепция системы профилактики социального сиротства в Томской области, состав рабочей группы по созданию системы профилактики социального сиротства в Томской области и Положение о ней, основные направления деятельности по созданию системы профилактики социального сиротства в Томской области на 2005-2008 годы, поэтапный план создания системы профилактики социального сиротства в Томской области на 2005-2008 годы¹⁸.

В соответствии с поэтапным планом, Постановлением Губернатора Томской области №8 от 26.01.2007 г. был создан Департамент по вопросам семьи и детей Томской области, являющийся исполнителем государственной власти Томской области и объединившим в рамках одного ведомства организации для детей-сирот, организации социального обслуживания семьи и детей и функции органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних.

Меры, направленные на развитие профилактики и преодоления социального сиротства, включались в основные программные документы, определявшие реализацию демографической, социальной и семейной политики в Российской Федерации.

Концепция демографической политики, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351, предполагала:

- создание механизмов оказания дополнительной поддержки неполных семей с детьми и многодетных семей с низкими доходами, семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

¹⁷ Семья Г.В. и др. Формирование российской модели преодоления социального сиротства. // Психологическая наука и образование. 2016. Т. 21. № 1. С. 67-82

¹⁸ <http://docs.cntd.ru/document/951814115>

- разработку системы дополнительных мер, направленных на обеспечение жильем малоимущих граждан с детьми, нуждающихся в жилых помещениях, включая меры по первоочередному предоставлению жилья детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных организациях, в семьях опекунов (попечителей), приемных семьях, а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации;
- развитие системы консультативной и психологической поддержки семьи в целях создания благоприятного внутрисемейного климата, профилактики семейного неблагополучия, социальной реабилитации семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, подготовки и комплексного сопровождения семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;
- пропаганду ценностей семьи, имеющей нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в целях формирования в обществе позитивного образа семьи со стабильным зарегистрированным браком супругов, имеющих нескольких детей или принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

В рамках выполнения плана мероприятий по реализации Концепции демографической политики в 2008-2010 гг., утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации № 170-р от 14.02.2008, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26.03.2008 № 404 был создан Фонд поддержки семей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Фонд внес существенный вклад в финансирование программ развития деятельности по профилактике социального сиротства и семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в субъектах Российской Федерации. Были также разработаны и реализованы меры по совершенствованию системы подготовки и сопровождения семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей.

Вместе с тем, предполагавшиеся планом изменения в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования работы по профилактике социального сиротства (уточнение категорий детей, нуждающихся в государственной защите, введение социального патроната как формы профилактической работы с семьей) не были осуществлены.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 22 декабря 2011 года заявлялось: «Государство примет дополнительные меры, которые стимулируют рост семейных форм устройства детей-сирот. Такое поручение я дам Правительству уже в ближайшие дни, а также считаю, что главы регионов должны принять программы, необходимые для медико-психологического и педагогического сопровождения семей, которые воспитывают детей-сирот. Им нужна помощь, и она должна быть практической. Кроме того, во всех регионах необходимо завершить разработку программ социальной адаптации выпускников детских домов.¹⁹».

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761 впервые были более детально определены меры по решению задачи создания эффективных механизмов, способствующих сокращению случаев лишения родительских прав, выявлению семей, входящих в группу риска, их социальному сопровождению и реабилитации, сокращению числа случаев жестокого обращения с детьми в семьях.

Основным направлением работы предполагалось обеспечение профилактики семейного неблагополучия, основанной на его раннем выявлении, индивидуализированной адекватной помощи семье, находящейся в трудной жизненной ситуации, оказываемой на межведомственной основе, приоритете воспитания ребенка в родной семье.

Стратегия предусматривала такие меры законодательного характера, как:

- 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»;

¹⁹ <http://kremlin.ru/events/president/news/14088>

- формирование законодательной базы для реформирования организации работы органов опеки и попечительства по защите прав детей;
- совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих возможность участия обоих родителей в воспитании ребенка при раздельном проживании;
- 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.

Практически все данные положения остались на настоящий момент не реализованными, или находящимися в стадии согласования, проработки и принятия решений.

Второй комплексный пакет решений в рассматриваемой сфере последовал за изданием Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Указ принят одновременно с введением запрета на передачу детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, а также осуществление на территории Российской Федерации деятельности органов и организаций в целях подбора и передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, желающим усыновить (удочерить) указанных детей (Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28.12.2012 N 272-ФЗ).

Основная часть мер была связана с упрощением процедур передачи на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство, патронат) детей, оставшихся без попечения родителей, включая осуществление последующих мер государственной поддержки, предусмотрев в том числе снижение требований к нормативу площади жилого помещения при устройстве детей на воспитание в семью, сокращение перечня представляемых гражданами Российской Федерации в государственные органы документов и увеличение срока их действия, а также уменьшение объема отчетности, представляемой опекунами (попечителями) и приемными родителями в органы опеки и попечительства; увеличением размера пособия при передаче ребенка на воспитание в семью и иных социальных выплат. Кроме того, Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и институтами гражданского общества было поручено реализовать комплекс мер, направленных на формирование в обществе ценностей семьи, ребенка, ответственного родительства, в том числе на позитивное восприятие института устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью, а также предусматривающих расширение доступа граждан к информации об этой категории детей.

Постановлением Правительства РФ № 481 от 24 мая 2014 года утверждено принципиально новое Положение о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей. Положение, в том числе, предусматривало универсальные требования к организациям, вне зависимости от ведомственной принадлежности, организацию проживания детей в организациях по принципам семейного воспитания в воспитательных группах, размещаемых в помещениях для проживания, созданных по квартирному типу, ограничение численности детей в группах,

Концепция государственной семейной политики, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р, предполагала:

- оказание содействия в трудоустройстве на условиях неполной занятости и развитие дистанционных и надомных форм занятости для... усыновителей детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и граждан, взявших детей на воспитание в семью;
- обеспечение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе по достижению ими возраста 23 лет, жилыми помещениями, а также проведение мероприятий по обеспечению сохранности закрепленных за детьми помещений;
- пропаганду семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

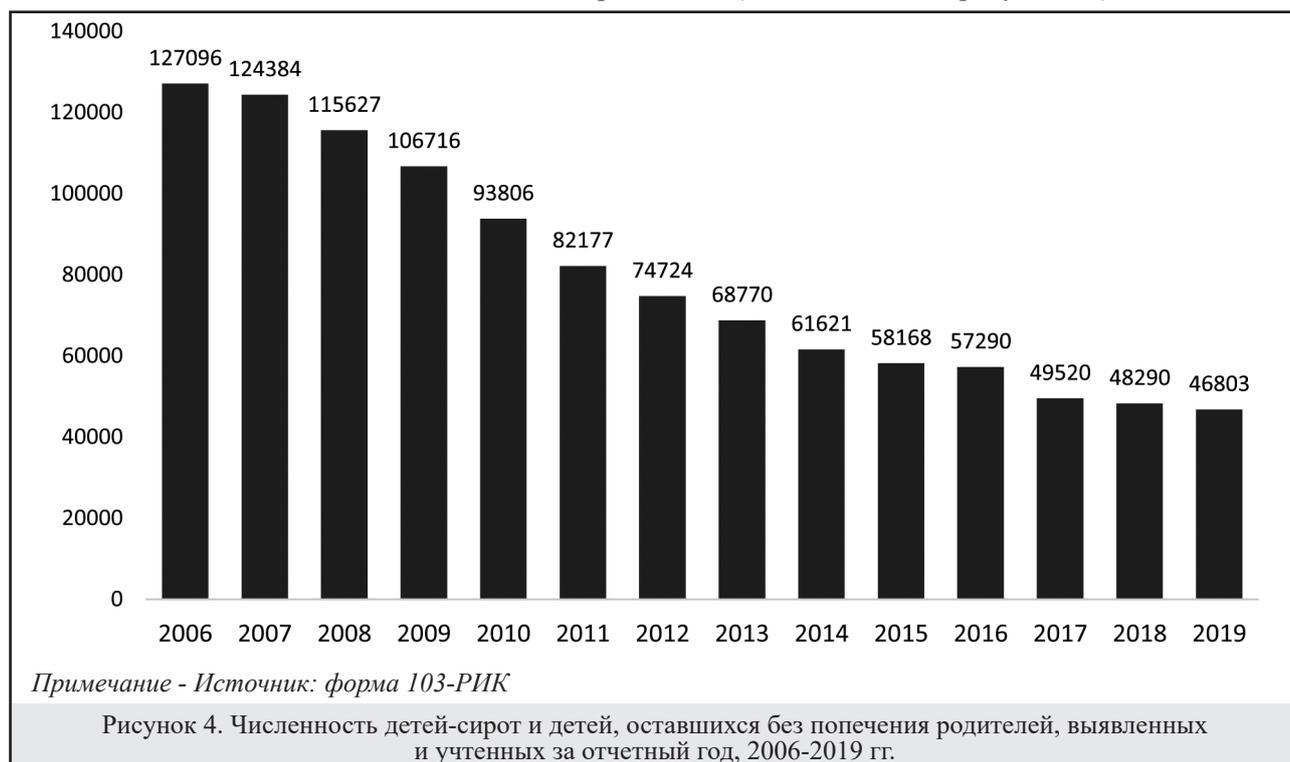
- информирование граждан о механизмах государственной поддержки семей, принимающих на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- обеспечение преимущественно семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечение комплексной и системной поддержки замещающих семей, формирование соответствующего общественного мнения, привлечение к этой деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- сопровождение семей, взявших на воспитание ребенка (детей), посредством оказания им консультативной, психологической, педагогической, юридической, социальной и иной помощи;
- улучшение качества подготовки потенциальных замещающих родителей в целях исключения возврата детей из замещающих семей в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- развитие мер поддержки, направленных на профилактику отказов от новорожденных детей;
- обеспечение правовой и финансовой грамотности воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- совершенствование программ подготовки воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к самостоятельной жизни по окончании пребывания в таких организациях;
- развитие системы постинтернатного сопровождения и адаптации выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, а также расширение функций организаций для детей-сирот в части постинтернатного сопровождения их выпускников;
- поэтапную реструктуризацию сети организаций для детей-сирот, предусматривающую их сокращение, преобразование в службы подготовки и сопровождения замещающих семей, а также создание для детей, которых не удастся устроить в семью, организаций с условиями проживания и воспитания, близкими к семейным;
- установление единого порядка отнесения семей к категории находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в проведении в отношении них профилактической работы, а также порядка проведения профилактической работы с такими семьями;
- совершенствование законодательства Российской Федерации в части урегулирования вопросов, касающихся профилактики социального сиротства, порядка лишения родительских прав и ограничения в родительских правах, установления порядка проведения социальной работы по восстановлению семьи во всех случаях разделения либо угрозы разделения детей и родителей;
- совершенствование порядка обследования условий жизни детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, разработку и внедрение современного диагностического инструментария, учитывающего презумпцию добросовестности родителей при осуществлении родительских прав, для оценки безопасности ребенка, уровня риска нанесения вреда его жизни и здоровью, совершения правонарушений в отношении ребенка;
- развитие программ и услуг, направленных на оказание помощи родителю, ограниченному в родительских правах или лишенному родительских прав, в целях восстановления его в родительских правах и возвращения ребенка в биологическую семью;
- реализацию комплекса мер, направленных на профилактику социального сиротства и оказание помощи детям в случаях нарушения их прав и интересов.

План мероприятий по реализации Концепции, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 09.04.2015 N 607-р, в рамках этого направления деятельности включал в себя, в основном, подготовку предложений, информационные мероприятия и разработку методических рекомендаций.

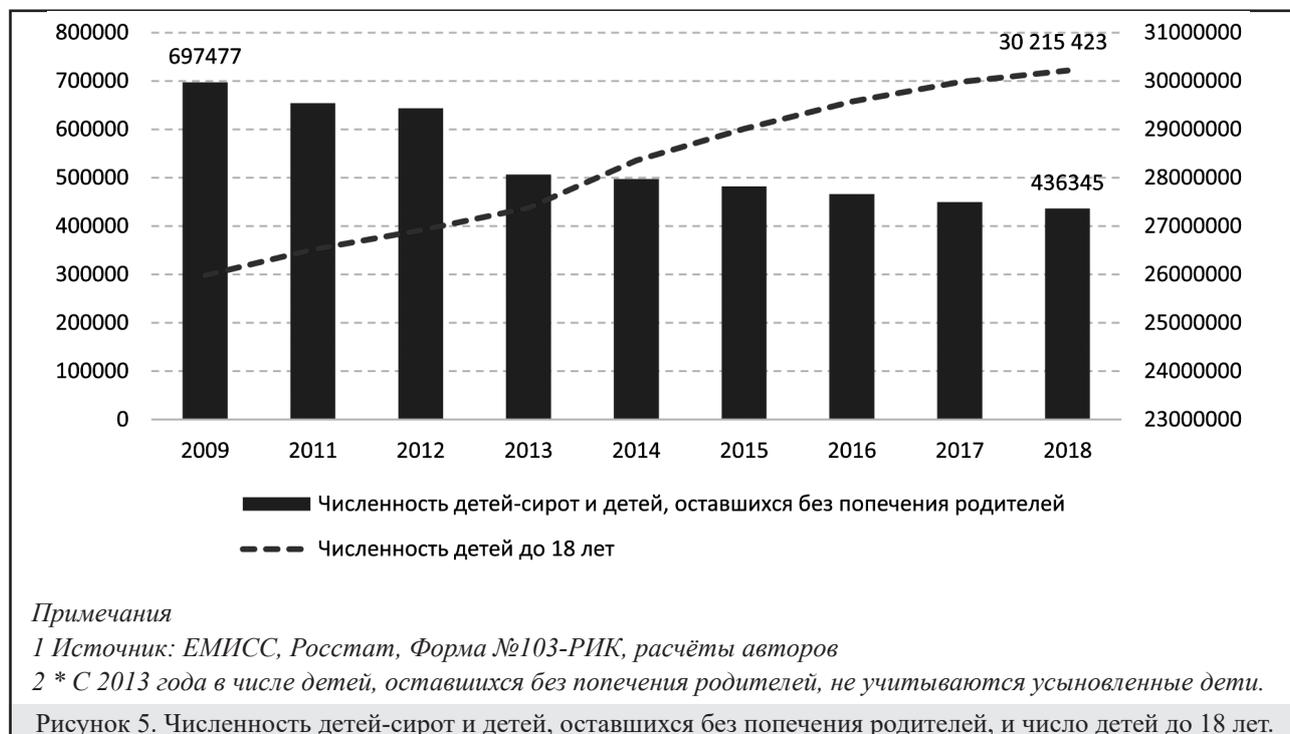
Дополнительным фактором, повлиявшим на процессы организации устройства детей-сирот в семье, послужила постановка задачи перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации о снижении банка данных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 30%. По имеющимся экспертным данным, реагирование на такую задачу со стороны исполнителей отличалось разнообразием – от действий, нацеленных на налаживание системных механизмов, обеспечиваю-

щих снижение числа детей, оставшихся без попечения, до манипуляций с показателями через формальные и неформальные установки.

В период с 2006 по 2019 гг. наблюдается устойчивая позитивная динамика снижения числа ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей (в соответствии с рисунком 4).



В период с 2009 года общее число детей, оставшихся без попечения родителей также снижалось, уже на фоне роста общей численности детского населения (в соответствии с рисунком 5).



Факторами снижения абсолютного числа выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей стали:

- общее улучшение социально-экономической ситуации по сравнению с серединой и концом 90х годов;
- принятые меры и реализуемые программы, проекты, практики по профилактике социального сиротства, работе с кровной семьей;

- формальные и неформальные установки, транслируемые органам опеки и попечительства, содержанием которых, в том числе, являлось непринятие в максимально возможном числе случаев решения о признании детей, оставшимися без попечения родителей и об обращении в суды с исками о лишении родительских прав;
- расширение масштаба применения альтернативных «форм» институционализации детей.

Снижение числа детей, которые получили статус «детей, оставшихся без попечения родителей», сопровождается динамикой роста числа детей, не признанных таковыми, но по своему положению фактически воспитывающихся в не семьях, а в условиях организаций для детей-сирот. Частью 2 статьи 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность временного пребывания ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях получения им медицинских, социальных, образовательных или иных услуг либо в целях обеспечения временного проживания ребенка в течение периода, когда родители, усыновители либо опекуны или попечители по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка. Такое временное пребывание ребенка не прекращает прав и обязанностей родителей, усыновителей либо опекунов или попечителей в отношении этого ребенка.

По данным, полученным Минобрнауки России из субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2015 г. численность детей, находящихся по заявлению родителей в организациях для детей-сирот составляло 31970 (31% детей от всей численности воспитанников в организациях для детей-сирот), число детей, временно помещенных в организацию для детей-сирот по заявлению законных представителей, находящихся в организации более 1 года составляет 1937 человек (6% детей, находящихся по заявлению родителей в организациях для детей-сирот).

По информации, полученной в ходе проведения исследования из субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2017 года, в ряде регионов (Тульская, Курская, Пензенская, Самарская области, Республика Калмыкия) доля детей, находящихся в организациях по заявлению законных представителей от общего числа детей находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей составляла более 50%, в Псковской, Нижегородской, Калужской, Воронежской, Смоленской, Ростовской, Волгоградской, Новосибирской, Новгородской, Владимирской, Кемеровской областях, Краснодарском крае, Республике Северная Осетия-Алания, Республике Марий Эл, Чукотском АО – более 30%²⁰.

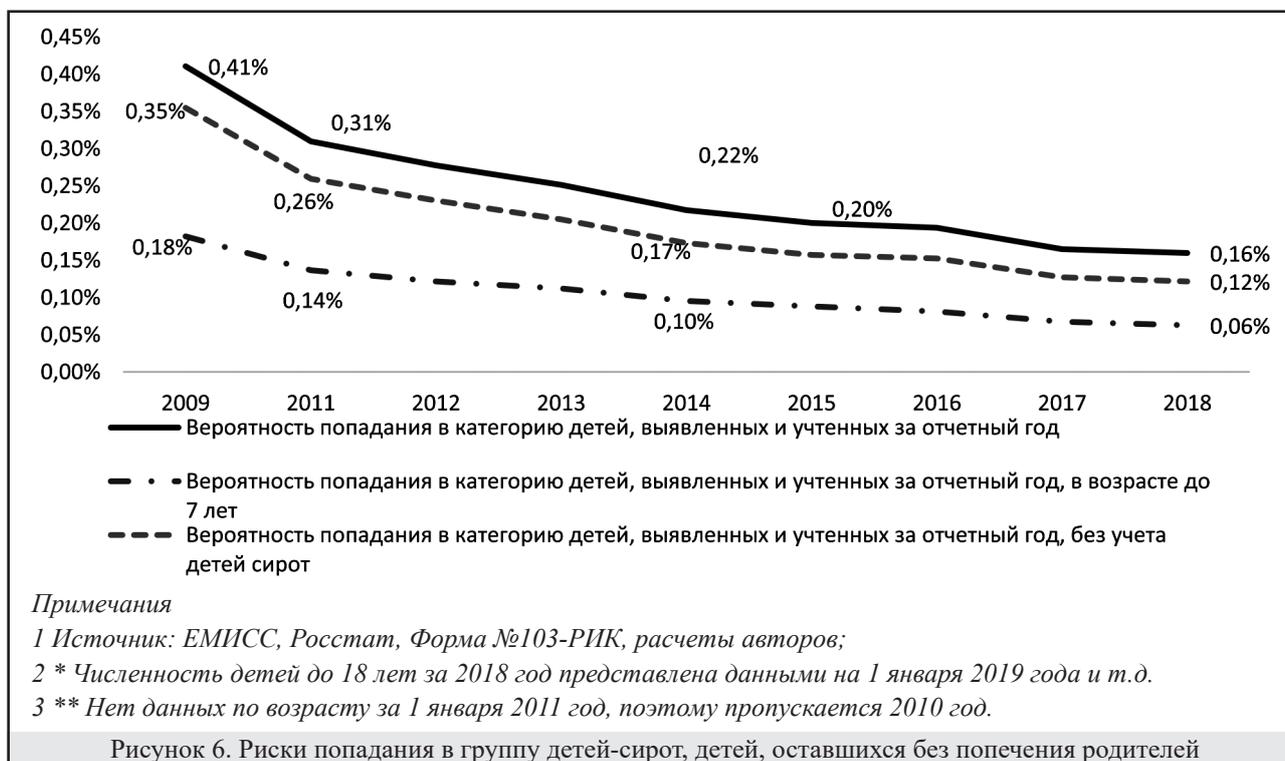
Как отмечено в Письме Минобрнауки России от 15.08.2016 N 07-3446, Перечень уважительных причин, по которым законные представители не могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка, законодательством не определен. Оценку осуществляет орган опеки и попечительства самостоятельно.

Анализ причин, приведенных в материалах субъектов Российской Федерации, показывает, что правовая возможность временного помещения ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей часто используется как способ временного устройства ребенка безотносительно к уважительному характеру причин.

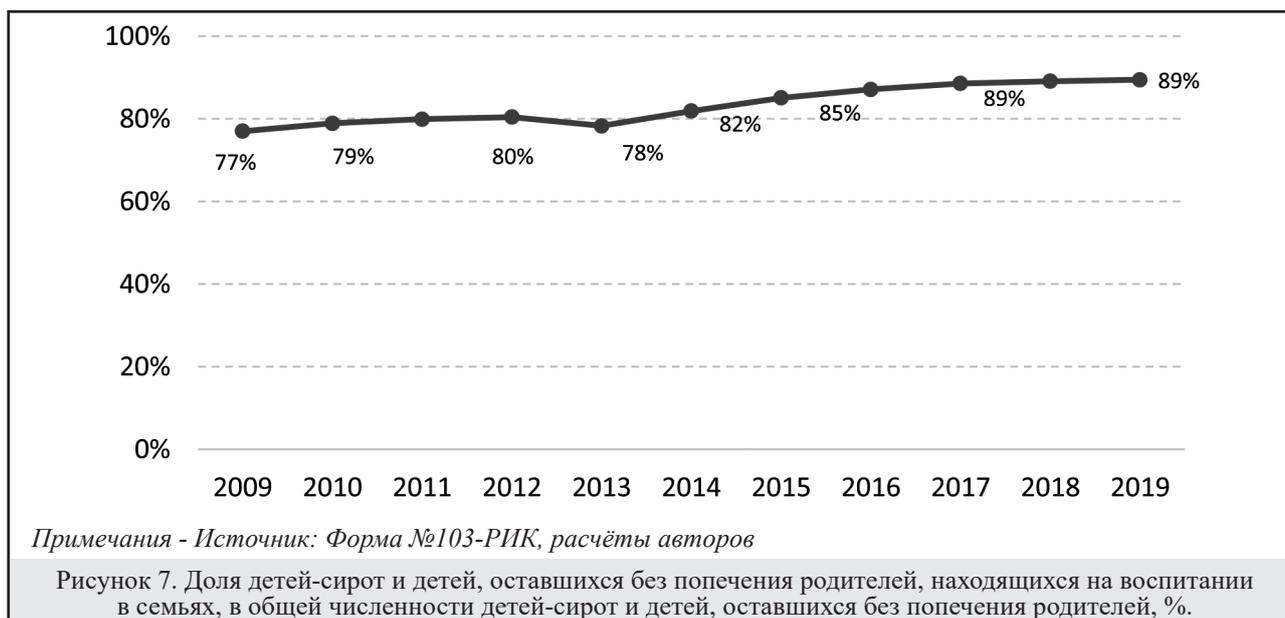
Тем самым, признания отсутствия родительского попечения часто заменяется помещением ребенка в организацию на иных нормативно-правовых основаниях.

Очевидно, что, в целом, система мер, направленных на снижение численности детей, оставшихся без попечения родителей, была эффективной. Риски лишиться родительского попечения снизились с 4,1 на 1000 детей в 2009 году до 1,6 на 1000 детей в 2018 году, риски социального сиротства, соответственно - с 3,5 на 1000 детей до 1,2 на 1000 детей, для группы детей в возрасте до 7 лет – с 1,8 на 1000 детей до 0,6 на 1000 детей (в соответствии с рисунком 6).

²⁰ Фонд «Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения». Отчет об оказании услуг «Разработка порядка определения статуса детей, временно помещенных в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения, родители которых не лишены родительских прав, в целях их устройства в семьи граждан», в рамках реализации государственного контракта № 07.031.11.0003 от 24 марта 2016 г.



Изменилась структура устройства детей, оставшихся без попечения. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в семьях, в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, выросла с 77% в 2009 году до 89% в 2019 г. (в соответствии с рисунком 7).



2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА

По оценкам экспертов, состав контингента организаций для детей-сирот существенно изменился. В настоящее время в организациях в основном, находятся дети, имеющие серьезные ограничения здоровья, дети подросткового возраста, дети с отклоняющимся поведением и дети, имеющие братьев и сестер (согласно законодательству, подлежащие, как правило, устройству в одну семью). Существующая практика не позволяет обеспечить устройство таких детей в семьи столь же эффективно.

Ежегодно отменяется примерно 1% решений о передаче ребенка в семью на воспитание от общей численности детей-сирот, находящихся на воспитании в семьях: в 2017 году – 4 788, в 2016 году – 5 495, в 2015 году – 5 713. Из них отменено решений по инициативе усыновителей, опекунов, попечителей, приемных или патронатных родителей: в 2017 году – 3 131 (65,4% от общего количества решений), в 2016 году – 3 909 (71% от общего количества решений), в 2015 году – 3 646 (64% от общего количества решений).

Не был согласован проект Федерального закона, вводящий институт профессиональной приемной семьи, чрезвычайно актуальный для устройства детей, находящихся в организациях.

В связи с этим система подбора и подготовки родителей, сопровождения сложившихся семей, вовлечения в эту систему профессиональных и кадровых ресурсов требует на новом этапе серьезного совершенствования.

Общая численность детей, оставшихся без попечения родителей, остается достаточно существенной. Если ежегодное выявление с 2009 года упало на 56%, то общая численность детей, оставшихся без попечения родителей (в сопоставимых показателях, без учета усыновленных) – на 24,4%. По итогам 2019 года она составила 423047 детей.

Является признанным как на экспертном уровне, так и на уровне органов государственной власти, что основным ресурсом для дальнейшего улучшения ситуации с сиротством может быть только развитие профилактической работы, сохранение во всех возможных случаях для ребенка кровной семьи, содействие созданию в ней безопасных и нормальных для воспитания и развития ребенка условий.

Вместе с тем, при развитии практики реализации различных профилактических услуг и технологий, профилактика социального сиротства является существенно менее эффективно урегулированной областью деятельности, чем устройство на воспитание в семьи детей, уже оставшихся без попечения родителей.

Понятие «профилактика социального сиротства» в законодательных актах Российской Федерации отсутствует. Профилактическая работа ведется в основном в рамках Федерального закона № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в котором закреплен иной предмет профилактики (безнадзорность и правонарушения) и механизмы взаимодействия с семьями и детьми, актуальные для ситуации конца 90-х годов. Профилактика фактически осуществляется в отсутствии единой системы, в рамках самых разных правовых институтов и механизмов, таких как индивидуальная профилактическая работа, социальное обслуживание, социальное сопровождение, защита прав и законных интересов несовершеннолетних, содействие в предоставлении семье медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, поддержка детей в трудной жизненной ситуации и других.

Необходимость модернизации управления в системе защиты детства обусловлена особенностями семей группы риска. 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 за услугами, не привержены к систематическому получению помощи или лечения вне выстраивания особых «помогающих» отношений. Вместе с тем, существующая система социального обслуживания не имеет развитых механизмов повышения доступности услуг для таких сложных, специфических категорий семей²¹.

В настоящее время, выявление семей, находящихся в социально опасном положении, происходит достаточно поздно, когда они уже переживают стадию хронического кризиса. Такие семьи обладают малым реабилитационным потенциалом, и помочь им восстановиться чрезвычайно трудно. Это обстоятельство приводит к вынужденным решениям, связанным с разлучением детей и родителей, что побуждает ставить вопрос об эффективности оказываемой помощи.

Широкое распространение передового опыта защиты детей, внедрение современных подходов и технологий оказания социальных услуг на системной основе в субъектах Российской Федерации

²¹ 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

серьезно затруднено в связи с наличием ограничений, связанных с пробелами и противоречивыми нормами прямого действия в законодательстве Российской Федерации в части регулирования порядка принятия мер по защите прав и законных интересов детей в случае получения сведений об их нарушении.

Пунктом 1 статьи 56 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) установлено, что защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных Кодексом, органом опеки и попечительства, 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» 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 г. «Об основных гарантиях прав ребенка» установлено, что защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (за исключением содержащихся и обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Отсутствует достаточная определенность в разграничении полномочий в сфере защиты прав и законных интересов детей, что во многих случаях приводит к дублированию усилий, размыванию ответственности. Установление в федеральном законодательстве обязанности определенных государственных органов по принятию мер по защите прав и законных интересов детей во многих случаях не сопровождается определением содержания и порядка принятия таких мер, который установлен лишь в отношении отдельных категорий детей.

Так, статьями 121-123 СК РФ установлен порядок принятия органами опеки и попечительства мер по защите прав и законных интересов детей, если они остались без попечения родителей. Вместе с тем, законодательство наделяет органы опеки и попечительства полномочиями по защите прав и законных интересов в отношении значительно более широкого круга несовершеннолетних. Пункт 3 статьи 56 СК РФ обязывает органы опеки и попечительства, при получении сведений об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов принять необходимые меры по защите прав и законных интересов ребенка. Характер и порядок принятия таких мер в случаях, когда ребенок не остался без попечения родителей, не определен. Одновременно, абзац 2 пункта 1 статьи 16 Федерального закона № 120-ФЗ от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» устанавливает, что органы опеки и попечительства осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства. Порядок установления нуждаемости ребенка в помощи государства, характер и порядок принятия указанных мер также не установлены.

Одновременно функции по защите прав и законных интересов детей выполняются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав. Законодательство Российской Федерации наделяет данные комиссии полномочиями, предусмотренными статьей 11 Федерального закона № 120-ФЗ от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Вместе с тем, порядок (алгоритм) принятия комиссиями мер по отношению к конкретным случаям нарушений прав и законных интересов детей не установлен.

Указанные обстоятельства создают предпосылки для избыточно широкого усмотрения исполнителей, субъективизма в принятии решений.

В последние годы экспертами и практиками неоднократно поднимался ряд проблем, связанных с деятельностью органов опеки и попечительства, приводящих к некачественному исполнению их полно-

мочий: перегруженностью, несоблюдением нормативов численности, отсутствием специальной профессиональной подготовки.

- Отдельной серьезной проблемой является жилищное обеспечение детей-сирот и лиц из их числа осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», которым предусматривается предоставление специализированного жилья с возможностью в дальнейшем его переоформления по договору социального найма, что предполагает возможность приватизации такого жилого помещения. Численность нуждающихся весьма значительна - 269,6 тыс. человек. Ежегодные темпы прироста численности детей-сирот, поставленных на учет, в 2015 – 2018 гг составляли от 4 до 8 %. Оценка среднего срока ожидания предоставления жилых помещений детям-сиротам составляет 9 лет²²;
- Существенная часть детей-, лиц из их числа выбирают конкретную образовательную организацию, исходя из возможности получения общежития и временного решения таким образом вопроса о реализации права на жилище; пользуются правом на получение второго среднего профессионального образования из тех же оснований, откладывая тем самым начало самостоятельной трудовой деятельности, возможность получения дохода от трудовой деятельности, и, соответственно, возможность обслуживания жилья, или найма (аренды) жилья на рынке, успешной трудовой и социальной адаптации;
- Эффективная реализация дополнительных гарантий прав на жилое помещение детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, призвана стимулировать, а не затруднять их социальную адаптацию и интеграцию, стимулировать к своевременному началу самостоятельной трудовой деятельности;
- Социально-психологические особенности существенной части лиц, завершивших пребывание в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вызванные объективными особенностями процесса их социализации в учреждениях, обуславливают дефицит социальных навыков и компетенций для самостоятельного принятия важных юридически значимых решений и потребность в услугах по сопровождению, а также в контроле в сфере реализации государственных гарантий в их отношении.

Численность выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которым была предоставлена услуга по сопровождению, постинтернатному патронату, в 2017 году составила 37 896 человек (2016 г. – 30 979 человек)²³.

Вместе с тем, безусловное право выпускников на получение услуг постинтернатного сопровождения законодательством не закреплено.

В рамках социального обслуживания: к обстоятельствам, обуславливающим нуждаемость в социальном обслуживании, закрепленным на федеральном уровне, завершение пребывания в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отнесено только лишь при отсутствии определенного места жительства (Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 N 442-ФЗ, статья 15).

При организации постинтернатного сопровождения в рамках социального обслуживания на безвозмездной для получателя помощи основе требуется подтверждение права на бесплатное получение услуг, исходя из величины среднедушевого дохода (442-ФЗ, статья 31).

Практика нормативного закрепления стандартов социальных услуг, специфичных для потребностей и особенностей данной категории нуждающихся не развита.

²² По данным Счетной Палаты Российской Федерации

²³ Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации. 2017 год.

В рамках деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: оказание консультативной, психологической, педагогической, юридической, социальной и иной помощи лицам из числа детей, завершивших пребывание в организации для детей-сирот, в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации, отнесено к видам деятельности таких организаций (Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. N 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей»).

Обязательности осуществления организацией всех установленных видов деятельности не предусмотрено.

На практике, при осуществлении постинтернатного сопровождения организациями для детей-сирот, существенными факторами низкой результативности являются:

- территориальная удаленность организаций и невозможность осуществлять сопровождение по месту жительства выпускника. При этом передача функций по сопровождению другой организации при таких обстоятельствах, обеспечение преемственности практикуется крайне редко;
- сложился акцент лишь на кризисный уровень сопровождения (преодоление уже возникших и проявившихся проблем), профилактическая составляющая реализована в минимальной степени.

Для обоих вариантов организации постинтернатного сопровождения характерна проблема высокой текучести кадров и поддержания уровня их квалификации.

Для соблюдения адекватных требований к числу выпускников на одного специалиста по сопровождению кадрового ресурса организаций крайне недостаточно.

Внешним фактором, существенно осложняющим деятельность по сопровождению является приобретение рядом расположенного жилья для выпускников («сиротские гетто»).

Малое внимание уделяется дополнительной педагогической поддержке и индивидуальному сопровождению выпускников в процессе обучения в образовательных организациях; реализации вариативных программы наставничества в процессе получения профессионального образования и при первичном трудоустройстве, привлечения волонтеров и некоммерческих организаций к сопровождению.

3. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА

По состоянию на конец 2017 года число детей, оставшихся без попечения родителей, включая усыновленных, составило 1,94% от детского населения Российской Федерации. В 2008 году оно составляло 2,82%²⁴. Таким образом, за 9 лет каждый год вносил немногим менее 0,1% в общее снижение доли детей, оставшихся без попечения родителей, в детском населении.

С исключением усыновленных детей эта доля составляет на конец 2017 года 1,58% детского населения. Во многих развитых странах число детей, находящихся под государственной опекой, существенно ниже 1%: в Германии – около 0,2%, в Великобритании – 0,65%, в США – около 0,59%²⁵.

При том, что в реализации государственной политики в сфере преодоления социального сиротства достигнуты несомненные успехи, сопоставимый уровень (около 0,6% детского населения) в Российской Федерации будет достигнут в случае снижения числа детей-сирот и детей, оставшихся без по-

²⁴ Доклад «Дети в трудной жизненной ситуации: современные аспекты неблагополучия и пути их решения». М. Издательство «Перо», 2019. Электронное издание. (с. 9), <https://fond-detyam.ru/upload/iblock/e72/ДЕТИ%20В%20ТРУДНОЙ%20ЖИЗНЕННОЙ%20СИТУАЦИИ%20СОВРЕМЕННЫЕ%20АСПЕКТЫ%20НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ%20И%20ПУТИ%20ИХ%20РЕШЕНИЯ.pdf>

²⁵ https://www.uni-hildesheim.de/media/ub/Fachportal_Leaving_Care/P_Abeona/National_Report_Germany_1.pdf, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/850306/Children_looked_after_in_England_2019_Text.pdf, <https://www.childrensrights.org/newsroom/fact-sheets/foster-care/#:~:text=And%20instead%20of%20being%20safely,time%20in%20U.S.%20foster%20care.>

печения родителей в Российской Федерации (без учета усыновленных) еще примерно на 1% детского населения (на 300 000 детей).

При этом ситуация в субъектах Российской Федерации складывается неравномерно.

Темп роста (снижения) численности детей, оставшихся без попечения родителей (на конец отчётного года, в процентах к предыдущему году)	
(по данным Минобрнауки России)	
	2017
Российская Федерация	96,4
Центральный федеральный округ	96,8
Белгородская область	96,5
Брянская область	94,0
Владимирская область	95,2
Воронежская область	99,5
Ивановская область	94,4
Калужская область	98,1
Костромская область	95,0
Курская область	93,1
Липецкая область	93,0
Московская область	100,3
Орловская область	95,9
Рязанская область	96,0
Смоленская область	93,8
Тамбовская область	95,9
Тверская область	95,4
Тульская область	95,0
Ярославская область	97,9
г. Москва	96,7
Северо-Западный федеральный округ	95,9
Республика Карелия	94,3
Республика Коми	93,9
Архангельская область	96,3
Ненецкий автономный округ	94,6
Вологодская область	96,3
Калининградская область	93,8
Ленинградская область	96,4
Мурманская область	96,3
Новгородская область	93,2
Псковская область	101,3
г. Санкт-Петербург	96,5
Южный федеральный округ	97,8
Республика Адыгея (Адыгея)	109,3
Республика Калмыкия	90,1
Республика Крым	103,2
Краснодарский край	99,0
Астраханская область	93,6
Волгоградская область	95,3
Ростовская область	96,0
г. Севастополь	96,7
Северо-Кавказский федеральный округ	95,4
Республика Дагестан	97,8
Республика Ингушетия	91,4
Кабардино-Балкарская Республика	87,2
Карачаево-Черкесская Республика	104,8
Республика Северная Осетия-Алания	92,2
Чеченская Республика	96,8
Ставропольский край	94,8
Приволжский федеральный округ	96,1
Республика Башкортостан	95,0
Республика Марий Эл	94,0

Республика Мордовия	92,6
Республика Татарстан (Татарстан)	96,9
Удмуртская Республика	95,9
Чувашская Республика - Чувашия	95,5
Пермский край	95,0
Кировская область	93,0
Нижегородская область	96,9
Оренбургская область	97,7
Пензенская область	98,2
Самарская область	98,4
Саратовская область	95,3
Ульяновская область	96,7
Уральский федеральный округ	96,7
Курганская область	93,5
Свердловская область	96,7
Тюменская область	99,0
Ханты-Мансийский автономный округ	98,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	100,2
Челябинская область	96,1
Сибирский федеральный округ	96,1
Республика Алтай	95,1
Республика Бурятия	96,5
Республика Тыва	103,0
Республика Хакасия	100,9
Алтайский край	97,6
Забайкальский край	92,7
Красноярский край	98,9
Иркутская область	93,6
Кемеровская область	95,0
Новосибирская область	96,7
Омская область	95,0
Томская область	95,3
Дальневосточный федеральный округ	95,6
Республика Саха (Якутия)	94,9
Камчатский край	94,6
Приморский край	92,9
Хабаровский край	96,8
Амурская область	99,4
Магаданская область	94,6
Сахалинская область	94,5
Еврейская автономная область	99,6
Чукотский автономный округ	93,4

Примечания

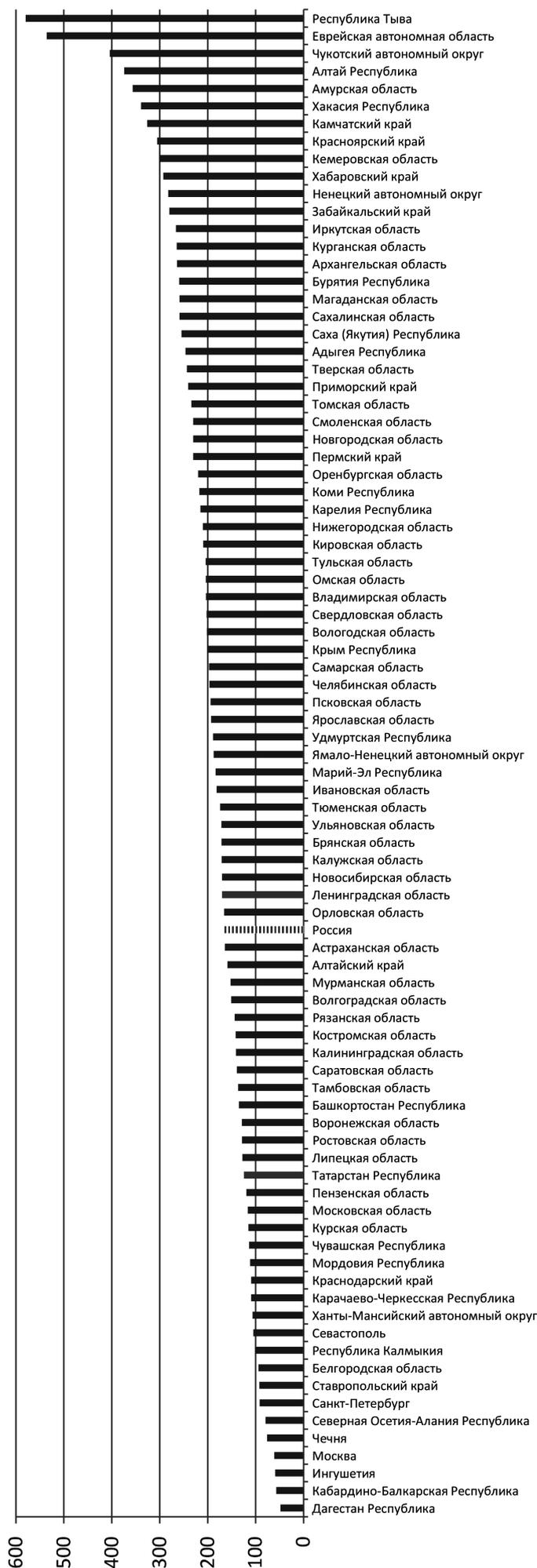
Источник: Росстат

Из приведенных данных следует, что в части субъектов Российской Федерации численность детей, оставшихся без попечения родителей возрасала от 2016 к 2017 году²⁶. это Московская область, Псковская область, Республика Адыгея, Республика Крым, Карачаево-Черкесская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Тыва, Республика Хакасия. Показатели снижения также варьируются от 87,2% от предшествующего года в Кабардино-Балкарии до 99,6% в Еврейской автономной области.

Еще более ярко региональная дифференциация видна по показателю числа выявленных за 2017 год числа детей, оставшихся без попечения родителей, на 100 тыс. детского населения:

Значительное число субъектов Российской Федерации имеют уровень выявления детей, оставшихся без попечения родителей, выше общероссийского показателя.

²⁶ <https://gks.ru/storage/mediabank/1-11.xls>, данные Росстата, доступные в открытых источниках.



Примечания:

Источники: данные о численности выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей за год – форма 103-РИК, Министерство просвещения РФ; численность детского населения – возрастная структура населения по субъектам Российской Федерации на 1 января 2018 г..

Рисунок «Число выявленных за год детей, оставшихся без попечения родителей, на 100 000 детского населения»

Следует также учитывать, что решение о признании ребенка оставшимся без попечения родителей по части оснований (в том числе, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов; создания действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию), а также решение о необходимости подачи в суд иска о лишении или ограничении родительских прав, что приводит к отсутствию родительского попечения над ребенком, принимается органами опеки и попечительства.

В связи с этим, практика показывает, что имеет место наличие существенного числа детей, в отношении которых такие решения не приняты, и дети, при фактическом отсутствии родительского попечения, к данной категории не отнесены. При этом часть таких детей фактически не воспитываются родителями, временно находясь в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей по заявлению родителей в соответствии со статьей 155.1 частью 2 Семейного кодекса Российской Федерации, либо находясь в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Влияние административной практики органов опеки и попечительства на значение показателя численности выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, подтверждается в отдельных субъектах Российской Федерации в ходе проведения образовательных и иных мероприятий с участием сотрудников этих органов, в ходе которых они сообщают о наличии неформальных установок за редкими исключениями не подавать иски о лишении или ограничении родительских прав, даже если считают это необходимым в конкретном случае. Объем влияния данного фактора на численность детей, оставшихся без попечения родителей, требует специального изучения.

Прежде всего, при анализе ключевых проблем функционирования системы профилактики социального сиротства необходимо выявить, в полной ли мере используются доступные ресурсы и возможности снижения числа детей, лишаящихся родительского попечения, и какие факторы создают препятствия и проблемы в соответствующей практике.

Как отмечалось выше, задача снижения общего уровня сиротства (сокращения числа детей, оставшихся без попечения родителей) решается:

- путем своевременного предотвращения принятия вынужденных мер по отобранию ребенка из семьи (независимо от формы дальнейшего устройства) через профилактическую работу, направленную на восстановление нормальных условий для воспитания и развития ребенка в семье, реинтеграцию детей в кровные семьи (первичная профилактика);
- путем адаптации детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа к самостоятельной социальной, в том числе семейной жизни, для снижения вероятности социального сиротства их детей в следующем поколении (вторичная профилактика).

Далее внимание будет уделено первичной профилактике, как потенциально вносящей наиболее существенный вклад в решение актуальных проблем социального сиротства.

ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА

В законодательном поле не используется понятие «система профилактики социального сиротства» и не выделена категория детей, имеющих риски социального сиротства. Задачи по профилактике социального сиротства решаются в рамках деятельности органов и организаций системы образования, системы социального обслуживания, здравоохранения, иных органов и организаций социальной сферы, органов внутренних дел, органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, и др.

Законодательной базой для решения профилактических задач на межведомственном уровне является Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». При этом его концепция разрабатывалась в конце 1990х годов, и была актуальна для социально-экономической ситуации того времени. Для нее было характерным значительный рост числа беспризорных и безнадзорных детей, отсутствие достаточной ин-

фраструктуры и практик для социально-реабилитационной работы с семьями, в которых нарушаются права детей, вынужденный акцент на размещение детей в стационарные учреждения для обеспечения их безопасности.

Отраслевыми рамками деятельности в сфере профилактики социального сиротства выступает законодательство, регулирующее отношения в сфере социального обслуживания граждан, образования, охраны здоровья, опеки и попечительства и др.

Единой, общепринятой и закреплённой на федеральном уровне, даже самой обобщённой, «карты» устройства деятельности по профилактике социального сиротства и устройства системы профилактики не сложилось. Показательно, что Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, за 2017 год описывает профилактику социального сиротства как поддержку региональных и муниципальных программ и проектов, проектов учреждений и организаций²⁷.

Не представляется возможным сделать вывод о наличии федерального органа исполнительной власти, которому вменена целостная ответственность за реализацию задачи снижения уровня социального сиротства или за координацию усилий по решению этой задачи.

В рамках существующего разграничения функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, проблематика социального сиротства и его профилактики, согласно общему представлению, находится в сфере ведения Министерства просвещения Российской Федерации. Это определяется тем, что, согласно Положению о Министерстве, утверждённому Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2018 № 884, оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан.

В том числе, Министерство принимает порядок учета органами опеки и попечительства детей, оставшихся без попечения родителей, порядок формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, перечни сведений, содержащихся в нем, перечень и формы документов, необходимых для формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, порядок хранения таких документов, а также порядок осуществления контроля за формированием, ведением и использованием указанного государственного банка данных; примерные дополнительные профессиональные программы для работников органов опеки и попечительства; требования к профессиональным знаниям и навыкам работников органов опеки и попечительства, необходимым для исполнения ими должностных обязанностей (по согласованию с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации); осуществляет разработку методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан.

Вместе с тем, вопрос о том, входит ли в сферу опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан не только выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей, но и профилактика отсутствия родительского попечения, является нерешённым как в законодательном, так и в практическом аспекте.

Согласно пункту 1.2 статьи 6 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», вопросы организации и деятельности органов опеки и попечительства по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, определяются данным Федеральным законом, Семейным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, Федеральный закон № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» возлагает на органы опеки и попечительства задачи по защите прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении

²⁷ <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/protection/1320>, раздел 9, стр. 230.

над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством. Иные задачи, в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации возлагаются на органы опеки и попечительства, но не являются предметом регулирования данного федерального закона. Соответственно, **профилактическая работа в отношении детей, еще не оставшихся без попечения родителей, не регулируется федеральным законом «Об опеке и попечительстве».**

Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) также возлагает на органы опеки и попечительства полномочия по обеспечению права ребенка на воспитание в семье при отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения (ст. 54). Исполнение данных полномочий детально урегулировано главой 18 СК РФ.

Наряду с этим, **СК РФ возлагает на органы опеки и попечительства ряд полномочий в отношении детей, еще не оставшихся без попечения родителей.**

Пункт 3 статьи 56 СК РФ обязывает органы опеки и попечительства, при получении сведений об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов принять необходимые меры по защите прав и законных интересов ребенка. Характер и порядок принятия органом опеки и попечительства таких мер в случаях, когда ребенок не остался без попечения родителей, не определен.

Статья 64 СК РФ налагает на органы опеки и попечительства обязанности назначить представителя для защиты прав и интересов детей в случае разногласий между родителями и детьми. Детализация данной нормы в законодательстве Российской Федерации отсутствует.

Одновременно, абзац 2 пункта 1 статьи 16 Федерального закона № 120-ФЗ от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» устанавливает, что органы опеки и попечительства осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства. Порядок установления нуждаемости ребенка в помощи государства, характер и порядок принятия указанных мер также не установлены.

Трактовка того, означает ли наличие указанных полномочий то, что органы опеки и попечительства являются ответственными за профилактику социального сиротства, различалась в разные периоды времени. В любом случае, отсутствие достаточной определенности в механизмах их реализации выступает фактором того, что в большинстве случаев органы опеки и попечительства сосредоточены на исполнении полномочий, связанных с выявлением и устройством детей, уже оставшихся без попечения родителей.

В рекомендациях по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации, утвержденных письмом Минобрнауки РФ от 25 июня 2007 г. № АФ-226/06, указывалось, что деятельность органов опеки и попечительства по защите прав ребенка жить и воспитываться в семье предполагает, в числе основных ее направлений, профилактику социального сиротства.

В данных рекомендациях констатируется: «Приоритетным направлением деятельности органов опеки и попечительства по защите права ребенка на семью является организация профилактической работы с семьями и детьми (в первую очередь, с семьями, находящимися в социально опасном положении), предусматривающей создание условий для своевременного выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, сохранения ребенку во всех возможных случаях его родной семьи.

В качестве объектов профилактической и реабилитационной работы органа опеки и попечительства должны рассматриваться не только дети, оставшиеся без попечения родителей, но и дети, еще не лишившиеся родительского попечения, находящиеся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, прежде всего, дети из семей, где родители (иные законные представители) не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Обязанность органов опеки и попечительства осуществлять профилактическую и реабилитационную работу с такими детьми (при необходимости - и с другими категориями несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства) должна быть закреплена в законодательстве субъекта Российской Федерации.

Деятельность органа опеки и попечительства по профилактике социального сиротства должна быть ориентирована на выполнение следующих задач:

- своевременное выявление ребенка, проживающего в семье и находящегося в ситуации, угрожающей его жизни и здоровью;
- организация профилактической и реабилитационной работы с ребенком и его семьей на начальной стадии возникновения семейных проблем;
- организация работы по профилактике отказа родителей от ребенка, в том числе отказа взять ребенка из родильного дома (отделения) либо из иного детского учреждения, дачи согласия на усыновление (удочерение) ребенка;
- организация информационно-просветительской и коррекционной работы с родителями (иными законными представителями) детей, направленной на повышение их сознательности, компетентности, оказание им соответствующей психологической, педагогической, социальной, медицинской, правовой помощи;
- организация комплексного социально-психологического сопровождения семьи и ребенка в целях оказания помощи семье в воспитании ребенка и осуществления эффективного контроля за условиями его жизни и воспитания.

Указанная работа должна осуществляться в рамках разрабатываемого и утверждаемого органом опеки и попечительства плана мероприятий по защите прав и интересов ребенка.

Действия органов опеки и попечительства должны быть направлены на сохранение семьи, создание условий для воспитания ребенка в родной семье. Инициирование вопроса о лишении родительских прав должно рассматриваться в качестве крайней меры воздействия на родителей, применяемой только в тех случаях, когда иные меры не дали результата. При этом органам опеки и попечительства следует принять меры по организации реабилитационной работы с родителями, лишенными родительских прав или ограниченными в родительских правах, оказанию им необходимой помощи с целью восстановления семьи.

Для решения перечисленных задач в сфере профилактики социального сиротства необходимо обеспечить создание дифференцированной сети учреждений, осуществляющих деятельность по оказанию психологической, педагогической, социальной, медицинской, правовой помощи семьям и детям по месту жительства, а также информирование населения об этих учреждениях и оказываемых ими услугах».

В письме Минобрнауки России от 31.08.2010 № 06-364 «О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» указывается, что «к числу детей, оставшихся без попечения родителей, защиту прав и интересов которых должны осуществлять органы опеки и попечительства, теперь в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации отнесены дети, родители которых своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию и развитию. В связи с этим, специалисты органов опеки и попечительства должны проводить обследование условий жизни и воспитания, в том числе, детей, находящихся в подобных семьях, вести учет детей указанной категории и составлять план мероприятий по защите их прав, с тем, чтобы по возможности не допустить их изъятия из семьи. Учет указанной категории детей целесообразно вести в отдельном журнале, где должны быть зафиксированы все этапы работы с такими детьми и их семьями». Форма журнала, рекомендованная данным письмом, предусматривает указание вида помощи, осуществляемой в отношении семьи и ребенка, с указанием организации, оказывающей помощь, и ответственного лица.

Однако, наряду с этим, с 02.07.2013 года в Семейном Кодексе Российской Федерации определено, что условия и порядок оказания содействия в предоставлении родителям медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи при осуществлении ими родительских прав определяются законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании. **Это законодательство устанавливает иные основания и механизм обращения за получением социального обслуживания и содействия в получении помощи, не относящейся к социальным услугам, чем нормы, регулирующие деятельность в сфере опеки и попечительства.**

Прежде всего, следует подчеркнуть заявительный и договорной принцип предоставления социального обслуживания, иные механизмы определения индивидуальной нуждаемости и установления права или отсутствия права на получение социальных услуг бесплатно или за частичную плату.

Так, в письме Минтруда России от 05.02.2014 № 12-5/10/В-547 «О направлении информации по Федеральному закону от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» указано: «Социальное обслуживание основывается на заявительном принципе. Предоставление социальных услуг и отказ от них возможны только с учетом волеизъявления получателя. О предоставлении социальных услуг гражданин (его законный представитель) может обращаться непосредственно сам или по его просьбе иные граждане, государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения как в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо непосредственно к поставщику социальных услуг с письменным либо электронным заявлением о предоставлении социального обслуживания».

Исходя из изложенного, в рамках действующего законодательства Российской Федерации, собственного инструментария, регулирования и инфраструктуры решения именно профилактических задач сфера опеки и попечительства не получила, и должна опираться на сеть организаций, действующих на основе иной нормативной правовой базы.

Федеральным законом № 48-ФЗ от 24.04.2008 г. «Об опеке и попечительстве» 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, органы местного самоуправления поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, образованные в соответствии с настоящим Федеральным законом, могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства. Сотрудники органов опеки и попечительства являются государственными и муниципальными служащими.

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. Вместе с тем, существенная часть субъектов Российской Федерации делегировала полномочия по опеке и попечительству органам местного самоуправления. Создание территориальных органов опеки и попечительства оказалось затруднено в связи с существующими ограничениями на численность государственных служащих, традиционно 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 контроля качества.

На региональном уровне за исполнение полномочий органов опеки и попечительства отвечают либо органы управления образования, либо органы управления в сфере социального обслуживания.

Дефицит численного состава 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 составляет 11809 чел. Из 2506 территориальных органов опеки и попечительства или органов местного самоуправления, выполняющих полномочия по опеке и попечительству 454 имеют только 1 специалиста по охране детства, 5 – не имеют таких специалистов. В 2019 году общая численность специалистов по охране детства в Российской Федерации составляет 12039 чел. Из 2501 территориального органа опеки и попечительства или органа местного самоуправления, выполняющего полномочия по опеке и попечительству, 447 имеют 1 специалиста по охране детства, 4 – не имеют таких специалистов.

Рекомендованный Министерством образования и науки Российской Федерации норматив численности специалистов (1 штатная единица на 2000 детского населения в городе и на 1500 в сельской местности) обеспечен в незначительном числе регионов.

Численный и кадровый состав органов опеки и попечительства не подразумевает возможность непосредственно осуществлять профессиональную профилактическую работу с семьями, направленную на предотвращение социального сиротства детей, какие бы методические и технологические подходы для такой работы не были избраны. Данные органы в настоящее время по своим институциональным характеристикам являются типичной управленческой структурой.

Профессиональные службы и организации, на которые они могли бы опираться при решении задач профилактики, являются, чаще всего, организациями социального обслуживания или образовательными организациями, и осуществляют свою деятельность не в рамках законодательства об опеке и попечительстве или законодательства, согласованного с законодательством об опеке и попечительстве.

Таким образом, в рамках действующих в настоящее время правовых норм, отсутствует возможность при выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан полностью обеспечить необходимое функционирование деятельности по профилактике социального сиротства.

Единой модели регулирования межведомственной работы, направленной на профилактику социального сиротства, до настоящего времени не сформировано. Сопоставление нормативных правовых актов в сфере опеки и попечительства и в сфере социального обслуживания граждан показывает наличие различных подходов к организации профилактической работы, разграничения полномочий и предмета компетенции соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

27 декабря 2019 г. Министром просвещения Российской Федерации, Министром труда и социальной защиты Российской Федерации, Министром здравоохранения Российской Федерации, во исполнение протокола заседания Комиссии по вопросам организации проведения общественного контроля за выполнением планов мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, Совета при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей, от 26 февраля 2019 г., был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по реализации мер, направленных на профилактику социального сиротства, на период до 2021 года.

В части первичной профилактики в план мероприятий, в том числе, включены:

- разработка модуля для программы повышения квалификации специалистов создаваемых в рамках федерального проекта «Поддержка семей, имеющих детей» служб, оказывающих психолого-педагогическую, методическую и консультативную помощь родителям по вопросам профилактики семейного неблагополучия;
- внесение изменений в форму федерального статистического наблюдения № 103-РИК в части дифференциации выявления причин социального сиротства;
- разработка технологической карты по работе с родителями, лишенными родительских прав, а также ограниченными в родительских правах, направленной на восстановление или отмену ограничения их в родительских правах, с указанием конкретных мероприятий всех заинтересованных ведомств;
- формирование реестра (банка) практик по профилактике социального сиротства с доказанной эффективностью, поддержка проектов по внедрению и тиражированию практик с доказанной эффективностью в решении проблемы социального сиротства;
- совершенствование деятельности добровольцев в сфере профилактики социального сиротства;
- и иные мероприятия.

Указанный план мероприятий не содержит мер, направленных на выработку согласованных предложений о внесении изменений в действующее законодательство Российской Федерации для устранения имеющихся пробелов и противоречий.

Дополнительным обстоятельством, усложняющим регулирование функционирования системы, является дублирование в федеральном законодательстве полномочий органов опеки и попечительства и Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Пунктом 1 статьи 56 СК РФ установлено, что защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных Кодексом, органом опеки и попечительства, прокурором и судом.

Вместе с тем, те же или схожие полномочия закреплены статьей 11 Федерального закона № 120-ФЗ от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», которой 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.

Кроме того, статьей 15 Федерального закона № 124-ФЗ от 24.07.1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка» установлено, что защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (за исключением содержащихся и обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Тем самым, создается достаточно высокая степень неопределенности в разграничении полномочий в сфере защиты прав и законных интересов детей, что во многих случаях приводит к дублированию усилий, размыванию ответственности.

В рамках деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, учреждения различных ведомств ведут самую разнообразную работу как в отношении неопределенных и неограниченных категорий лиц, так и в отношении конкретных лиц в связи с проявлениями неблагополучия. Частично эта деятельность является основной для соответствующих учреждений, частично дополнительной, не предусмотренной отраслевым законодательством и не включаемой в государственные задания. Так, учреждения социального обслуживания принимают участие в индивидуальной профилактической работе с безнадзорными несовершеннолетними, в том числе путем организации их досуга, развития творческих способностей несовершеннолетних в кружках, клубах по интересам. Образовательные организации осуществляют меры по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних. В одних случаях работа ведется по инициативе и по решению самих учреждений, в других – согласно постановлениям и поручениям Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. **Единый механизм регулирования оценки потребностей в тех или иных видах профилактической деятельности, принятия решений о начале индивидуальной профилактической работы с ребенком и его семьей, ее планирования не предусмотрен.**

В этих условиях органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разрабатываются собственные нормативные акты, регулирующие алгоритмы организации и координации работы с различными категориями уязвимых детей и семей. Вместе с тем, разработчики испытывают существенные проблемы с согласованием и принятием таких актов, поскольку трактовки допустимого в рамках федерального законодательства регионального и местного регулирования очень широко различаются в разных регионах. Тем самым, усилия, направленные на снятие имеющихся в федеральном законодательстве неопределенностей на региональном и местном уровне, часто не приводят к успеху.

Основным ограничением служит наличие многочисленных нормативных и технологических разрывов в функционировании системы. Полномочиями по принятию правоустанавливающих решений относительно семьи и ребенка обладают органы опеки и попечительства, ресурсами для возможного ведения профилактической работы - органы и учреждения социального обслуживания и других отраслей социальной сферы, а координирующими функциями – Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Это вызывает существенный дополнительный объем издержек и препятствует выстраиванию помощи как единого процесса.

Представляется, что в сложившейся ситуации существуют два альтернативных стратегических варианта путей развития нормативной и организационно-управленческой составляющей системы профилактики социального сиротства:

1) Выстраивание отдельной сети учреждений и организаций, находящихся в сфере ведения органов опеки и попечительства или являющихся составной частью системы данных органов. Эти учреждения и организации выполняют профессиональные функции в рамках ведения профилактической работы с семьями и детьми на основе законодательства об опеке и попечительстве, интегрированном с законодательством о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом, организации социального обслуживания семьи и детей не входят в эту систему, оказывая социальные услуги различным категориям граждан на заявительной и договорной основе. Такой вариант, с очевидностью, ведет к необходимости существенных дополнительных затрат бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на формирование сети учреждений, подчиненных органам опеки и попечительства.

2) Нормативное и организационное закрепление включения ресурсов учреждений социального обслуживания семьи и детей в системную деятельность по профилактике социального сиротства, на основе сложившихся региональных практик. При этом, в целях обеспечения согласованности деятельности и системы управления, необходимо внести изменения в законодательство, регулирующие отношения в сфере социального обслуживания граждан в части установления отдельных принципов и порядка установления нуждаемости и предоставления социальных услуг и социального сопровождения семьям с детьми, в которых нарушаются права и законные интересы детей, установлен риск социального сиротства. В рамках данного варианта целесообразно рассмотреть возможность объединения функций по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, социальном обслуживании семьи и детей, опеке и попечительстве в одном федеральном органе исполнительной власти.

ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ СОДЕРЖАНИЯ И МЕТОДИЧЕСКОГО ОСНАЩЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА

Источником социального сиротства, в первую очередь, выступает семейное неблагополучие, приводящее к нарушениям прав детей. **Принятие обоснованных решений по совершенствованию системы первичной профилактики социального сиротства требует выделения факторов, которые могут влиять на улучшение положения ребенка в семье и определение возможных мер, подбор эффективного инструментария, который может использоваться органами и организациями системы профилактики для решения задачи сохранения ребенка в семье, при сохранении самостоятельности семьи в определении способов воспитания, не противоречащих законодательству.**

Как отмечено в отчете об исследовании по этой тематике, проведенного Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения²⁸, имеют место следующие проблемы в данной области:

- имеется острый недостаток отечественных практико-ориентированных исследований по вопросам особенностей и специфики, методологии организации, технологий поддержки семей с детьми на раннем этапе семейного кризиса с целью профилактики семейного неблагополучия;
- недостаточно полно и точно сформулированы и обоснованы основополагающие понятия методологии профилактики социального сиротства, такие как «фактор риска», «стадии семейного кризиса», «проблема случая»;
- во многих регионах для решения новых задач используются традиционные услуги и технологии, а отсутствие качественных критериев оценки эффективности позволяет убедительно отчитываться о высокой результативности работы;
- существует разрыв между уже успешно апробированными и внедренными в практику социальной работы государственных и негосударственных учреждений инновациями и действующими нормативными актами, с их методическим обеспечением.

Как отмечается в работе Костенко М.А., «система защиты детей носит реактивный характер, с доминирующим подходом ранней институционализации при отсутствии системы раннего выявления семейного неблагополучия и ранней помощи семье. Для семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, сформирован и предлагается широкий спектр социальных услуг. К сожалению, эти услуги не обязательно направлены на решение основных глубинных причин недостаточной заботы и плохого

²⁸ Исследование по выявлению элементов системы профилактики сиротства и повышению эффективности системы профилактики семейного неблагополучия. – Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, 2020.

ухода за несовершеннолетними в кровной семье, детерминирующих возникновение риска попадания ребенка под опеку государства в средне- и долгосрочной перспективе. Предоставляемые социальные услуги часто вступают в противоречие с актуальными потребностями в помощи кризисных семей, что существенно снижает реабилитационный потенциал семьи и увеличивает риск изъятия ребенка»²⁹.

Таким образом, в первую очередь необходимо выявить ключевые причины невыполнения и ненадлежащего выполнения родительских обязанностей.

Исследование причин социального сиротства – жизненных ситуаций, которые приводят к попаданию детей в учреждения, проведенное в 2019 году Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации по заказу Благотворительного фонда Тимченко³⁰ показало, что к документально зафиксированным причинам лишения родительских прав относятся:

- уклонение от выполнения обязанностей родителей, в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов (в 2018 г. 76,6% случаев лишения родительских прав в целом по России);
- заболевание хроническим алкоголизмом или наркоманией (11,5% случаев лишения родительских прав в 2018 г.);
- отказ без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иного лечебного учреждения, воспитательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из аналогичных организаций (5,7% случаев лишения родительских прав);
- злоупотребление своими родительскими правами (5,2% случаев лишения родительских прав);
- жестокое обращение с детьми, в том числе физическое или психическое насилие над ними, покушение на их половую неприкосновенность (1,0% случаев лишения родительских прав);
- совершение умышленного преступления против жизни или здоровья своих детей либо против жизни или здоровья супруга (0,6%).

Анализ массива данных о детях, предоставленных в рамках данного исследования организациями для детей-сирот показал, что наиболее часто к помещению детей (как детей, оставшихся без попечения родителей, так и детей, временно помещенных по заявлениям законных представителей) приводят следующие жизненные обстоятельства:

- злоупотребление родителями алкоголем (встречается в описании жизненных ситуаций 40,4% детей, находящихся в организациях);
- уклонение родителей от выполнения своих обязанностей (24,5%);
- тяжелое материальное положение (14,1%).

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что эти отдельно взятые категории не в полной мере отражают комплекс проблем, которые возникают в семье по совокупности внутренних и внешних причин.

Как отмечают, в частности, И.А. Алексеева и И.Г. Новосельский³¹, «социальное сиротство нельзя объяснить каким-то одним фактором (например, алкоголизмом родителей или трудным материальным положением семьи). В его основе лежит комплекс социально-экономических, медицинских и психологических факторов. Для того, чтобы ребенок оказался социальным сиротой, важно одновременное сочетание факторов из трех групп:

1. Факторы, связанные с родителями и семьей. К ним относятся:

- собственный негативный детский опыт родителей (воспитание в интернатных учреждениях или наличие сепарации от родителей в детстве; дефицит тепла и заботы со стороны родителей, грубо-конфликтные отношения между ними; переживание насилия в детском опыте; алкоголизация родителей, инвалидизация родителей и т.п.);
- злоупотребление алкоголем отцом или матерью (иногда обоими);
- душевные заболевания у родителей;
- негативные особенности личности родителей (снижение интеллекта, инфантильность, эгоцентризм, невротизация);

²⁹ Костенко М.А. Социальные услуги по предотвращению социального сиротства: оценка эффективности глазами получателей. Алтайский государственный университет, Барнаул.

³⁰ http://timchenkofoundation.org/wp-content/uploads/2019/12/issledovanie_prichin_social_sirotstva.pdf

³¹ Алексеева И.А., Новосельский И.Г. «Жестокое обращение с ребенком. Причины. Последствия. Помощь». – М., 2013.

- низкий уровень социальной адаптации (низкий образовательный уровень, отсутствие профессии или низкая квалификация);
- особенности семьи (многодетность, нарушенные отношения между родителями, хаотичность, спутанность ролей в семье, разобщенность семьи, бедность социальных связей);
- физическое, эмоциональное и сексуальное насилие по отношению к ребенку.

2. Факторы, связанные с ребенком:

- дети с особенностями развития и характера (невропатии, энцефалопатии, гиперкинетический синдром, дизонтогенетические проявления, нарушения общения и т.п.);
- соматические и психические заболевания, инвалидизация ребенка;
- школьная дезадаптация;
- нарушения поведения ребенка (воровство, уходы из дома, употребление психоактивных веществ).

3. Ситуационные факторы:

- трагические события (смерти, пожары и пр.);
- потеря жилья и работы, выраженные материальные проблемы;
- попадание в зону военных действий и международных конфликтов (включая вынужденную миграцию);
- сепарация ребенка, обусловленная внешними причинами (длительный отрыв ребенка от матери, особенно в раннем возрасте);
- отсутствие родственников, оказывающих поддержку семье.

Все эти факторы тесно связаны между собой и оказывают влияние друг на друга. Вместе с тем, взятые по отдельности, они сами редко приводят к социальному сиротству. Общим принципом является то, что с увеличением числа негативных факторов ситуация усугубляется. Однако ребенок становится социальным сиротой только тогда, когда одновременно сочетается действие факторов как минимум из двух групп, и при этом таким способом, который нарушает детско-родительские отношения и препятствует компенсации этих отношений при взаимодействии с другими родственниками.

Социальное сиротство рассматривается, прежде всего, как результат нарушения детско-родительских отношений, а не как прямое последствие тяжелых социально-экономических или медицинских проблем. Источником этих нарушений является негативный собственный детский опыт родителей. Никакие трудные условия жизни родителей или проблемы со здоровьем не приведут к тому, что ребенок останется без попечения родителей при нормально сформированной привязанности и сохранности отношений между взрослыми и детьми в семье».

Исходя из изложенного подхода, представляется возможным оценить сравнительную эффективность различного рода мер в рамках профилактической работы.

Так, меры, связанные исключительно с привлечением родителей к административной ответственности и проведением профилактических бесед, разъяснительной работы относительно необходимости обеспечить образ жизни, создающий безопасные условия для воспитания и развития ребенка, в крайне редких случаях будут приводить к позитивному результату, в связи с отсутствием у семьи достаточных навыков и конструктивных моделей преодоления трудностей для соответствия предъявляемым требованиям.

С другой стороны, меры и услуги, предполагающие прямое решение отдельных социальных и иных проблем, которые, как правило, составляют содержание планов индивидуальной профилактической работы (материальная помощь, организация лечения родителей от алкоголизма, направление в службу занятости для трудоустройства, предоставления ребенку услуг по организации досуга и дополнительного образования и пр.), при всей актуальности, не смогут обеспечить дальнейшее устойчивое функционирование семьи, если она не имеет потенциала к самостоятельному планированию и осуществлению необходимых действий в различных жизненных ситуациях. Такого рода семьи, как показывает практика, могут являться получателями неограниченных объемов социальной помощи и социальных услуг в течение многих лет, при этом возможность сохранения ребенка в семье обусловлена исключительно сохранением постоянного контроля и прямого вспомоществования.

Возможность преодоления нарушения семейных функций и сохранения ребенка в семье возникает в случае отказа от использования исключительно административных мер, и переориентации цели оказания социальных услуг с оказания помощи в трудной жизненной ситуации на реабилитацию семьи, восстановление способности семьи самостоятельно справляться с трудной жизненной ситуацией.

Решение этих задач требует особого внимания к реализации методической функции органов исполнительной власти, исполняющих полномочия в соответствующих сферах деятельности, повсеместного обновления профессионального диагностического и методического инструментария и организации практико-ориентированного повышения квалификации специалистов по его использованию.

На региональном уровне примеры такой модернизации продемонстрированы, в частности, в деятельности органов исполнительной власти Томской области, Тамбовской области, г. Москве.

Так, как отмечалось выше (с. 13) в Томской области Распоряжением Губернатора Томской области от 25 ноября 2005 г. № 693-р «О создании системы профилактики социального сиротства в Томской области» была утверждена Концепция системы профилактики социального сиротства в Томской области.

Помимо новых организационно-управленческих механизмов (создание Департамента по вопросам семьи и детей Томской области, создание на муниципальном уровне единой системы органов по защите прав детей и вопросам семьи, введение института кураторов, отвечающих за исполнение планов по защите прав ребенка, нуждающегося в государственной защите и др.), указанная концепция предусматривала разработку и утверждение государственных минимальных стандартов Томской области в сфере профилактики социального сиротства и защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, стандартизацию всех видов услуг в сфере профилактики социального сиротства и защиты прав детей, создание единой системы обучения и переподготовки специалистов «помогающих профессий», работающих с детьми и семьями группы риска по социальному сиротству, замещающими семьями³².

Постановлением Администрации Тамбовской области от 5 сентября 2012 г. № 1064 была утверждена Концепция создания социального кластера «Региональная инновационная система защиты детства Тамбовской области». Концепция предусматривала, в том числе, разработку, апробацию и внедрение новых технологий работы по обслуживанию семей с детьми и стандартизацию новых видов услуг по профилактике семейного неблагополучия и предупреждению сиротства; совершенствование областной системы профессиональной подготовки и сопровождения специалистов, работающих с детьми и семьями группы риска, включая разработку новых программ профессиональной подготовки кадров, в том числе корректировку учебных планов учреждений профессионального образования, совместную организацию программ переподготовки и повышения квалификации кадров, стажировок.

Департаментом труда и социальной защиты населения г. Москвы с 2018 года, в соответствии с Приказом Департамента от 16 июля 2018 г. № 864 реализуется проект «Территория семьи», направленный на внедрение модели раннего выявления семейного неблагополучия и нарушений прав детей и оказание семьям профилактической помощи по технологии «работа со случаем», методического инструментария оценки безопасности ребенка, оценки уровня риска жестокого обращения с детьми, пакета методик диагностики семейной ситуации и планирования социально-реабилитационной работы с семьей. Кроме того, в сжатые сроки были проведены курсы повышения квалификации для 471 сотрудника из 36 организаций поддержки семьи и детства, развернута работа по супервизорской (профессиональной) поддержке специалистов как основы системы обеспечения качества профилактической работы с семьями на ранней стадии кризиса.

Практика субъектов Российской Федерации демонстрирует, что без системных решений в сфере обеспечения единого методического профессионального инструментария и практико-ориентированной переподготовки специалистов по решению конкретных задач реабилитационной деятельности, профилактика социального сиротства малоэффективна.

³² Реализация государственной семейной политики в сфере профилактики социального сиротства: опыт Томской области. – Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, 2009 (<http://sirotstvo.ru/rus/bibliography/document2106.shtml>)

ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ СЕМЬИ И ДЕТЕЙ

Фокусировка внимания на необходимости решения реабилитационных задач в работе с семьей в рамках профилактики социального сиротства требует обратиться к особенностям организации работы учреждений социального обслуживания семьи и детей, в том числе, учреждений социальной реабилитации несовершеннолетних, в первую очередь призванных решать такие задачи.

Возможность получения гражданином социальных услуг в сфере социального обслуживания детьми и семьями, имеющими детей, регламентирована статьей 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», устанавливающей обстоятельства, в соответствии с которыми гражданин, обратившийся за услугами в сфере социального обслуживания, может быть признан нуждающимся в них.

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

- 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;
- 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 исчерпывающий, и субъекты Российской Федерации могут установить иные обстоятельства, на основании которых гражданин может быть признан нуждающимся в получении тех или иных социальных услуг.

Анализ приведенных оснований, закрепленных на уровне федерального законодательства, показывает, что они сфокусированы или на проблемах ребенка (инвалидность, трудности в социальной адаптации), или на сложившихся обстоятельствах (отсутствие возможности обеспечения ухода), или на отдельных негативных проявлениях семейного неблагополучия (семейный конфликт, насилие). К таким основаниям не отнесены, например, перенебрежение базовыми потребностями ребенка со стороны родителей, неисполнение родительских обязанностей, не воплощающееся в насилие, необеспечение прав ребенка на образование или охрану здоровья, иные случаи нарушения прав и законных интересов ребенка в семье.

Поскольку социальное обслуживание организовано по заявительному принципу, предполагается самостоятельное обращение родителя за помощью в случаях, если он испытывает проблемы с ребенком, дефицит возможностей или сталкивается с ситуацией конфликта или насилия. Даже в случаях, когда семейное неблагополучие, нарушения прав детей выявлены органами системы профилактики, для включения организаций социального обслуживания в работу с семьей требуется, по общему правилу, получение от родителей или лиц, их заменяющих, заявления на предоставление им социальных услуг и заключение договора о предоставлении социальных услуг.

Данное регулирование существенно снижает доступность социально-реабилитационной помощи семьям, имеющим риски социального сиротства, поскольку такие семьи, в большинстве случаев, самостоятельно не обращаются за поддержкой. Кроме того, оно затрудняет ведение социально-реабилитационной профилактической работы с маломотивированными категориями семей. Семьи групп риска не мотивированы обращаться за услугами, не привержены к систематическому получению помощи или лечения вне выстраивания особых «помогающих» отношений.

Федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» определяет предоставление 8 видов социальных услуг (социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социаль-

но-правовые, услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, срочные) в одной из трех форм социального обслуживания: на дому, в полустационарной и в стационарной формах. Каждая из услуг всех видов должна иметь стандарт, содержащий основные требования к объему, периодичности и качеству предоставления социальной услуги получателю социальной услуги. Стандарты включаются в порядки предоставления социальных услуг, утверждаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания.

Фактически, индивидуальная программа предоставления социальных услуг, разработка которой предусмотрена для каждого гражданина, признанного нуждающимся в социальном обслуживании, представляет собой набор услуг соответствующих видов, каждая из которых должна оказываться в соответствии с отдельным стандартом.

Существенным достижением работы по развитию социального обслуживания семьи и детей за прошедший период является внедрение значительного числа услуг, технологий и методик работы, которые носят профилактический характер, разработаны не для социальной реабилитации ребенка вне семьи в стационарных условиях, а для сохранения семейного окружения для ребенка.

Вместе с тем, как отмечается экспертами, «при создании учреждений для семьи и детей по работе с семьями в организацию их деятельности был перенесен способ работы с пожилыми и инвалидами, практиковавшийся ранее в социальном обслуживании. Но то, что давало прекрасные результаты для этих групп, не может дать результата с семьей. Семья – сложно устроенная система, а не механическое скопление взрослых и детей. Чтобы получить изменения в семейной системе, необходимо организовать получение услуг как реабилитационный процесс. Этот процесс будет включать в себя не только оказание семье набора отдельных услуг, но и действия, обуславливающие эффективность этих услуг. Эти действия не менее важны, чем само оказание услуг, потому что именно от них зависит результат – изменения в семье. Работа с семьей может быть выстроена как единый реабилитационный процесс, в первую очередь за счет введения института «кураторов случая». Куратор организует работу с семьей и ребенком как единый процесс, следит за своевременным получением семьей услуг, устанавливает с семьей помогающие отношения, проводит мероприятия по повышению доступности услуг для семьи, проводит оценку результатов»³³.

Технология работы со случаем и введение функциональных обязанностей кураторов случая были апробированы и реализованы в ряде субъектов Российской Федерации. Реализация такого подхода предполагает:

- назначение ответственного за процесс профилактической работы с семьей, реабилитационную работу (куратора);
- разработку плана реабилитации семьи, по которому организуется процесс оказания услуг, определения задач и проектируемого времени окончания реабилитационной работы, определения для каждой услуги времени и условий оказания, планирования результатов, ожидаемых от оказания социальных услуг семье, определение роли и объема деятельности учреждений других ведомств по оказанию помощи семье;
- распределения ответственности между семьей и специалистами за действия по реабилитации семьи; обусловливание оказания услуг собственными усилиями членов семьи;
- в сложных случаях – организация работы межведомственной команды специалистов.

Существующий законодательно закрепленный подход к управлению социальным обслуживанием не предполагает ряда необходимых для обеспечения реабилитационного процесса составляющих:

- не предусмотрены комплексные услуги, совмещающие деятельность специалистов различной профессиональной принадлежности (психологов, педагогов, специалистов по социальной работе и др);
- не нашел свое отражения результатно-ориентированный подход к планированию, назначению и учету услуг: те услуги, которые, в соответствии с действующим законодательством, стандартизированы на региональном уровне и могут быть включены в индивидуальные программы предо-

³³ 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

- ставления социальных услуг, не могут иметь самостоятельного результата при работе с семьей; как следствие возможно зафиксировать не их эффективность, а лишь факт оказания;
- не предусмотрены услуги диагностического характера, целью которых выступает установление отношений сотрудничества с получателями услуг, углубленное обследование ситуации в семье и разработка планов реабилитационной работы;
 - вся система документации основана на заявительном принципе социального обслуживания, и не предполагает возможность выявления признаков нарушения прав и законных интересов детей, которые сами по себе свидетельствуют о нуждаемости в получении социальных услуг;
 - социальное сопровождение выведено из состава социальных услуг, что приводит к проблематичности выделения финансирования на выполнение ключевых в социальном обслуживании семьи функций «куратора случая».

В связи с изложенным, организация работы по профилактике социального сиротства через восстановление нормальных условий для воспитания ребенка в кровной семье, в рамках основной деятельности учреждений социального обслуживания семьи и детей затруднена с точки зрения нормативного обеспечения, администрирования и анализа результативности.

В настоящее время разрозненность отдельных услуг и отсутствие, как общей практики, единого комплексного планирования целей и задач в работе с каждой семьей ведет, в том числе, к невозможности управленческого анализа результативности социального обслуживания в решении задач профилактики социального сиротства.

Существующая система отчетности и анализа деятельности системы учреждений социального обслуживания семьи и детей не обнаруживает данных, помимо номинального числа оказанных услуг и доли граждан, получивших услугу из числа обратившихся.

Так, Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, за 2017 год содержит информацию о том, что количество семей, которым в 2017 году были предоставлены социальные услуги, составило около 3 млн. семей (2016 г. – 3,2 млн. семей; 2015 г. – 4 млн. семей), в том числе 377,6 тыс. семей с детьми-инвалидами. На социальном патронате (постоянном сопровождении семьи с детьми, нуждающейся в социальном обслуживании) в 2017 году находилось 367,0 тыс. семей (2016 г. – 377,1 тыс. семей; 2015 г. – 456 тыс. семей). Сведения о непосредственных результатах реализации индивидуальных программ предоставления социальных услуг в части изменения ситуации для конкретных семей не фиксируются и не анализируются, отделить на основе ведомственных и статистических данных успешные и неуспешные случаи в работе не представляется возможным.

Исходя из изложенного, нормативная база в части структурирования услуг в сфере социального обслуживания семьи и детей нуждается в проработке и модернизации.

Одним из приемлемых инструментов для обеспечения указанных принципов в профилактической работе с семьей может стать технология социального контракта, при внесении соответствующих модификаций в нормативную правовую базу его реализации.

Принципы, лежащие в основе использования социального контракта, соответствуют общепринятым подходам к реабилитационной работе с семьями с зафиксированными факторами риска социального сиротства: взаимодействие и разделение ответственности между помогающими социальными службами и родителями (законными представителями) детей, предоставление внешних ресурсов для преодоления трудной жизненной ситуации при условии принятия семьей на себя обязательств по осуществлению необходимых действий и получению услуг.

В связи с этим, целесообразно разработать методические рекомендации по условиям и способам применения социального контракта в целях восстановления условий для соблюдения прав детей в семье, включая рекомендации по специфике сопровождения таких семей, уточнению целей и составу услуг, оказываемых в рамках социального контракта.

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА

На основе проведенного анализа, целесообразно выделить следующие приоритетные предложения по модернизации системы профилактики социального сиротства и реализации государственной политики в этой сфере:

1. Рассмотрение вопроса о возможности наделения полномочиями по выработке и реализации государственной политики в сфере защиты прав детей, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социального обслуживания семьи и детей одного федерального органа исполнительной власти.

Целью данной рассматриваемой выступает обеспечение анализа вероятных преимуществ реализации одним федеральным органом исполнительной власти системного согласованного подхода в реализации государственного регулирования исполнения единой функции по защите прав и законных интересов детей, через весь комплекс доступных административных, организационных мер и оказание услуг для семей и детей групп риска.

2. Разработка единой концепции (модели) нормативного правового регулирования межведомственной работы, направленной на защиту прав детей, профилактику семейного неблагополучия и социального сиротства.

Целью разработки такой концепции выступает обеспечение согласованности государственной политики в сфере профилактики социального сиротства не только на уровне практической реализации действующих нормативных и организационных механизмов, что обеспечивается в рамках деятельности федеральных органов исполнительной власти, координационных и совещательных органов при Правительстве Российской Федерации, но и на уровне совершенствования базовых нормативных актов, определяющих функционирование системы защиты прав и законных интересов детей, в том числе права на жизнь и воспитание в семье.

3. Разработка и внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части уточнения полномочий органов государственной власти в сфере защиты прав детей, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, профилактики социального сиротства.

Целью данной разработки выступает устранение имеющихся пробелов и противоречий законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере деятельности.

4. Разработка и внесение изменений в законодательство Российской Федерации, регулирующее отношения в сфере социального обслуживания граждан, в части установления принципов и порядка установления нуждаемости и предоставления социальных услуг и социального сопровождения семьям с детьми, в которых нарушаются права и законные интересы детей, а также регулирования видов социальных услуг для семьи и детей, формы и порядка разработки индивидуальной программы предоставления социальных услуг, введения услуг по оценке уровня рисков для детей и диагностике семейной ситуации, «сопровождению (ведению) случая».

Целью данной разработки выступает совершенствование законодательства об основах социального обслуживания граждан на основе анализа накопленной с 2015 года практики, устранение выявленных проблем в организации профилактической и реабилитационной работы в учреждениях социального обслуживания семьи и детей.

5. Модернизация, в рамках реализации новых норм законодательства Российской Федерации в сфере социального обслуживания, показателей сбора ведомственной и статистической информации о социальном обслуживании семьи и детей.

Целью пересмотра системы показателей выступает получение достоверной и более полной информации о результатах оказания социальных услуг и социального сопровождения в отношении изменения ситуации получателей услуг.

6. Разработка методических рекомендаций по использованию технологии социального контракта для обеспечения процесса социально-психолого-педагогической реабилитации семей с риском соци-

ального сиротства, включая рекомендации по специфике сопровождения таких семей, уточнению целей и составу услуг, оказываемых в рамках социального контракта, межведомственному взаимодействию при оказании услуг.

Целью такой разработки выступает использование зарекомендовавших себя преимуществ технологии социального контракта для обеспечения стабильного выхода семей из трудной жизненной ситуации, формирования навыков самостоятельного преодоления таких ситуаций.

7. Обеспечение проведения полевых научных исследований по вопросам особенностей и специфики, методологии организации, технологий поддержки семей с детьми на раннем этапе семейного кризиса с целью профилактики семейного неблагополучия.

Целью таких исследований выступает получение достоверной доказательной информации о приоритетах в развитии системы профилактических услуг для семей и детей.

8. Проведение работ по обновлению, с учетом практики субъектов Российской Федерации, рекомендованного диагностического и методического инструментария, используемого органами опеки и попечительства и иными органами и организациями при осуществлении деятельности в сфере профилактики социального сиротства.

Целью данных работ является формирование единого профессионального инструментария для эффективного межведомственного взаимодействия всех органов и организаций, вовлеченных в осуществление деятельности по защите прав детей, профилактику социального сиротства.

5. ХАРАКТЕРИСТИКА СИТУАЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ И ПРИНЯТЫХ В СВЯЗИ С НЕЙ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР

В первую очередь, кризисная ситуация, связанная с пандемией COVID и введенными ограничительными мерами, существенно усилила внешние негативные факторы, влияющие на неблагополучные семьи, семьи в трудной жизненной ситуации и в социально опасном положении, привела к потере занятости и доходов.

Многие из семей уязвимых категорий находились в секторе неформальной занятости, в связи с чем имеют ограничения в получении части принятых мер государственной поддержки. Эксперты отмечают, что «неформально занятые, будучи одной из самых уязвимых групп с точки зрения доходов, остались вне поля зрения»³⁴. Эти ограничения не проявляются явным образом в текущий период, но, без сомнения, будут иметь последствия при исчерпании внутренних материальных и экономических ресурсов семей осуществлять уход и заботу о детях на минимально приемлемом уровне.

Социальная дезадаптация многих семей групп риска по социальному сиротству, несформированность навыка самостоятельного оформления предусмотренных законодательством мер социальной поддержки, сложность в ориентации в быстро меняющемся нормативном поле, произошедшие вынужденные изменения частоты и плотности их взаимодействия с сотрудниками организаций социального обслуживания выступают дополнительными негативными факторами, которые могут сказаться на детской безопасности и благополучии.

По сведениям благотворительных фондов, работающих напрямую с семейным неблагополучием, семьи данной категории стали испытывать острую потребность в дополнительных ресурсах в связи с потерей работы, сложностями в оплате проживания.

Кроме того, вынужденное нахождение родителей и детей дома на самоизоляции, необходимость перестройки организации жизни семьи, дистанционного обучения детей, психологический стресс от всей

³⁴ Овчарова Л.Н., Пишняк А.И., Горина Е.А., Тер-Акопов С.А. «Комментарии к Плану действий по нормализации деловой жизни, восстановлению занятости, доходов граждан и роста экономики», <https://isp.hse.ru/news/374999561.html>

совокупности обстоятельств для социально неблагополучных семей стали дополнительным внешним отрицательным воздействием, соединившимся с имеющимся в таких семьях дефицитом конструктивных навыков и родительских компетенций, накопившиеся социальные и психологические проблемы, в том числе зависимости, ошибки воспитания.

Существуют существенные риски, что это приведет к росту числа выявленных случаев социально опасного положения семей, социального сиротства.

Кроме того, семьи, ранее не находившиеся в поле зрения органов и учреждений профилактики, могут в силу беспрецедентности кризиса со времени конца 90х годов испытать серьезные трудности в том, чтобы справиться с родительскими обязанностями без эскалации насилия.

Негосударственные организации, оказывающие психологическую помощь матерям с детьми младшего возраста сообщают, что матери испытывают серьезный стресс и истощение, находясь в режиме самоизоляции с детьми круглосуточно, в случаях, если супруг, партнер и иные член семьи не готовы оказать поддержку, представители старшего поколения в силу ограничений не имеют возможности помогать в исполнении родительских функций. Это усиливает родительское выгорание и в ряде случаев сказывается на удовлетворении как материальных, так и психологических потребностей детей.

На настоящий момент нет достаточно достоверной количественной информации, свидетельствующей о существенном всплеске ситуаций угрозы для жизни и здоровья детей, их безнадзорности. Выборочный опрос ряда представителей органов опеки и попечительства и социального обслуживания семьи и детей показал, что существенных всплесков не зафиксировано. Вместе с тем, степень чувствительности системы профилактики к рискам (способность их своевременно выявлять и идентифицировать), и в обычное время являющаяся в силу проблем ее организации невысокой, в период пандемии может оказаться недостаточной.

Косвенным свидетельством серьезности проблемы выступают сведения о возрастании числа обращений в негосударственные организации в связи с домашним насилием. Количество звонков, поступивших на всероссийский телефон доверия для женщин, в марте 2020 года выросло почти на 24% по отношению к февралю, согласно сообщению директора центра «Анна», на базе которого работает телефон доверия. Количество аналогичных обращений в женский кризисный центр «Китеж» выросло примерно на 15%, сообщила глава центра Алена Ельцова. Они связывают это с введением режима самоизоляции, когда агрессор и жертва оказались в замкнутом пространстве³⁵. Средствам массовой информации стало известно случаях домашнего насилия из-за самоизоляции. «Домашнее насилие всегда работает как цикл, это повторяющееся поведение. Поэтому волна, которая сейчас запустится, будет иметь последствия», отмечают эксперты.

Социально-психологические механизмы, обуславливающие жестокое обращение с детьми, имеют схожую природу. Отсутствие унифицированного известного гражданам способа информирования о насилии, недоверие к органам опеки и попечительства, невозможность для ребенка, в отличие от взрослого, во многих случаях самостоятельно обратиться за помощью предопределяет отсутствие информации о росте случаев насилия в отношении детей.

Специалисты служб экстренной психологической помощи детям и подросткам по телефону (детских телефонов доверия) информируют о повышении тревожного фона, выявляемого в обращениях детей.

Кроме того, на своевременное выявление и купирование случаев нарушений прав детей, жестокого обращения с детьми, в период пандемии существенное влияние оказывают имеющиеся ограничения в деятельности государственных и муниципальных органов и организаций.

По информации из ряда регионов, органы опеки и попечительства реагировали только на самые экстренные сигналы о нарушениях прав и законных интересов несовершеннолетних, угрозе их жизни и здоровью. Рассмотрение споров, связанных с воспитанием детей, включая ограничение и лишение родительских прав родителей, судами в определенный период времени не осуществлялось.

В рамках ограничительных мер фактически приостановлены процедуры семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в организациях для детей-сирот, в том числе

³⁵ <https://takiedela.ru/news/2020/04/09/nasilie-na-izolyacii/>

ознакомительные встречи с гражданами, желающими принять ребенка на воспитание в семью. Воспитанники организаций для детей-сирот остались без возможности поддерживать общение со своими наставниками, если такое наставничество практиковалось.

В организациях для детей-сирот, как и во всех организациях стационарного типа, возникли проблемы обеспечения эпидемиологической безопасности детей, находящихся под надзором.

Органами государственной власти в сотрудничестве с негосударственными организациями социальной сферы был оперативно подготовлен принят ряд неотложных мер. 6 апреля 2020 года было совместное письмо Минтруда России (Котьяков А.О., письмо от 6 апреля 2020 г. N 12-3/10/В-2638), Минпросвещения России (Кравцов С.С., письмо от 6 апреля 2020 г. N СК-253/07), Минздрава России (Мурашко М.А., письмо от 6 апреля 2020 г. N 30-0/И/2-4128), Роспотребнадзора (Попова А.Ю., письмо от 6 апреля 2020 г. N 02/6140-2020-24) об организации работы стационарных организаций социального обслуживания и организаций для детей-сирот³⁶. Рекомендациями предусмотрен широкий спектр мер, в том числе:

- предусмотреть возможность на основании приказа Организации временного перемещения на весь период до завершения мероприятий, связанных с осложнением эпидемиологической ситуации по коронавирусной инфекции COVID-2019 проживающих в организациях граждан, в том числе несовершеннолетних, (при их информированном письменном согласии) к родственникам или иным лицам, с которыми у граждан, в том числе несовершеннолетних, имеются устойчивые личные отношения (при их письменном согласии и обязательстве обеспечить выполнение в домашних условиях комплекса мероприятий по недопущению распространения заболеваний коронавирусной инфекцией COVID-19);
- обеспечить оказание психологической помощи и поддержки проживающим в Организации гражданам, в том числе несовершеннолетним, в целях профилактики стрессовых ситуаций (в том числе силами негосударственных организаций, оказывавших до начала ограничительных противоэпидемических мероприятий профессиональную помощь работникам Организации в оказании психологической помощи и поддержки проживающим в Организации гражданам, в том числе несовершеннолетним);
- предусмотреть возможность дистанционного общения проживающих в Организациях граждан, в том числе несовершеннолетних, при их желании, с их родными, близкими, друзьями, находящимися вне указанных Организаций, а также обеспечить свободу использования проживающими в Организациях гражданами, в том числе несовершеннолетними, личных электронных средств связи (телефонов, планшетов, компьютеров) с организацией их регулярной дезинфекции;
- утвердить список представителей негосударственных организаций, оказывавших до начала ограничительных противоэпидемических мероприятий профессиональную помощь работникам Организации в уходе за проживающими в Организации гражданами, в том числе несовершеннолетними, и обеспечить на его основе допуск представителей негосударственных организаций в Организацию с соблюдением необходимых противоэпидемических мероприятий.

Совет при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере внес предложения о необходимости обеспечения продолжения семейного устройства с использованием дистанционных технологий при проведении собеседований кандидатов, осмотра их жилья, знакомства кандидатов с детьми; сопровождения замещающих семей и семей, временно взявших ребенка из организации для детей-сирот; проверок условий жизни подопечных органами опеки и попечительства.

27 апреля 2020 года было направлено письмо Минпросвещения России № СК-310/07 «Об организации деятельности по опеке и попечительству».

Согласно направленным рекомендациям, деятельность органов опеки и попечительства по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей, устройству их в семью на воспитание или помещению под надзор в организацию для детей-сирот, контролю за деятельностью опекунов (попечителей) и организация деятельности организаций для детей-сирот должны осуществляться в зависимости

³⁶ <https://mintrud.gov.ru/docs/1371>

от сложившейся эпидемиологической ситуации в конкретном субъекте Российской Федерации, а также принятых ограничительных мер.

Дети, которые находятся в организациях для детей-сирот по заявлению их родителей или опекунов (попечителей), могут быть переданы законным представителям на весь период до завершения мероприятий, связанных с осложнением эпидемиологической ситуации. Для принятия решения организации для детей-сирот достаточно заявления законных представителей, а также заявление ребенка (учет мнения ребенка, достигшего возраста 10 лет, обязателен).

В случае если введенные ограничительные меры позволяют органам опеки и попечительства, региональным операторам государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей (далее - государственный банк данных о детях), предоставлять производную информацию о детях, оставшихся без попечения родителей, гражданам, имеющим заключение о возможности быть усыновителями, опекунами (попечителями), состоящими на учете в органе опеки и попечительства, государственном банке данных о детях, а также принимать заявления на выдачу направлений и осуществлять выдачу гражданам направлений на посещение детей, предоставлять организациям для детей-сирот возможность приема граждан в целях посещения ребенка (детей) и принятия органом опеки и попечительства решений о назначении опеки (попечительства), указанная деятельность может продолжаться в обычном режиме. При этом должны быть соблюдены требования по недопущению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Следует отметить, что взаимодействие негосударственных, общественных организаций с органами государственной власти в проработке и принятии оперативных мер в ситуации пандемии можно оценить как беспрецедентно оперативное и конструктивное.

Данный опыт целесообразно использовать при разработке дальнейших мер по поддержке граждан и реализации посткризисной социальной политики, в том числе в решении указанных выше проблем в сфере профилактики социального сиротства, включая обострившихся в период пандемии.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

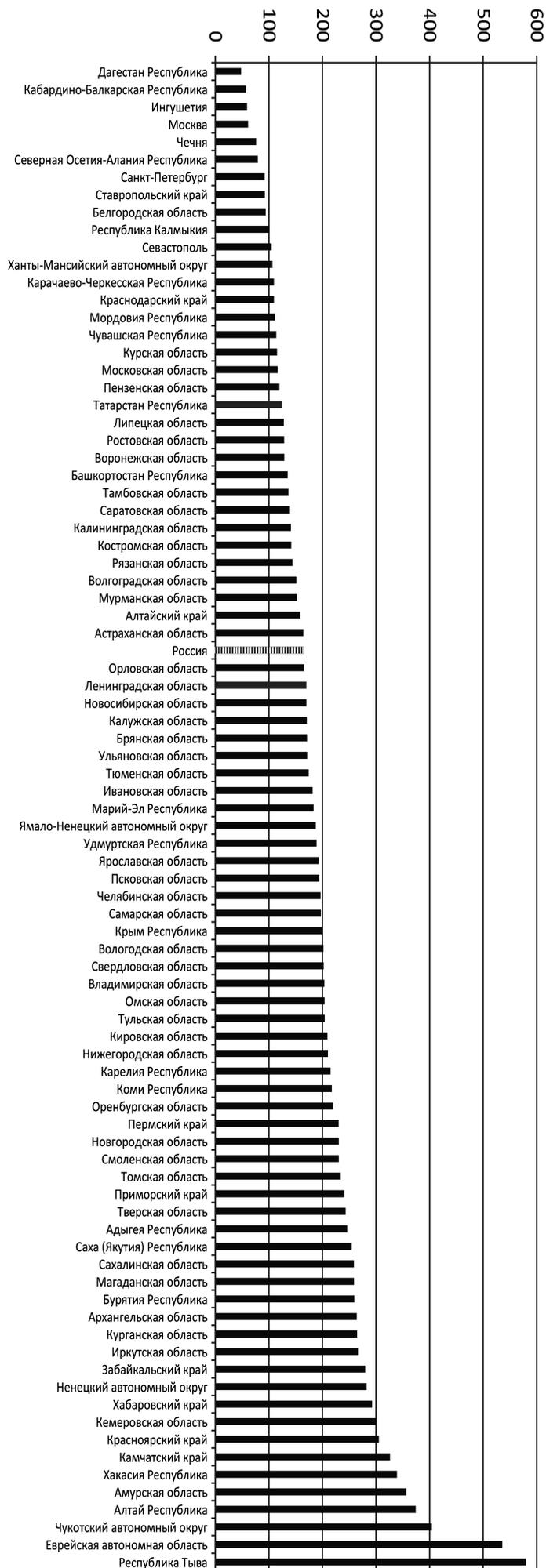
Ситуация с выявлением детей, оставшихся без попечения родителей

В целом в Российской Федерации, как результат совокупности принятых мер государственной политики, уровень риска для ребенка лишиться родительского попечения в период с 2005 по 2018 гг. снизился с 4,8 до 1,6 на 1000 детей.



Вместе с тем, имеет место высокая региональная дифференциация выявления детей, оставшихся без попечения родителей. 52 субъекта Российской Федерации имеют уровень их «притока» выше общероссийского показателя.

Число выявленных за 2017 год детей, оставшихся без попечения родителей, на 100 000 детского населения. Источник: данные о численности выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей за год – форма 103-РИК, ; численность детского населения - возрастная структура населения по субъектам Российской Федерации на 1 января 2018 г.. Заштрихованный столбец – показатель по РФ.



Ситуация в сфере социального сиротства

Общее число детей, оставшихся без попечения родителей (без учета усыновленных) составляет на 2019 год 423 047, или 1,4% детского населения.

По данным межстрановых сравнений, потенциально оно может быть снижено до 0,6% детей.

Остаются существенными масштабы временного пребывания детей в организациях для детей-сирот

По данным мониторинга Минобрнауки России за 2018 год, из 73 105 воспитанников организаций для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, только 43 914 (60%) являются детьми-сиротам и детьми, оставшимися без попечения, помещенными под надзор в эти организации.

Существуют риски роста числа случаев социально опасного положения семей, социального сиротства в результате кризисного реагирования семей с детьми на ситуацию пандемии и ограничительных мер.

Повышение уровня бедности семей с детьми (с 21-26% до 31-35%, <https://isp.hse.ru/news/376045032.html>), по экспертным оценкам, порождает риски в тех контингентах семей, из числа снизивших уровень доходов, в которых проявлен дефицит конструктивных социальных навыков и нарушения детско-родительских отношений.

Ключевые проблемы функционирования системы профилактики социального сиротства

- **Профилактика социального сиротства не регулируется законодательством об опеке и попечительстве, ни законодательством об основах социального обслуживания граждан.** Полномочиями по принятию правоустанавливающих решений обладают органы опеки и попечительства, ресурсами для возможного ведения профилактической работы - учреждения отраслей социальной сферы, а координирующими функциями – Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, что вызывает существенный дополнительный объем издержек;
- **Полномочия и ответственность** органов опеки и попечительства, Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, иных органов в федеральном законодательстве отчасти **дублируются**;

Семейный кодекс РФ, статья 56	Федеральный закон № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», статья 11	Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка»
«защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных Кодексом, органом опеки и попечительства, прокурором и судом»	«комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних»	«защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации... осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации»

- Численный и кадровый состав органов опеки и попечительства (12 039 специалистов, из них 2 186 – в региональных органах исполнительной власти, государственные и муниципальные служащие) не подразумевает возможности непосредственно осуществлять профессиональную профилактическую работу с семьями;
- Для того, чтобы профилактическую работу могли осуществлять организации социального обслуживания (142,3 тыс. работников, из них 81,4 тыс. специалистов), необходима модернизация нормативной базы и механизмов работы этих организаций с семьями, имеющими детей.

Основные рекомендации

Нормативно закрепить и реализовать не только заявительный, но и выявительный принцип организации социального обслуживания семей с детьми.

Усовершенствовать нормы, регулирующие социальное сопровождение, предусмотрев нормирование, финансирование и учет в рамках социального обслуживания не только услуг, но и работ по диагностике и курированию (сопровождению) семьи.

Разработать рекомендуемый методический инструментарий оценки и классификации рисков для ребенка в семье.

Провести работу по адаптации технологии «социального контракта» для семей, не обладающих достаточным социально-психологическим потенциалом для преодоления кризисной ситуации.

Обеспечить расширение ассортимента социальных услуг, направленных на решение задачи восстановления способности семей самостоятельно справляться с трудной жизненной ситуацией, предусмотреть комплексные услуги, совмещающие деятельность специалистов различной профессиональной принадлежности

Завершить реализацию мер, предусматривавшихся Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012-2017 гг, в части:

- оптимизации полномочий государственных органов по защите прав детей;
- формирования законодательной базы для реформирования организации работы органов опеки и попечительства по защите прав детей;
- нормативного закрепления порядка межведомственного взаимодействия по предотвращению семейного неблагополучия, социального сиротства, защите прав и законных интересов детей.