

Управление социальной
политики

Об экономических последствиях текущей ситуации в сфере социального сиротства

Аналитический доклад

2014



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

Основным результатом данного исследования является прогноз бюджетных расходов на систему обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и оценка экономических потерь, построенные с учетом двух основных сценариев:

— в случае сохранения существующих подходов к профилактике социального сиротства, при котором значительное число детей, оставшихся без попечения родителей, продолжает помещаться в интернатные учреждения;

— в случае изменения подходов к профилактике социального сиротства, при котором сокращается число детей, попадающих в интернатные учреждения, путем сохранения их в родных семьях или устройства их в замещающие семьи.

По результатам анализа информации о расходах на детей-сирот, представленной 73 субъектами Российской Федерации, было установлено, что в 2013 году оценочные удельные затраты на содержание в интернатном учреждении 1 ребенка в возрасте до 3 лет составляли около 660 тыс. рублей в год, для детей старше 3 лет — около 510 тыс. рублей в год. При этом удельная стоимость содержания детей в различных регионах отличается в разы. Для сравнения, при передаче ребенка в семью средние по регионам расходы на ребенка в год в 2013 году приблизились к 200 тыс. рублей в год (что почти в 3 раза меньше расходов на содержание детей в учреждениях интернатного типа).

По результатам моделирования установлено, что при сохранении существующих подходов прямые и косвенные затраты¹, связанные с сиротством, в 2020 году составят, оценочно, 441 млрд. рублей.

Если же предположить, что в результате предпринятых мер по изменению подходов к профилактике социального сиротства уже с 2015 года удалось бы повысить долю детей, устроенных в семьи, и снизить долю детей, содержащихся в интернатных учреждениях (за счет активного применения мер профилактики) в 2 раза, то данные затраты в 2020 году составят около 371 млрд. рублей (на 70 млрд. рублей меньше). Общая совокупная экономия в этом случае к 2020 году² составит порядка 150-200 млрд. рублей.

¹ Недополученный ВВП в связи с низкой социализацией выпускников интернатных учреждений
² С учетом того, что в первые годы финансового эффекта может не наблюдаться

Введение

В преамбуле Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция 44/25 от 20 ноября 1989 г.), отмечается, что дети имеют право на особую заботу и помощь, а также что ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания, а семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должны быть предоставлены необходимые защита и содействие, с тем чтобы она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества.

Провозглашенные Конвенцией принципы нашли отражение в российском законодательстве, которое, начиная с Конституции Российской Федерации и заканчивая различными подзаконными актами, предусматривает государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства и провозглашает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства, а забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей.

Вопросам детства посвящены многочисленные исследования и публикации. Особое внимание в них уделяется детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Как правило, анализируются причины сиротства, меры по предотвращению отказов от детей и меры помощи семьям, направленные на предотвращение лишения или ограничения родительских прав и изъятия ребенка из семьи.

Вместе с тем анализ публикаций показывает, что все они в основном направлены на исследование правовой базы, регулирующей вопросы сиротства, на социально-нравственные аспекты, возникающие в процессе решения вопросов сиротства или на вопросы

институционального устройства системы работы с детьми-сиротами. Вопросы экономического анализа расходов на систему и их эффективности, как правило, исследователями не рассматриваются. Причиной тому может быть как сложность и многоуровневость системы, так и «распределенность» источников ее финансирования между федеральными и региональными уровнями, а также различными органами исполнительной власти.

Целью данного исследования является экономический анализ и оценка расходов государства на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включая расходы на их содержание и воспитание, на предотвращение социального сиротства и оценку экономических потерь, порожденных сиротством.

В докладе анализируется сложившаяся на сегодняшний день система обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включая расходы на ее функционирование, представлена оценка возможной динамики расходов на детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей при разных вариантах развития системы профилактики сиротства.

В итоговой части исследования приводятся предложения по возможным механизмам работы, позволяющим повысить результативность профилактики сиротства, с приведением лучшей практики субъектов Российской Федерации и стоимостными оценками нововведений и результатов их внедрения.

Исследование проведено при поддержке Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко.

1. Характеристика текущей ситуации с организацией профилактики сиротства в России

Деятельность по профилактике социального сиротства (то есть сиротства при живых родителях) можно разделить на два блока: первичная профилактика (работа с семьями и детьми до попадания детей в «систему») и вторичная профилактика (работа с детьми в рамках «системы»).

В настоящее время данные задачи зачастую бывают распределены между органами и организациями на региональном и муниципальном уровне следующим образом.

Схема 1. Система организации профилактики сиротства в России



Первичную профилактику осуществляют органы социальной защиты населения, а также подведомственные им социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних и приюты для несовершеннолетних (где, как правило, в стационарных условиях временно содержатся дети, имеющие трудности в семье, но окончательно не изъятые из семьи и не помещенные в соответствующие интернатные учреждения). Кроме того, в рамках данной деятельности осуществляется поддержка в нестационарных формах в рамках работы центров социальной поддержки семьи и детей, центров (комплексных центров) социального обслуживания населения, иных организаций в зависимости от специфики субъекта Российской Федерации. Помощь в рамках данной деятельности оказывается как непосредственно детям, так и семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

В рамках первичной профилактики действуют также органы опеки и попечительства и комиссии по делам несовершеннолетних.

Что касается вторичной профилактики, то ее осуществляют органы образования и здравоохранения и подведомственные им учреждения, дифференцируемые в зависимости от возраста детей, состояния их здоровья и состава оказываемых услуг, например: дома ребенка, детские дома, интернаты, школы-интернаты, в том числе коррекционные и т.п.

В ряде случаев государственные полномочия по работе с детьми-сиротами как в рамках профилактической деятельности, так и в рамках работы с детьми, попавшими в «систему», делегируются на муниципальный уровень.

Каждый из органов и организации в системе профилактики сиротства имеет свое функциональное предназначение.

Например, социально-реабилитационные центры обслуживают детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, но не имеющих статуса сироты или ребенка, оставшегося без попечения родителей. Эти центры рассчитаны на временное пребывание ребенка до решения его проблем и возвращения в семью или получения ребенком официального статуса сироты или ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются органом, ответственным за то, чтобы дети не попадали в систему сиротства. Они обязаны координировать работу государственных органов и организаций, составляющих систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе решать вопросы выявления детей и семей, находящихся в социально опасном положении, причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, проводить индивидуальную работу по случаям правонарушений несовершеннолетних и в отношении несовершеннолетних, координировать деятельность органов и учреждений системы профилактики, защиты прав и законных интересов детей.

Дома ребенка обслуживают детей в возрасте от 0 до 3 лет (детей с дефектами физического и психического развития — до 4 лет). При этом ребенок может быть сиротой или лишенным попечения родителей.

Детские дома разных типов обслуживают детей, имеющих статус сирот или лишенных родительского попечения, в возрасте от 3 до 18 лет.

Школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (общего типа и специальные), наряду с предоставлением детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, услуг проживания, осуществляют также их обучение. В ходе

передачи полномочий по оказанию услуг детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, от системы образования в систему социальной защиты число школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сокращается, а в некоторых регионах (например, в Республике Бурятия, Республике Калмыкия, Республике Карелия, Республике Татарстан, Алтайском и Пермском краях, Белгородской и Псковской областях, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах и др.) подобные заведения отсутствуют.

Кроме того, что учреждения системы сиротства содержат, воспитывают и учат детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, они оказывают еще огромный перечень видов услуг по выявлению и устранению причин безнадзорности детей, предоставляют психологическую поддержку, юридическую помощь по защите прав и интересов ребенка и т.д.

В целом управление работой с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, затруднено разноместностью институтов и отсутствием единого центра по выработке политики в отношении детей-сирот. При этом сложившаяся практика обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том же учреждении, где они проживают, лишает их регулярного общения с «семейными» детьми в обычных школах и в конечном итоге затрудняет их дальнейшую социализацию.

К сожалению, принимаемые меры по изменению организации системы нередко наталкиваются на риторику «мы можем навредить детям», в результате чего система воспроизводит себя в еще более многокомпонентном виде.

Тем не менее, в последние годы в некоторых регионах в рамках совершенствования координации подобного широкого набора органов и

организаций начали приниматься меры по централизации задач работы с сиротами у одного органа.

В целом существующую систему профилактики сиротства в Российской Федерации признать в полной мере эффективной, к сожалению, пока нельзя.

Такой вывод основан на имеющихся на данный момент результатах ее работы. По данным Росстата, на конец 2013 года в Российской Федерации численность детей, оставшихся без попечения родителей, составила 506 920 человек, из них:

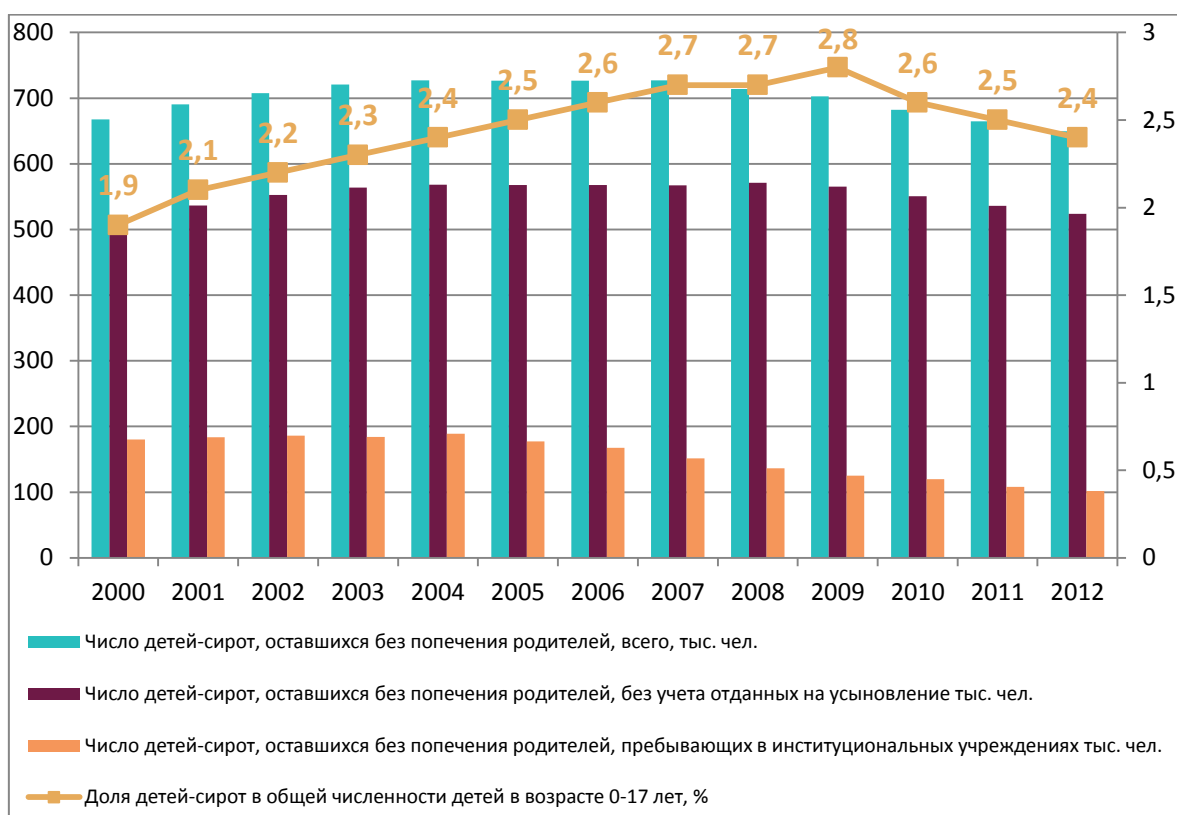
- 396 849 человек (78%) — находились на воспитании в семьях;
- 88 735 человек (18%) — проживали в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- 15 439 человек (3%) — обучались в образовательных учреждениях начального, среднего или высшего профессионального образования;
- 5 897 человек (1%) — были в бегах либо проживали в учреждениях закрытого типа системы образования, учреждениях исполнения наказания и других учреждениях, не относящихся к организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2013 году было выявлено 68 770 детей, оставшихся без попечения родителей, из них биологических сирот — только 12 649. Это означает, что более 80% выявляемых ежегодно детей, оставшихся без попечения родителей, являются «социальными сиротами» — детьми, у которых есть в живых один или оба родителя. Во многих случаях при своевременной и профессиональной организации профилактической работы, эти дети могли бы сохранить свои кровные семьи.

Нельзя не отметить, что в последние годы сформировались положительные тенденции в сфере профилактики сиротства.

Если с начала 90-х и в первое десятилетие 2000-х годов доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устойчиво росла в общей численности детей, то абсолютные показатели численности детей-сирот и оставшихся без попечения родителей начали снижаться с 2005 года, что на начальных этапах было связано со снижением численности детского населения, а в дальнейшем – было обусловлено ростом внимания к теме детского сиротства. А начиная с 2010 года стала снижаться и доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детского населения страны.

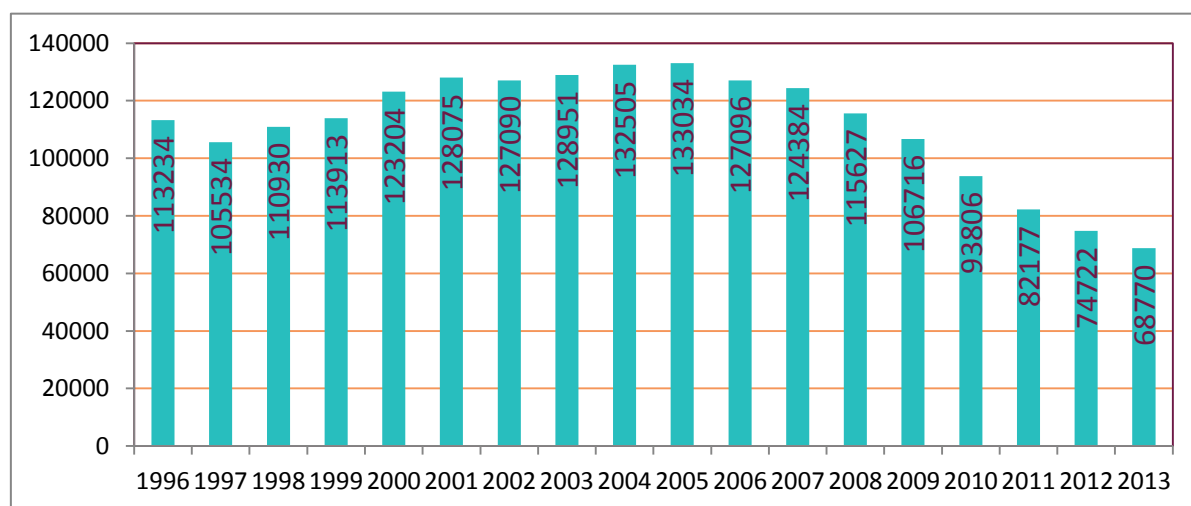
Рисунок 1. Численность детей, оставшихся без попечения родителей (социальных сирот).



Источник: расчеты Центра анализа доходов и уровня жизни НИУ ВШЭ

При этом с 2006 года наметилась тенденция постепенного уменьшения числа детей, оставшихся без попечения родителей, выявляемых в течение года.

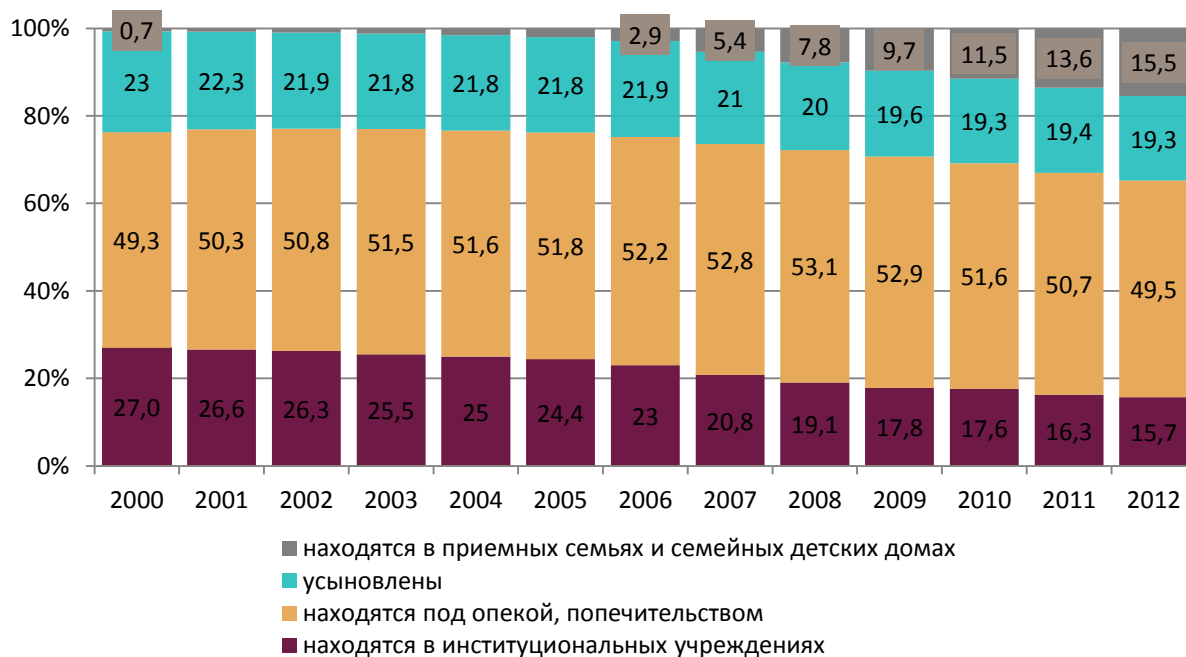
Рисунок 2. Количество детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных в течение года, человек.



По данным Минобрнауки России

В последнее десятилетие наметились благоприятные изменения в структуре устройства детей — сдвиг в пользу семейных форм устройства, связанные, главным образом, с начавшимся процессом деинституционализации сиротства — развитием новых форм семейного устройства детей (в частности, приемной семьи как одной из форм возмездной опеки).

Рисунок 3. Структура форм устройства детей-сирот в России.



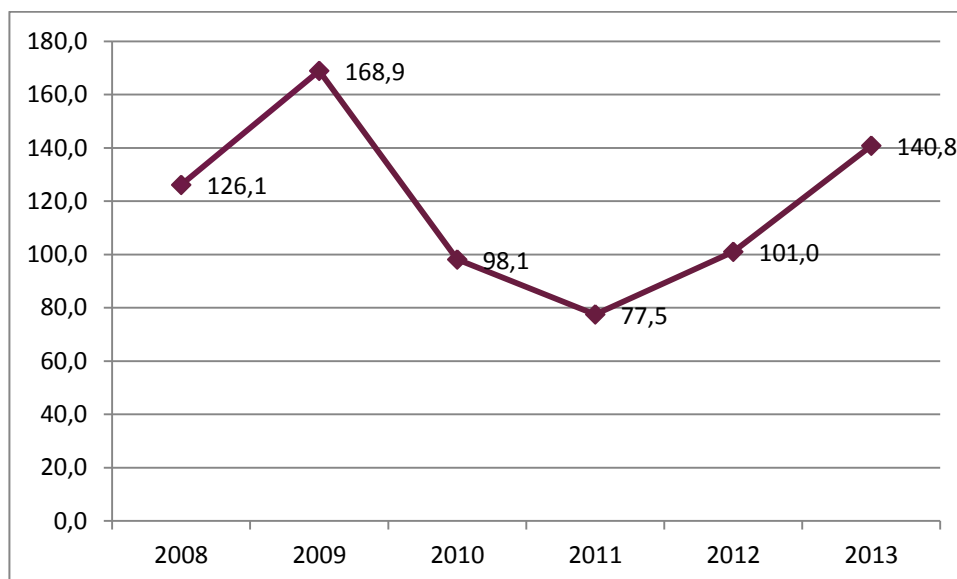
Источник: Росстат.

Если в 2000 году в приемных семьях находилось 0,7% детей-сирот, то в 2012 году — уже 15,5%. При этом доля детей, находящихся в институциональных учреждениях, снизилась с 27% в 2000 году до 15,7% в 2012 году.

В семьи передается все большее число детей (по отношению к числу ежегодно выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). В 2013 году в субъектах Российской Федерации, представивших информацию для анализа, количество детей, переданных в семьи, превысило количество выявленных за тот же год детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Растет число граждан, желающих принять ребенка-сироту в семью. Согласно статистическим данным количество семей, изъявивших желание принять ребенка-сироту, с середины 2000-х годов выросло более чем в 1,5 раза.

Рисунок 4. Темп роста (снижения) числа семей, желающих принять ребенка на воспитание, на конец отчетного года, в % к предыдущему году.



Источник: Росстат

В 2012 году 22 929 граждан (из них 2 078 иностранных) стояло на учете желающих принять ребенка на воспитание в семью, что превышало общую численность детей, содержащихся в стационарных учреждениях для сирот. Однако более половины из указанных семей желали бы усыновить ребенка. В то же время, по данным Минобрнауки России, усыновляют, как правило, детей младших возрастов, тогда как в возрастной структуре детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей младших возрастов существенно меньше, нежели заявленная потребность со стороны потенциальных усыновителей.

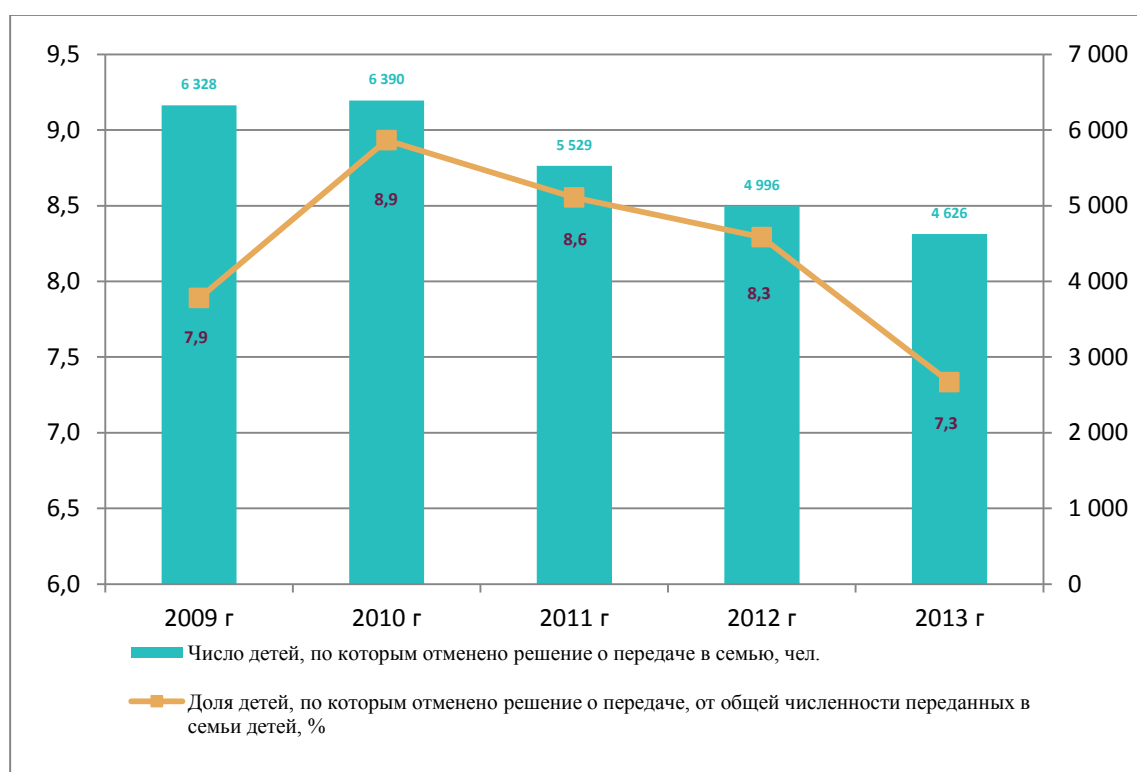
Во многих регионах доля детей старше 7 лет составляет более 50% детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а иногда и 70-80% от общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

На фоне увеличения числа случаев семейного устройства детей по-прежнему имеют место случаи возвратов детей в институциональные

учреждения («вторичное сиротство»). Так, в 2012 году в целом по Российской Федерации число возвратов составило 6 114 случаев.

Впрочем, анализ данных по отдельным субъектам Российской Федерации, представившим такую информацию, показывает, что с 2011 года динамика в данной сфере сравнительно благоприятна: снижается как число детей, по которым отменено решение о передаче в семью, так и их доля в общей численности детей, переданных в семьи.

Рисунок 5. Информация о динамике числа случаев отмены решений о передаче детей в семью в некоторых субъектах Российской Федерации³.



Источник: данные субъектов Российской Федерации

Дальнейший процесс устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей имеет ряд недостатков. До настоящего времени жильем обеспечивается лишь четверть нуждающихся в нем, при этом ситуация в 2013 году по сравнению с 2012 годом ухудшилась.

³ Разница в значениях объясняется тем, что в диаграмме приведена информации по части субъектов Российской Федерации, передавших для анализа соответствующие данные.

Рисунок 6. Обеспечение потребности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в жилье.



Источник: данные субъектов Российской Федерации (в 2009 и 2010 годах отмечались сложности со сбором информации)

В целом ряде субъектов Российской Федерации подобная статистика не собирается вовсе. Таким образом, реальное состояние дел может быть еще более удручающим.

Также следует заметить, что в разных регионах ситуация с обеспечением жильем детей-сирот, кардинально различается. Например, достаточно высокий уровень обеспеченности детей жилыми помещениями (до 80-90-100%) отмечается в Камчатской, Псковской областях, Чукотском автономном округе.

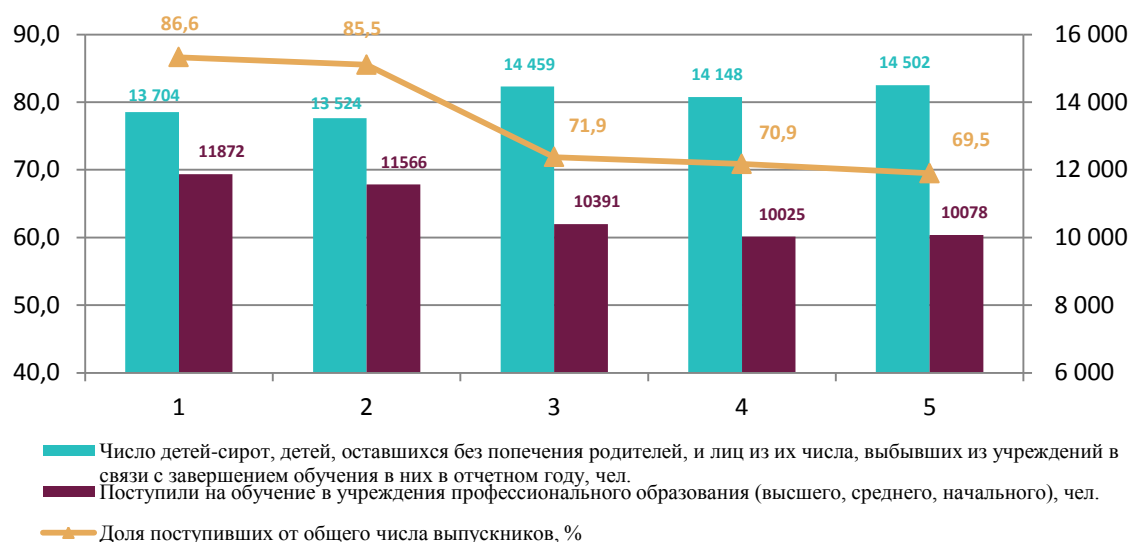
И напротив, крайне низкий уровень обеспеченности жильем (несколько процентов от потребности) отмечен в Республике Мордовия, Чувашской Республике, Тюменской, Ульяновской областях, Приморском крае.

К сожалению, во многом из-за ограниченности финансовых ресурсов имеют место случаи предоставления детям-сиротам жилья неудовлетворительного качества.

Дальнейшее жизнеустройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в регионах отслеживается слабо. Целый ряд субъектов Российской Федерации указал, что подобную статистику не ведет вовсе либо лишь планирует начать ее сбор. В этой связи расчеты проведены на основе материалов от регионов, где так или иначе такая информация собирается.

Больше половины выпускников в первый год после выпуска поступает в учреждения профессионального образования. В то же время доля выпускников, поступивших в подобные учреждения, от общего числа выпускников в наблюдаемый период ежегодно снижалась.

Рисунок 7. Информация о профессиональном обучении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.



Источник: данные субъектов Российской Федерации (в части регионов, собирающих соответствующую информацию)

Части выпускников (2-3 тыс. человек ежегодно) удается трудоустроиться.

Если предположить, что выпускники интернатных учреждений либо трудоустраиваются, либо заняты профессиональным образованием (не совмещают профессиональное образование с работой), то в регионах, представивших информацию, доля занятых таким образом выпускников постепенно снижается в общей доле выпускников. Так, если в 2011 году работало или было занято профессиональным обучением 96% выпускников, то в 2012 году эта доля снизилась до 93%, а в 2013 году — до 88%.

При этом ежегодно от нескольких десятков до сотни выпускников в первый год после выпуска привлекаются к административной либо уголовной ответственности. По предоставившим данные регионам (данная информация отслеживается не везде) это количество в сумме составляло:

- в 2011 году — 100 чел.;
- в 2012 году — 97 чел.;
- в 2013 году — 79 чел.

Полученные сведения говорят о том, что, несмотря на благоприятные тенденции, модели работ, не дающие положительных социальных результатов в средне- и долгосрочной перспективе, пока сохраняются.

Лишенные родительского попечения дети, не получившие опыта жизни в семье, или опыт, которых был негативным, и не имеющие семейной поддержки, часто имеют более низкую квалификацию и более низкий уровень образования, чаще оказываются в трудных жизненных ситуациях в силу неприспособленности ко взрослой жизни или асоциального поведения, а их дети повторяют судьбу своих родителей. Семейная забота и воспитание расширяют возможности ребенка в части

образования, снижают риск антисоциального поведения и во многом определяют будущую модель организации его жизни.

Если не предпринять радикальных шагов, сохраняющих детей в кровных семьях, активизирующих передачу детей в семьи и облегчающих их социализацию, приток детей-сирот будет сохраняться в долгосрочной перспективе.

2. Меры, принимаемые для совершенствования профилактики сиротства, и предложения по дальнейшему повышению эффективности существующей системы

В настоящее время тематике сиротства в Российской Федерации уделяется достаточно много внимания, в том числе — принимаются нормативные правовые акты, которые предусматривают набор по сути верных мер, направленных на решение части проблем, приводящих к недостаточной эффективности профилактики социального сиротства.

Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761, было предусмотрено, в частности, следующее:

- обеспечение приоритета семейного устройства детей-сирот;
- организация работы по реабилитации и восстановлению в родительских правах родителей воспитанников учреждений интернатного типа, поиску родственников и установлению с ними социальных связей для возврата детей в родные семьи;
- реформирование сети и деятельности учреждений для детей-сирот, в том числе для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья;
- перепрофилирование учреждений интернатного типа в службы по поддержке семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в реабилитационные центры, другие учреждения в соответствии с потребностями региона;

— создание системы постинтернатного сопровождения выпускников учреждений для детей-сирот и лиц из их числа для их социализации в обществе.

Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусмотрено следующее:

— создание механизмов правовой, организационной и психолого-педагогической поддержки граждан Российской Федерации, намеревающихся усыновить (удочерить), взять под опеку (попечительство, патронат) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, воспитывающих приемных детей;

— упрощение процедур передачи на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство, патронат) детей-сирот и 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;

— предоставление налоговых льгот родителям, усыновившим (удочерившим) ребенка, оставшегося без попечения родителей, в том числе ребенка-инвалида, а также родителям, усыновившим (удочерившим) второго и последующих детей;

— изменение установленной разницы в возрасте между усыновителем, не состоящим в браке, и усыновляемым ребенком, оставив принятие окончательного решения на усмотрение суда;

— увеличение размера разных видов выплат при передаче ребенка в семью, обоснованная дифференциация размеров таких выплат;

— уточнение содержания информации, представляемой органами опеки и попечительства в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей и периодичности ее обновления;

— формирование в обществе ценностей семьи, ребенка, ответственного родительства, 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;

— подготовка квалифицированных кадров для привлечения их в сферу опеки и попечительства, а также развитие системы дополнительного образования, реализация программ повышения квалификации, профессиональной переподготовки и переобучения работников указанной сферы.

Минобрнауки России были разработаны и распространены Рекомендации по совершенствованию деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях создания в них условий воспитания, приближенных к семейным, а также привлечению этих организаций к профилактике социального сиротства, семейному устройству и постинтернатной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В данных рекомендациях вновь делается акцент на важность семейного воспитания детей, участие организаций для детей-сирот в профилактике социального сиротства.

В то же время перечисленные меры не учитывают в полной мере следующие проблемные направления, весьма значимые с точки зрения эффективности профилактической работы:

- малое внимание выявлению семей в социально опасном положении на ранних стадиях и помощи им;

- существенная межведомственная разрозненность деятельности по профилактике сиротства;

- незаинтересованность органов опеки и попечительства как в сохранении детей в кровной семье, так и в передаче детей в новую семью по причине ответственности данных органов за неблагоприятные последствия принятых решений. Например, именно к органам опеки и попечительства было обращено внимание контролирующих органов после ряда скандальных случаев гибели детей, переданных в семьи (в том числе за рубеж). Тогда как при нахождении ребенка в интернатном учреждении ответственность за неблагоприятные последствия для органов и опеки не предусмотрена;

- недостаточный уровень подготовки специалистов, в том числе работающих с семьями, находящимися в социально-опасном положении, при потребностях в особой подготовке и опыте для работы с подобным сложным контингентом;

- недостаточная заинтересованность организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, получающих подушевое финансирование на основе нормативных затрат, активизировать

профилактику социального сиротства, тем самым снижая контингент проживающих детей и объемы бюджетного финансирования.

В последние годы при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации стали использовать показатель доли детей, оставшихся без попечения родителей, переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов. В то же время данный показатель не ориентирует на сохранение детей в родных семьях, а напротив, стимулирует обратный процесс: изъятие из кровных семей и передачу в новые семьи. Требуется изменить формулировку показателя либо добавить новый показатель так, чтобы особым образом в регионах поддерживалась работа по сохранению детей в кровных семьях.

Помимо этого, проведенное исследование показало, что информация по части расходов и иных данных, связанных с профилактикой, в субъектах Российской Федерации на регулярной основе не агрегируется, вследствие чего полной картины относительно затратности существующей модели не создается.

Представляется важным уделить дополнительно внимание перечисленным выше проблемам, включая проблему недостаточности информации.

Далее в приложении представлены примеры работы в субъектах Российской Федерации по успешной профилактике социального сиротства на основе сохранения детей в родных семьях и недопущения попадания их в «систему».

3. Оценка фактической стоимости профилактики социального сиротства

Государством затрачиваются достаточно серьезные ресурсы на содержание и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Львиная доля этих средств необходима для содержания детей в интернатных учреждениях.

В рамках настоящего исследования была проведена оценка расходов бюджетов, связанных с профилактикой сиротства, в отношении расходов на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в стационарных учреждениях, а также в случае передачи ребенка в семью.

3.1. Расходы на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в стационарных учреждениях

По результатам изучения информации, представленной большинством субъектов Российской Федерации, в 2013 году средние по представившим информацию регионам удельные текущие расходы на содержание 1 ребенка в стационарном учреждении составили:

- для детей до 3(4) лет — 660 тыс. рублей в год;
- для детей старше 3(4) лет — 509,7 тыс. рублей в год.

Таблица 1. Информация о расходах на деятельность стационарных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2012 и 2013 годах.

№	Группы учреждений	2012			2013		
		Численность воспитанников, всего (чел)	Текущие расходы на деятельность учреждений (тыс. руб.)	Удельные текущие расходы на 1 человека (тыс. руб.)	Численность воспитанников, всего (чел)	Текущие расходы на деятельность учреждений (тыс. руб.)	Удельные текущие расходы на 1 человека (тыс. руб.)
1.	Стационарные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в возрасте до 3 (4) лет						
	Дома ребенка	17 631,0	9 639 595,9	546,7	16 557,0	10 928 378,4	660,0
2.	Стационарные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей старше 3 (4) лет						
2.1	Детские дома	45 277,0	20 841 916,4	460,3	41 556,0	22 377 830,0	538,5
2.2	Школы-интернаты (общего типа)	10 287,0	3 816 074,5	371,0	8 487,0	3 704 025,5	436,4
2.3	Специальные (коррекционные) школы-интернаты	14 568,0	5 708 735,6	391,9	13 835,0	6 580 352,3	475,6
2.4	Детские дома-школы	4 117,0	1 719 492,0	417,7	3 935,0	1 900 429,6	483,0
	ВСЕГО по учреждениям для детей старше 3 (4) лет	74 249,0	32 086 218,5	432,1	67 813,0	34 562 637,4	509,7

Удельные стоимости содержания детей в различных регионах отличаются в разы.

Например, наиболее высокая текущая удельная стоимость содержания одного ребенка в домах ребенка в 2013 году была отмечена:

- в Республике Карелия (914,8 тыс. рублей в год);
- в Омской области (1 097,1 тыс. рублей в год);
- в Ямало-Ненецком автономном округе (1 313,7 тыс. рублей);

- в Камчатской области (1713,4 тыс. рублей в год);
- в г. Москве (2 075 тыс. рублей в год)
- в Ненецком автономном округе (2 890 тыс. рублей в год);
- в Ханты-Мансийском автономном округе (2 704,2 тыс. рублей в год).

В детских домах в 2013 году наиболее высокая текущая удельная стоимость содержания одного ребенка была отмечена:

- в Хабаровском крае (913,9 тыс. рублей в год);
- в г. Санкт-Петербурге (918,2 тыс. рублей в год);
- в Сахалинской области (1 111,5 тыс. рублей в год);
- в Магаданской области (1 122 тыс. рублей в год);
- в Республике Саха (Якутия) (1 138 тыс. рублей в год);
- в г. Москве (1 250 тыс. рублей в год);
- в Камчатской области (1 542,6 тыс. рублей в год);
- в Ненецком автономном округе (1 681,3 тыс. рублей в год);
- в Ханты-Мансийском автономном округе (2 439,9 тыс. рублей в год).

По сравнению с 2012 годом в 2013 году средние по обследованным субъектам Российской Федерации удельные расходы на содержание 1 ребенка в домах ребенка и в других стационарных учреждениях выросли на 21% и 18% соответственно. По данным Росстата, индекс потребительских цен в декабре 2013 к декабрю 2012 составил 106,5%. Ускоренный рост затрат на содержание детей объясним. В бюджетном секторе в этот период была начата реализация «майских» указов Президента Российской Федерации по опережающему повышению

уровня оплаты труда работников (доля расходов на оплату труда составляет более половины суммарных расходов на содержание рассматриваемых учреждений). Расходы на оплату коммунальных услуг также растут более высокими темпами. Кроме того, в 2013 году по сравнению с 2012 годом снизилось общее количество воспитанников в интернатных учреждениях, в то время как изменения масштабов сети учреждения, как правило, происходят (если происходят) с определенным временным лагом после изменения численности проживающих в ней.

3.2. Расходы в случае устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семью

Средние оценочные расходы на 1 ребенка, переданного в семью (приемная семья, патронат, опека), включая выплаты на содержание детей и компенсацию конкретных расходов на детей, если они предусмотрены в субъекте Российской Федерации, а также вознаграждение родителей, по регионам, которые предоставили корректную информацию для расчетов, составляли:

- в 2012 году — 177,9 тыс. рублей в год;
- в 2013 году — 193,1 тыс. рублей в год.

Ввиду того, что решения о составе и размере выплат принимаются органами государственной власти субъектов, в различных регионах подходы к этому отличались. При этом региональные власти нередко диверсифицируют размер выплат в зависимости от возраста детей, состояния их здоровья, количества принятых в семью детей и т.п. Кроме того, учитывается специфика территорий (городские либо сельские территории, труднодоступные районы, районы Крайнего Севера и т.п.). Таким образом, на окончательные размеры расходов повлиял состав

детей, переданных на воспитание в семьи и другие региональные особенности.

Размер расходов на содержание детей нередко сопоставим с размером вознаграждения, выплачиваемого родителям. В случае же, если эти суммы различаются по размеру, устойчивой закономерности в их соотношении не наблюдается. И общая оценочная сумма выплаты в год существенно колеблется от региона к региону.

Например, в Ульяновской области ежемесячная выплата на содержание ребенка в приемной семье, семье опекуна или попечителя на 2013 год была установлена в размере 6,4 тыс. рублей, а вознаграждение приемному родителю — 9,3 тыс. рублей (всего в расчете на год 188,4 тыс. рублей).

В Орловской области на содержание одного ребенка, переданного под опеку (попечительство), в приемную семью, в 2013 году ежемесячно передавались средства в размере 5,3 тыс. рублей, а выплата ежемесячного вознаграждения приемному родителю составляла 4,5 тыс. рублей (всего в расчете на год 117,6 тыс. рублей).

В Чукотском автономном округе ежемесячная выплата приемному родителю на содержание ребенка в 2013 году составляла 20 тыс. рублей, а выплата вознаграждения приемному родителю — 6 тыс. рублей (всего в расчете на год 312 тыс. рублей).

Кроме того, за счет средств федерального бюджета выплачивалось единовременное пособие при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью в размере:

- в 2012 году — 12, 405 тыс. рублей;
- в 2013 году — 13, 086 тыс. рублей.

В некоторых регионах дополнительно к федеральным выплатам осуществлялись выплаты из регионального бюджета на эти же цели.

В среднем в расчете на год пребывания ребенка в семье и с учетом распределения детей по разным возрастам можно предположить, что на 1 год пребывания ребенка в семье приходится около 1,5 тыс. рублей единовременной выплаты (сумма выплаты поделена на среднее оценочное число лет пребывания ребенка в семье).

В случае усыновления семьям усыновителей, как правило, выплачивается разовая выплата, весьма значительная по размеру (100-250 тыс. рублей). Впрочем, как показал анализ полученных от субъектов Российской Федерации сведений, встречаются и отклонения от этой практики. Так, в Самарской области, по данным органов государственной власти области, разовое пособие в связи с усыновлением установлено в размере 10 тыс. рублей. А в Республике Башкортостан данная выплата превышает 400 тыс. рублей.

3.3. Расходы на управление системой предупреждения сиротства на региональном уровне

В регионах модель управления системой работы с детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей и детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, различается. Как было отмечено ранее, в нее входят и органы социальной защиты (в первую очередь занимающиеся работой по предупреждению сиротства и выступающие учредителями соответствующих государственных учреждений), и органы образования (учредители детских домов, интернатов и т.п.), органы здравоохранения (учредители домов ребенка), органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних.

Возможны и комбинации распределения функционала. Например, в Белгородской области учредителями детских домов являются органы социальной защиты, а не образования. В Томской области создан специальный орган – Департамент по вопросам семьи и детей. Отмечается постепенная передача полномочий по работе с учреждениями для детей-сирот к органам социальной защиты населения в городе Москве и т.п.

В связи с тем, что органы государственной власти не ведут управленческий учет, для них выделение расходов на управленческую деятельность в сфере работы с детьми-сиротами представляет объективные трудности, вследствие чего необходимые оценки могут произвести далеко не все регионы.

Анализ показал, что в различных регионах доля расходов органов исполнительной власти, направляемая на работу с сиротами, подвергается существенным колебаниям: от десятых долей процента до 90 и более процентов.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
Об экономических последствиях текущей ситуации в
сфере социального сиротства

Таблица 2. Оценка расходов в сфере управления образованием, связанных с реализацией полномочий в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в 2013 году.

Название субъекта Российской Федерации	Расходы текущего характера	Из них - расходы, связанные с реализацией полномочий в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей	
		сумма, тыс. рублей	% от расходов текущего характера
1. Республика Калмыкия	26 673,0	385,8	1,45
2. Иркутская область	65 801,9	1 479,0	2,25
3. Тульская область	27 365,2	855,2	3,13
4. Республика Коми	58 546,20	2 545,49	4,35
5. Еврейская АО	1 904 795,0	189 525,8	9,95
6. Нижегородская область	61 992,3	6 804,0	10,98
7. Мурманская область	386 182,3	55 168,9	14,29
8. Курганская область	44 091,2	7 210,5	16,35
9. Хабаровский край	323 197,53	155 635,03	48,15
10. Камчатская область	68 101,9	40 489,0	59,45
11. Псковская область	328 441	218 263	66,45
12. Алтайский край	538 095	490 121	91,08
ИТОГО	3 833 282,5	1 168 482,7	30,48

Источник: данные субъектов Российской Федерации

Таблица 3. Оценка расходов в сфере управления социальной защитой населения, связанных с реализацией полномочий в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также с работой по предупреждению сиротства, в 2013 году.

Название субъекта Российской Федерации	Расходы текущего характера	Из них - расходы, связанные с реализацией полномочий в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей	
		сумма, тыс. рублей	% от текущих расходов
1. Красноярский край	1 109 295,1	6 655,8	0,60
2. Томская область	259 310	1 889	0,73
3. Мурманская область	80 604,20	1 085,5	1,35
4. Республика Дагестан	1 005 741,0	23 162,3	2,30
5. Приморский край	632 151,35	16 522,94	2,61
6. Ростовская область	155 415,6	6 015,1	3,87
7. Курганская область	49 664,0	2 427,8	4,89
8. Хабаровский край	182 148,9	9 069,7	4,98
9. Волгоградская область	299 730,4	15 330,9	5,11
10. Удмуртская Республика	207 659,0	16 121,0	7,76
11. Тверская область	1 336 039,2	131 564,5	9,85
12. Нижегородская	142 213,0	14 511,50	10,20
13. Свердловская область	1 134 251,30	150 850,70	13,30
14. Иркутская область	862 992,8	123 956,1	14,36
15. Алтайский край	628 910	105 234	16,73
16. Ставропольский край	572 955,59	103 784,37	18,11
17. Республика Хакасия	205 569	122 560	59,62
18. Республика Алтай	160 428,4	96 257,0	60,00
19. Псковская область	379 580,0	260 994,0	68,76
20. Еврейская автономная область	75 484,0	54 603,7	72,34
21. Костромская область	45 144,8	33 858,6	75,00
22. Архангельская область	513 449,8	388 705	75,70
ИТОГО	10 038 737,5	1 685 159,5	16,79

Источник: данные субъектов Российской Федерации

Таблица 4. Оценка расходов в сфере управления здравоохранением, связанных с реализацией полномочий в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также с работой по предупреждению сиротства, в 2013 году

Название субъекта Российской Федерации	Расходы текущего характера	Из них — расходы, связанные с реализацией полномочий в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей	
		сумма, тыс. рублей	% от текущих расходов
1. Мурманская область	78 832,0	171,2	0,22
2. Магаданская область	54 682,5	1 333,7	2,44
3. Иркутская область	119 420,5	3 627,6	3,04
4. Хабаровский край	141 730,00	5 965,50	4,21
5. Тюменская область	104 799,0	4 507,0	4,30
6. Омская область	254 054,13	166 184,84	65,41
7. Алтайский край	156 104	102 357	65,57
8. Еврейская автономная область	79 468,1	59 461,8	74,82
ИТОГО	989 090,2	343 608,6	34,74

Источник: данные субъектов Российской Федерации

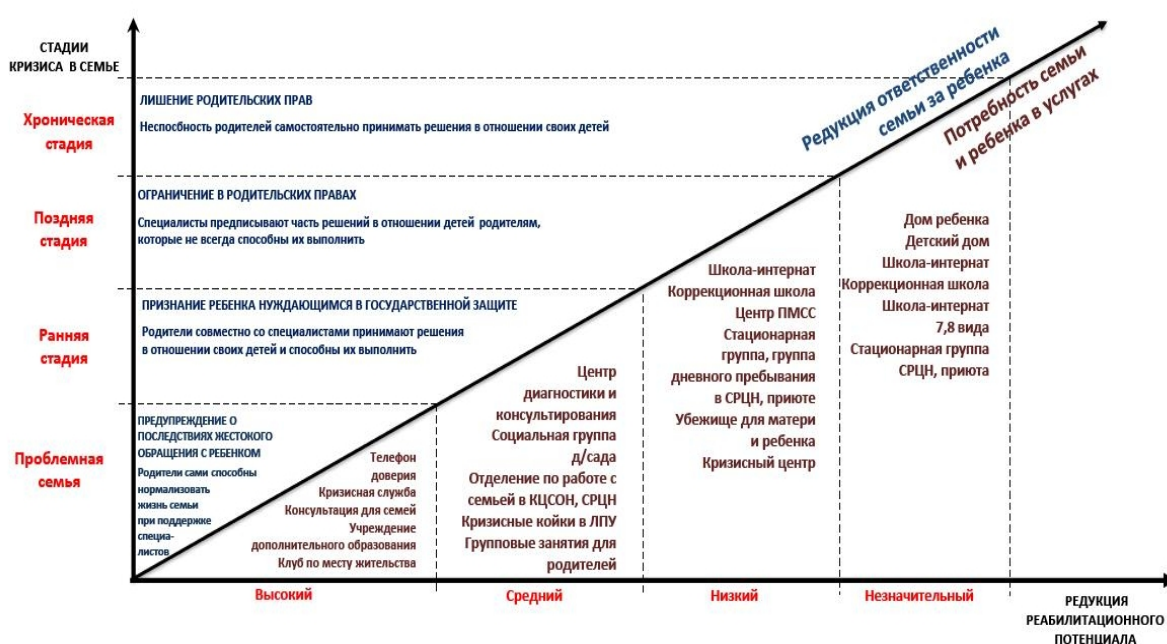
Изложенная ситуация свидетельствует о том, что при необходимости регулярного сбора подобной информации и корректной оценки объемов региональных расходов на управление системой профилактики сиротства целесообразна доработка в этой части существующих форм статистического наблюдения и сбор этой информации на ежегодной основе – вместе с другими сведениями

относительно состояния дел по управлению в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

В целом исследование показало, что наименее эффективная модель работы (содержание детей в интернатных учреждениях) требует в среднем в три раза более высоких удельных затрат на одного ребенка, оставшегося без попечения родителей.

В зависимости от запущенности проблемы (глубины стадии семейного кризиса) потребности в поддержке семьи и ребенка существенно увеличиваются.

Рисунок 8. Изменения потребности семьи и ребенка в услугах в зависимости от стадии семейного кризиса.



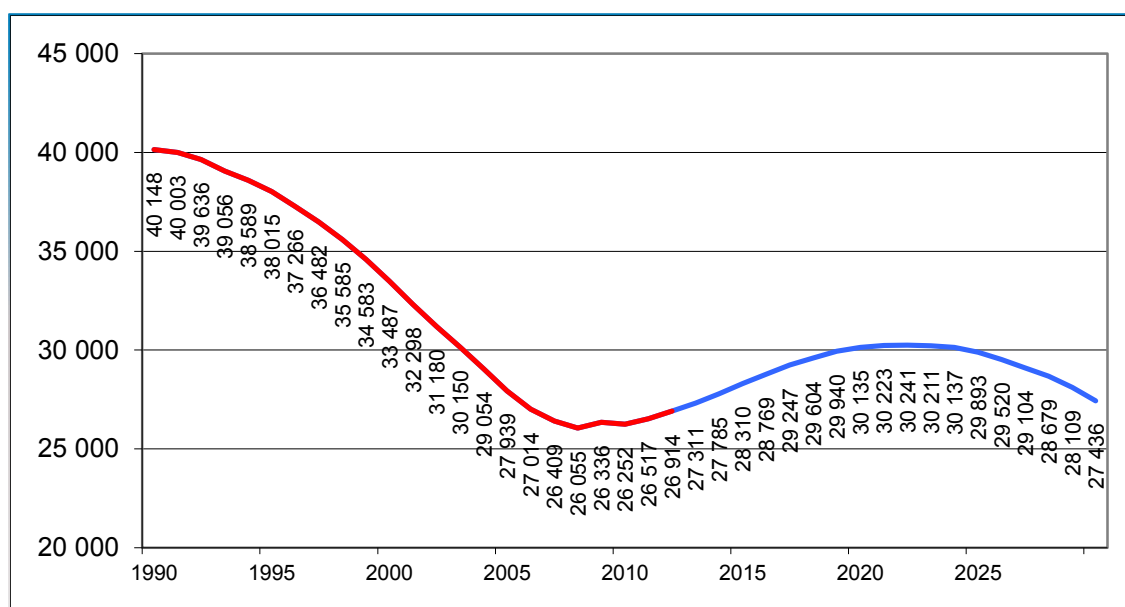
4. Моделирование будущих расходов на профилактику сиротства

4.1. Демографическая модель

Предлагаемая модель построена на основе фактических и ожидаемых данных относительно численности детского населения, потенциального числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и вариантов их распределения по формам устройства.

При прогнозировании на определенных этапах используются 2 модели: базовая (предполагающая сохранение существующих тенденций и основанная на консервативных оценках развития событий) и модель реформ (основанная на увеличении доли детей, устроенных в семьи, и снижении доли детей в интернатных учреждениях).

Рисунок 9. Фактическая и прогнозируемая численность детского населения в Российской Федерации, (тыс. человек).



На основе прогноза численности детского населения (Рисунок 1) и числа ежегодно выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без

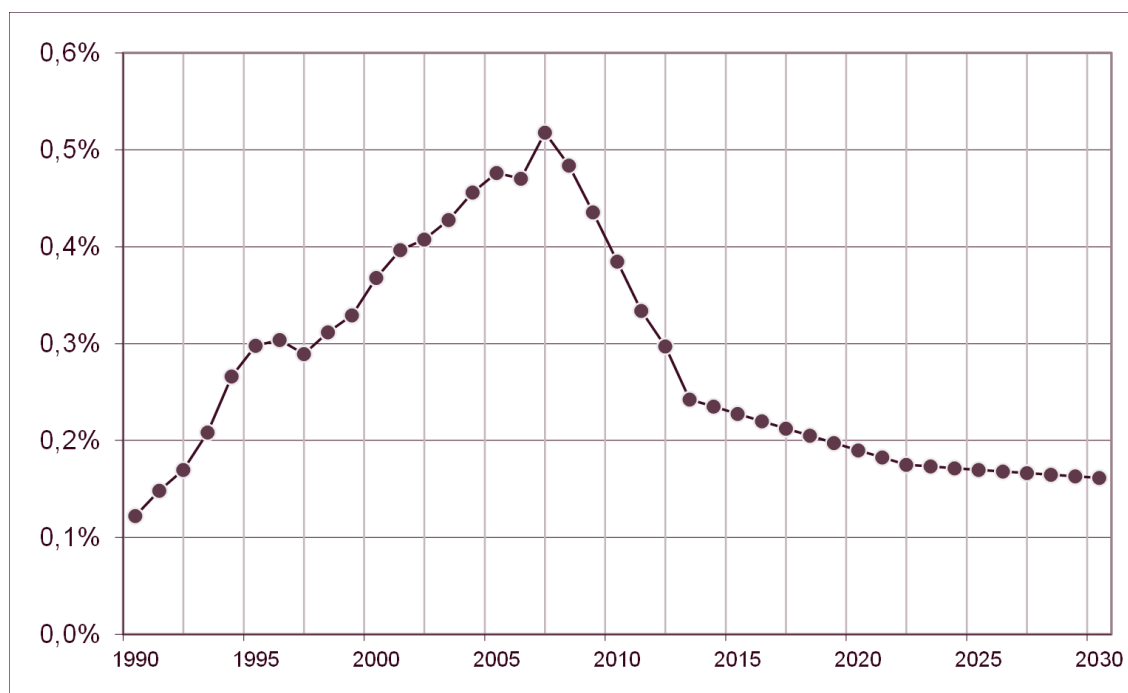
попечения родителей можно оценить долю детей, ежегодно лишаящихся родительского попечения.

Численность детского населения в Российской Федерации на конец 2012 года составила 26 914 тыс. человек. Следовательно, доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных в 2012 году, составила около 0,3% от общей численности детского населения

Допустим, что вероятность лишения родительского попечения снижается с течением времени и не зависит от возраста ребенка.

С учетом этого допущения на Рисунке 10 приведено фактическое и прогнозируемое значение доли детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных в течение года, в период 1990-2030 годов.

Рисунок 10. Фактическая и прогнозируемая доля детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детского населения Российской Федерации, %.



С учетом прогноза численности детского населения и прогнозируемой доли детей, оставшихся без попечения родителей, можно

спрогнозировать численность детей, ежегодно остающихся без попечения родителей, и общую численность детей, оставшихся без попечения родителей.

Рисунок 11. Фактическая и прогнозируемая численность детей, оставшихся без попечения родителей, выявляемых в течение года, тыс. человек

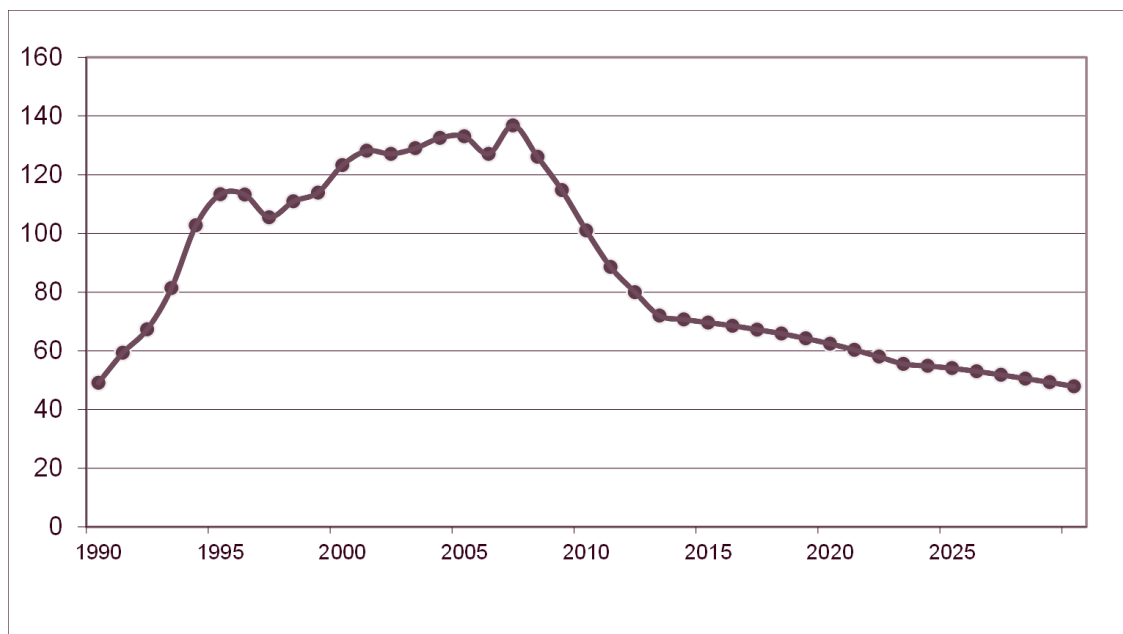
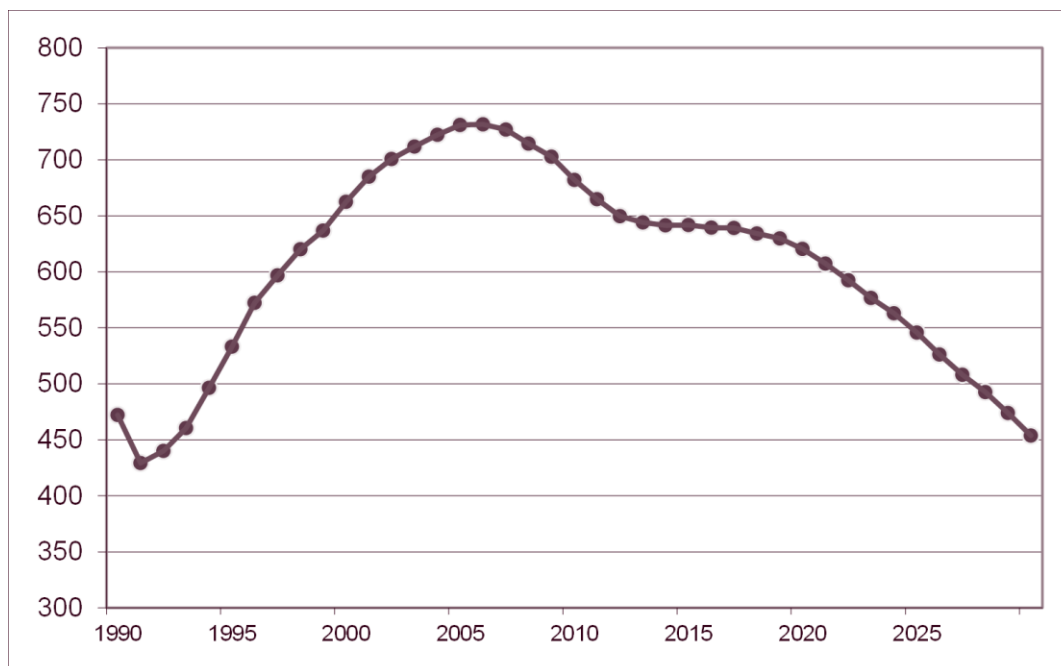


Рисунок 12. Фактическая и прогнозируемая численность детей, оставшихся без попечения родителей, тыс. человек.



Вторым важным модельным допущением является распределение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по формам устройства.

В модели рассматриваются следующие формы устройства детей:

- интернатные учреждения;
- опека (попечительство);
- приемная семья;
- усыновление.

При этом во внимание приняты сложившиеся к настоящему времени вероятности распределения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по формам устройства. В частности, учтено то, что в 2012 году дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, были распределены между различными формами устройства следующим образом:

- находятся в интернатных учреждениях — 15,7%;
- находятся под опекой, попечительством — 49,5%;
- приняты в приемную семью — 15,5%;
- усыновлены — 19,3% от общего количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В модели рассчитываются результаты по двум вариантам сценариев:

- базовому сценарию, при котором начальное распределение детей, оставшихся без попечения родителей, не меняется с течением времени;

— сценарию реформ, при котором распределение детей, оставшихся без попечения родителей, меняется за счет снижения доли детей, попадающих в интернатные учреждения, и увеличения их доли в других формах устройства (предполагается, что доля детей, попадающих в интернатные учреждения в связи с лишением родительского попечения, снизится вдвое по сравнению с исходным уровнем с одновременным увеличением доли детей, устроенных в семьи).

Сценарий реформ, заложенный в модели, характеризуется следующими тенденциями, влияющими на конечные результаты расчетов.

Рост доли детей, устроенных в семьи, должен положительно сказаться на их социализации, повысить успешность жизни во взрослом возрасте и снизить в перспективе приток «в систему» новых детей, оставшихся без попечения родителей, по причине неблагополучия выпускников учреждений для сирот (в рамках модели предполагается, что лишь 50% выпускников интернатных учреждений успешны во взрослой жизни).

С учетом предположения о приросте доли детей, устроенных в семью, и сокращении доли детей в интернатных учреждениях, численность детей, оставшихся без попечения родителей (в абсолютном и в относительном значении), будет снижаться более высокими темпами, нежели это имеет место в настоящее время.

Фактические значения и прогноз распределения детей, оставшихся без попечения родителей, по формам устройства приведен на рисунках далее. Прогноз численности детей представлен по двум вышеуказанным сценариям: базовому сценарию и сценарию реформ.

Рисунок 13. Фактическая и прогнозируемая численность детей, оставшихся без попечения родителей, в учреждениях интернатного типа, тыс. человек.

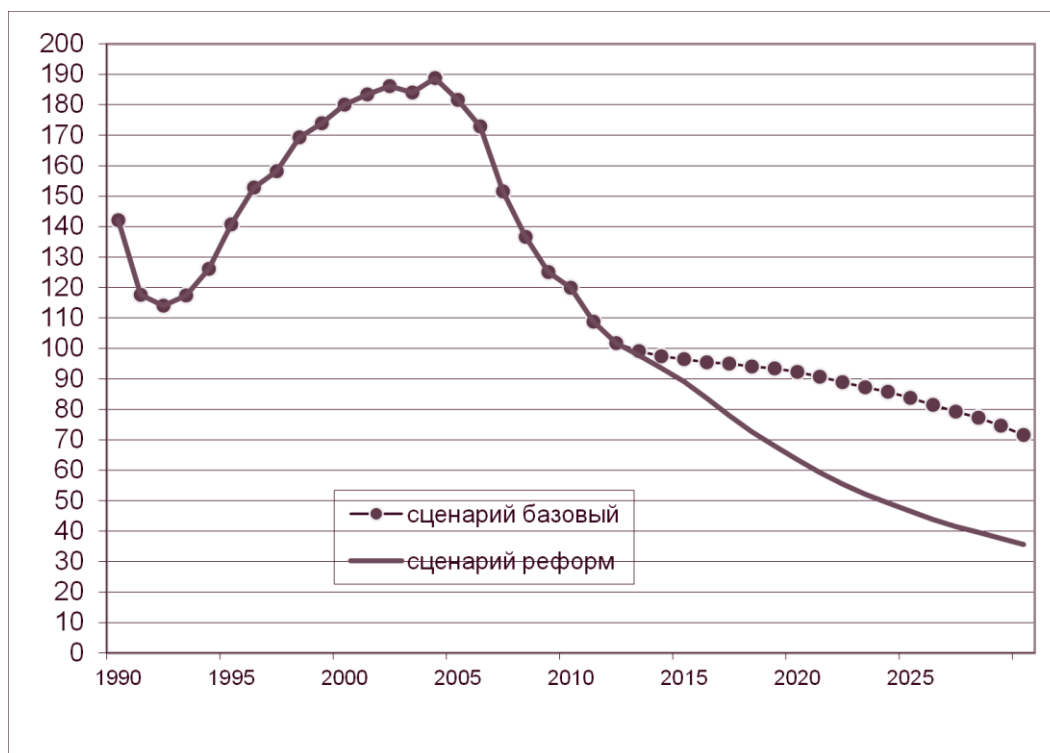


Рисунок 14. Фактическая и прогнозируемая численность детей, оставшихся без попечения родителей, переданных под опеку, тыс. человек.

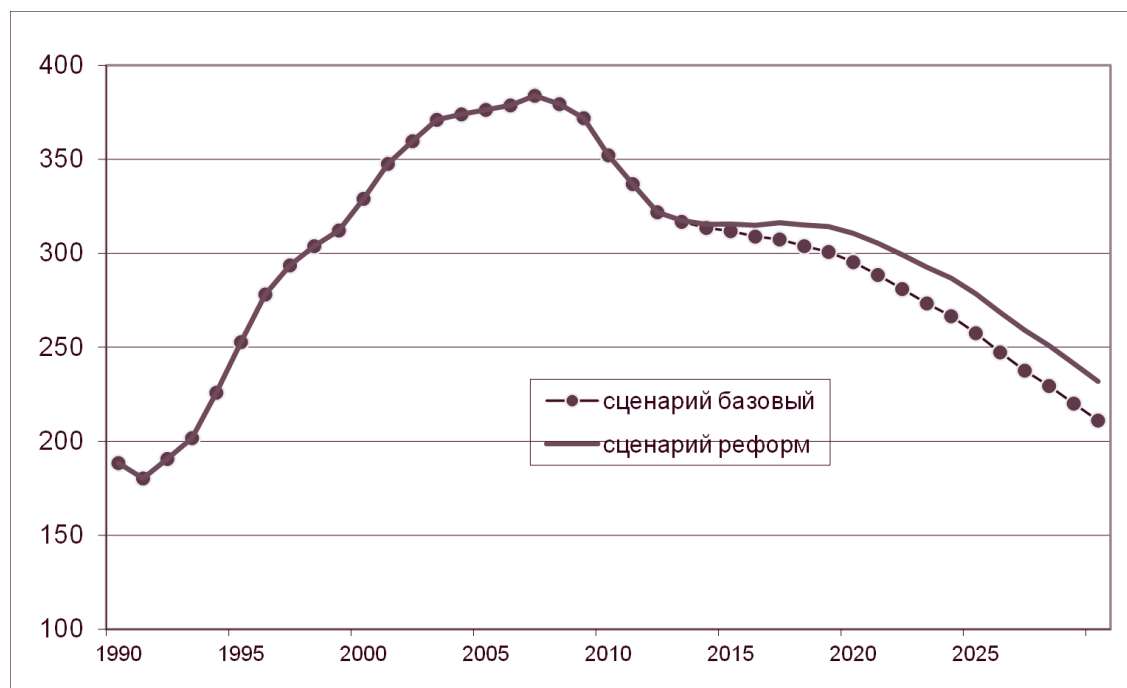


Рисунок 15. Фактическая и прогнозируемая численность детей, оставшихся без попечения родителей, переданных в приемные семьи, тыс. человек.

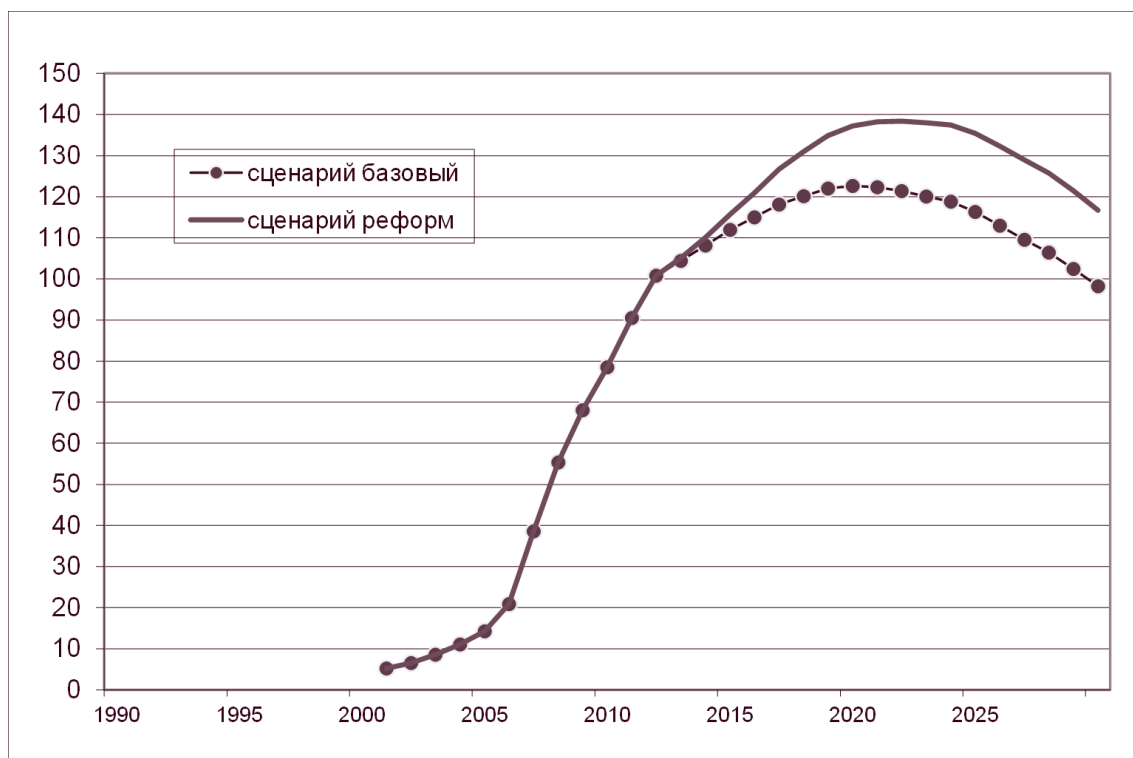
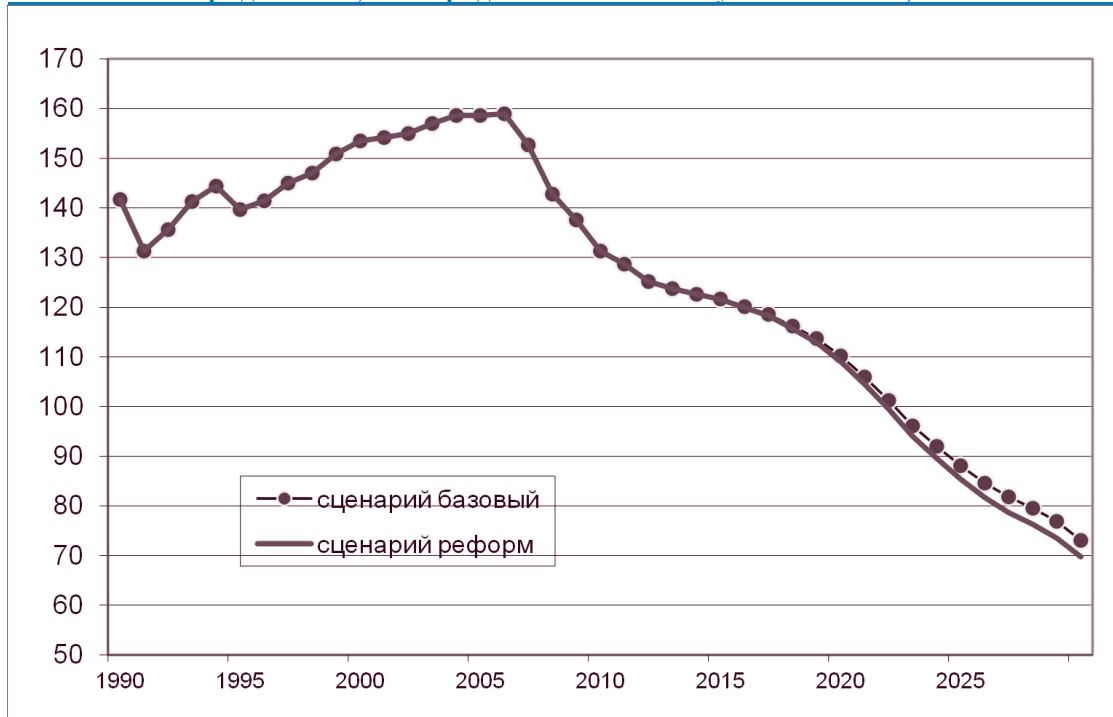


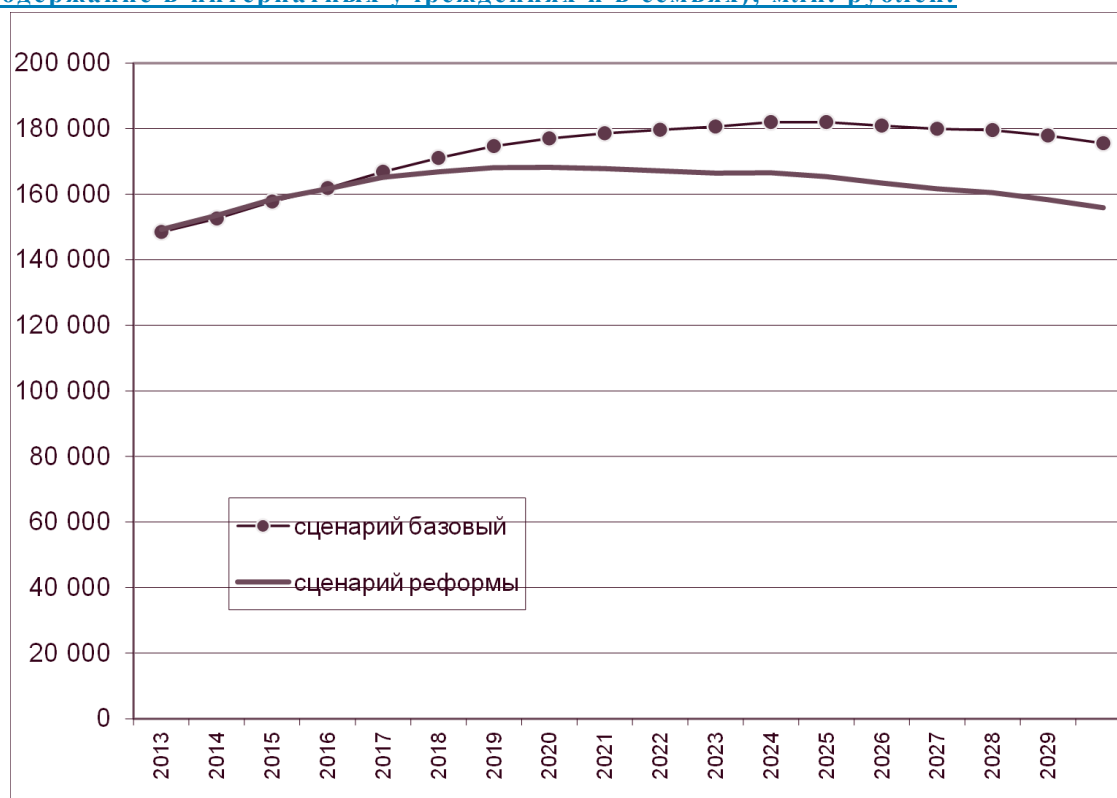
Рисунок 16. Фактическая и прогнозируемая численность детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на усыновление, тыс. человек.



4.2. Оценка экономических последствий реализации разных подходов к профилактике сиротства

Зная численность детей по формам устройства и удельные затраты на одного ребенка в различных формах устройства (полученные на основании данных субъектов Российской Федерации за 2013 год) можно оценить ожидаемые расходы, которые необходимо будет осуществить в соответствии с действующим законодательством в рамках вторичной профилактики сиротства (т.е. для содержания детей в интернатных учреждениях, а также выплат в связи с устройством детей в семьи).

Рисунок 17. Оценочные расходы на вторичную профилактику сиротства (содержание в интернатных учреждениях и в семьях), млн. рублей.



Ожидаемое снижение ежегодных расходов на осуществление вторичной профилактики при условии успешного внедрения новых моделей работы, направленных на расширение семейных форм устройства детей (реализации сценария реформ), будет составлять,

начиная с 2025 года около 20 млрд. рублей в год, постепенно достигнув такого значения, начиная с 2017 года.

Косвенные потери в связи с недостаточно эффективной профилактикой сиротства можно определить на основе оценки потери части ВВП в результате недостаточной адаптации детей после выхода из интернатных учреждений. Последняя, в свою очередь, для целей настоящих расчетов может быть увязана с потерями в численности экономически активного населения, расчет которых приведен далее в таблице.

Таблица 5. Расчет потери численности экономически активного населения Российской Федерации в связи с неуспешной социализацией части выпускников интернатных учреждений.

№	Параметр	Значение
1.	Оценочное ежегодное число выпускников	10 тыс. человек
2.	Общее оценочное число выпускников интернатных учреждений трудоспособного возраста	400 тыс. человек
3.	Численность экономически активного населения	75 000 тыс. человек
4.	Доля выпускников интернатных учреждений от численности экономически активного населения	0,53%
5.	Оценочная доля успешно адаптирующихся выпускников интернатных учреждений от общего числа выпускников интернатных учреждений	50%
6.	Оценочный процент потери численности экономически активного населения в связи с неуспешной социализацией части выпускников интернатных учреждений	0,27%

Предположительно, пропорционально потерям численности экономически активного населения (то есть в 0,25-0,27%) могут быть оценены потери ВВП в связи с неуспешной социализацией детей, оставшихся без попечения родителей, — выпускников интернатных учреждений. Это сопоставимо с ожидаемым снижением темпов роста ВВП в связи с введением санкций. Так, по оценкам Минэкономразвития России, в связи с санкциями темпы роста ВВП снизятся на 1 процентный пункт (с 2% до 1%) по базовому сценарию и на 0,1 процентного пункта (с 3,3% до 3,2% по умеренно-оптимистичному сценарию)⁴.

Размер косвенных потерь за 2013 год может быть оценен в 166 млрд. рублей. Это почти в два раза больше прямого ущерба от наводнения в 2013 году на Дальнем Востоке, который, по окончательным оценкам, озвученным в 2014 году, составил 87,9 млрд. рублей⁵.

4.3. Выводы

Будущие затраты текущего характера на вторичную профилактику социального сиротства за счет бюджета в 2020 году оцениваются на уровне 177 млрд. рублей в рамках базового сценария и 162 млрд. рублей в рамках сценария реформ.

С учетом капитальных затрат, а также затрат на предоставление жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, стоимость системы вторичной профилактики сиротства («прямые затраты») в 2020 году составит 255 млрд. рублей в рамках базового сценария (0,34% ВВП) и 216 млрд. рублей в рамках сценария реформ (0,29% ВВП).

⁴ <http://itar-tass.com/ekonomika/1401588>

⁵ <http://ria.ru/economy/20140425/1005389338.html>

Косвенные затраты, связанные с экономическими потерями из-за плохой адаптации выпускников интернатных учреждений, при уровне адаптации выпускников в 50% составляют около 0,25% ВВП.

В совокупности прямые и косвенные расходы на систему составляют около 0,59% ВВП в рамках базового сценария и 0,50% ВВП в рамках сценария реформ.

Таким образом, в случае реформирования системы и сокращения численности детей в учреждениях интернатного типа в два раза расходы на сопровождение детей можно снизить. В результате расходы всей системы в 2020 году снизятся примерно на 0,09% ВВП, или 70 млрд. рублей в год в текущих ценах.

Таблица 6. Оценка прямых и косвенных затрат на вторичную профилактику сиротства в России в рамках базового сценария и в случае проведения реформ

№	Параметр	2013	2020 (без учета реформы)	2020 (с учетом реформы)
1.	ВВП (млрд. руб.), прогноз	66 689	74 644	74 644
2.	Текущие затраты на вторичную профилактику социального сиротства, оценка (млрд. руб.)	146	177	162
3.	Капитальные затраты на вторичную профилактику социального сиротства, оценка (млрд. руб.)	61	72	49
4.	Расходы на предоставление жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оценка (млрд. руб.)	7	6	4
5.	ИТОГО «прямые» расходы	213	255	216
6.	Доля «прямых» расходов на профилактику вторичного сиротства от объема ВВП [(стр.4+стр.3+стр.2)/стр.1*100] (%)	0,32%	0,34%	0,29%
7.	Косвенные потери исходя из уровня социализации выпускников интернатных учреждений в 50% (недополученный ВВП), оценка (млрд. руб.)	167	187	155
7.	Косвенные потери исходя из уровня социализации выпускников интернатных учреждений в 50% (недополученный % ВВП)	0,25%	0,25%	0,21%
8.	Итого расходы на систему (% ВВП)	0,57%	0,59%	0,50%
9.	Итого расходы на систему (млрд. руб.)	380	441	371

Общая совокупная экономия в случае, если бы уже с 2015 года удалось повысить долю детей, устроенных в семьи, и снизить долю детей, содержащихся в интернатных учреждениях (за счет активного применения мер профилактики), к 2020 году⁶ составит порядка 150-200 млрд. рублей, при этом финансовый эффект появится, предположительно, лишь с 2017 года.

Следует принимать во внимание, что в первые годы заметного сокращения расходов наблюдаться не будет, даже если меры по активизации использования семейных форм устройства детей будут успешными — по той причине, что снижение численности детей в интернатных учреждениях не может повлечь моментального закрытия таких учреждений, а, следовательно, потребует сохранения финансирования их содержания практически на прежнем уровне. Более того, в первые годы снижение заполнения интернатных учреждений благодаря передаче детей в семьи может привести к временному росту удельной стоимости содержания в интернатных учреждениях одного ребенка.

Помимо этого, активизация работы по расширению семейных форм устройства, а также по сохранению ребенка в кровной семье (первичная профилактика сиротства) могут потребовать увеличения бюджетных расходов, по меньшей мере, на «запуск» применения новых технологий. В этой связи часть ожидаемой экономии, по всей видимости, будет уместно перераспределить на цели внедрения более эффективных форм профилактики социального сиротства.

⁶ С учетом того, что в первые годы финансового эффекта может не наблюдаться

Приложение

КЕЙСЫ по успешной профилактике социального сиротства в Российской Федерации

1. Организация социального сопровождения семьи в целях защиты прав и законных интересов детей

Основным отличием инновационных подходов работы с семьями группы риска является то, что деятельность предполагает реализацию единого порядка работы с каждой семьей группы риска, для чего для каждой семьи/ребенка назначается куратор, ответственный за ведение данного случая (куратор случая), и предлагается набор услуг профилактической направленности.

Целью деятельности является помощь семье для создания условий по соблюдению в семье прав и законных интересов ребенка, для самостоятельного и стабильного удовлетворения родителями минимальных возрастных потребностей ребенка.

В задачи входит:

- формирование и поддержание отношений сотрудничества с семьей;
- проведение комплексной оценки ситуации в семье и диагностики причин нарушений прав ребенка;
- планирование и организация деятельности по реабилитации семьи и ребенка;
- мониторинг и оценка эффективности социального сопровождения семьи.

Специалист по сопровождению (куратор случая) осуществляет:

- установление отношений сотрудничества с членами семьи;

— проведение углубленной диагностики семьи и выявление причин нарушений прав ребенка;

— разработку плана социального сопровождения (реабилитации) семьи, направленного на восстановление способности семьи самостоятельно преодолевать кризисные ситуации без ущемления прав и интересов ребенка;

— координацию деятельности междисциплинарной команды по реализации разработанного плана социального сопровождения (реабилитации) семьи.

Опыт работы в данном направлении имеется в ряде субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Московская, Тамбовская, Томская области).

Например, в Наро-Фоминском районе Московской области в социально-реабилитационном центре «Надежда» численный состав сотрудников, работавших по технологии раннего выявления и работе со случаем, составлял:

— специалисты отделений социально-правовой помощи и психолого-педагогической помощи, проводящие оценку безопасности ребенка и оценку риска жестокого обращения в семье по поступившим служебным сообщениям – 4 человека;

— специалисты отделения участковой социальной службы – кураторы случая — 7 человек.

Таблица 1.1. Результаты применения технологии раннего выявления и работы со случаем в Наро-Фоминском районе в 2010-2014 годах

Параметр	2010	2011	2012	2013	I полугодие 2014
1. Количество поступивших сигналов	40	128	132	133	66
2. Количество «открытых» случаев	21	85	90	100	42
3. Количество случаев, «закрытых» с положительным результатом	3	32	68	89	29

В Томской области технология раннего выявления семейного неблагополучия используется с 2009 года. Для обеспечения высокой эффективности процесса реабилитации ребенка и семьи в 10 специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в области (в том числе в 3 учреждениях с дневным пребыванием детей) действуют службы помощи семье и детям. В штатных расписаниях указанных учреждений предусмотрены ставки специалистов — кураторов случая, которые проводят диагностику причин кризиса в семье и разрабатывают План безопасности ребенка или План реабилитации семьи. В 2013-2014 годах к работе был привлечен 91 специалист.

Таблица 1.2. Результаты применения технологии раннего выявления и работы со случаем в Томской области в 2009-2013 годах

Параметр	2009	2010	2011	2012	2013
1. Количество семей (в них детей), находящихся в работе со случаем в течение года	613 (1 182)	1 357 (2 540)	2 025 (3 785)	1 930 (3 592)	2 118 (3 881)
2. Количество семей, выявленных на стадии раннего кризиса	443	502	368	405	384
3. Количество семей, в отношении которых случай «закрыт» по причине улучшения ситуации в семье (% от общего числа «закрытых» случаев)	162 (49,5%)	701 (79,6%)	834 (70%)	753 (77%)	860 (78,1%)

Работа по каждому случаю проводится в контакте со всеми субъектами профилактики, включая органы опеки и попечительства, и с участием членов семьи. По данным Томской области, экономический эффект от уменьшения количества детей, находящихся на стационарном обслуживании, составляет 7,3 млн. рублей ежегодно.

В г. Уфе Республики Башкортостан в 2014 году были утверждены процедуры работы по раннему выявлению семейного неблагополучия уполномоченными службами образовательных и лечебных организаций, а также по сопровождению неблагополучных и замещающих семей социально-психологическими центрами. Между Управлением по опеке и попечительству Администрации городского округа г. Уфа, администрациями районов городского округа и муниципальными учреждениями (школами, детскими садами, учреждениями дополнительного образования, детскими поликлиниками и т.д.) заключены трехсторонние договоры о сотрудничестве в сфере

профилактики социального сиротства (в общем количестве 428 договоров).

Кроме того, в 2013-2014 годы на базе каждого Управления по опеке и попечительству Администрации г. Уфы, муниципальных центров для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи («Семья», «Саторис», «Журавушка», «Развитие»), было организовано районное методическое объединение уполномоченных служб организаций, наделенных отдельными полномочиями органа опеки и попечительства (далее – РМО УСО). Их основной целью деятельности является оказание методической и практической помощи уполномоченным службам организаций, координация внедрения технологии раннего выявления семейного неблагополучия, создания банка данных этих семей на территории соответствующего района г. Уфа.

В г. Уфа проводится обучение специалистов органов опеки, социально-психологических центров, центров общественной безопасности, школ, детских садов, детских поликлиник и других уполномоченных служб. В период с сентября 2013 г. по сентябрь 2014 г. было обучено 583 человека.

Также в г. Уфа внедряется система супервизии (форма профессиональной поддержки, предполагающая организацию контроля качества оказания помощи и повышение профессиональной компетенции специалистов). Сформированы группы специалистов, прошедших необходимую подготовку.

В процессе реализации новых технологий по работе с кровными семьями по каждому ребенку открывается случай (дело), в рамках которого ведется дальнейшая работа с семьей и ребенком. На каждый случай назначается специалист-куратор случая, сопровождающий несовершеннолетнего и его семью на период индивидуально-

профилактической и реабилитационной работы с подопечным (закрепляется из числа специалистов уполномоченных служб исходя из специфики проблемы подопечных). После возвращения в семью ребенка в течение двух лет осуществляется комплексное сопровождение семей в целях создания условий, обеспечивающих охрану жизни и здоровья ребенка, его психологическую защищенность, эмоциональное и личностное развитие с учетом возрастных особенностей.

За счет раннего выявления семейного неблагополучия существенно увеличился процент семей, снятых с учета в связи с улучшением ситуации, что привело к сокращению на 20% впервые выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, с 495 человек в 2010 году до 392 человек по итогам 2013 года (что является самым низким показателем среди соседних городов-миллионников).

Уменьшается число случаев лишения родительских прав: в 2011 году в отношении 363 детей, в 2013 году — 286 детей.

Финансовое обеспечение организации работы служб по раннему выявлению и работы со случаем, возврату детей в кровные семьи в четырех социально-психологических центрах г. Уфы в настоящее время в среднем составляет 700 тыс. рублей в месяц. Дополнительное финансирование за счет введения новых ставок составляет 167 тыс. рублей ежемесячно (для осуществления деятельности уполномоченных служб были изменены функциональные обязанности и введены новые направления работы). Расходы на обучение и методическое и супервизорское сопровождение составляет до 400 тыс. рублей в год.

Проведенная работа дала следующие положительные результаты:

— увеличение возврата в семьи детей, находящихся в учреждениях (в 2014 году — 65 детей, что в два раза превышает число возвращенных детей за аналогичный период прошлых лет);

— реабилитация семей группы риска по социальному сиротству (в 2014 году для 114 детей сохранена возможность воспитываться в родной семье без их вывода в государственные учреждения).

Также примеры эффективной организации комплексной работы с семьями группы риска есть в Новосибирской, Тюменской, Саратовской областях, в Хабаровском и Пермском краях, в Москве и Санкт-Петербурге.

Для реализации рассмотренной выше модели сопровождения, по оценкам, требуется 20,25 часа работы специалиста (куратора случая) с одной семьей в течение 3 месяцев и 8 часов для прохождения супервизии.

Стоимость работы куратора случая с одной семьей в текущих условиях можно оценить следующим образом. По данным Росстата⁷, в первом полугодии 2014 г. средняя по Российской Федерации заработная плата социальных работников в региональных учреждениях составила 18,07 тыс. рублей. Исходя из 22 рабочих дней в месяц и 8-часового рабочего дня, стоимость 1 часа работы куратора случая составит 102,6 рубля, а работа куратора случая с одной семьей и прохождение супервизии потребует совокупных расходов в объеме — 2,9 тыс. рублей. В примере Наро-Фоминского района, когда к работе было привлечено 7 специалистов-кураторов случая, расходы на оплату их труда (исходя из среднероссийского уровня оплаты труда социальных работников) составили бы порядка 126,5 тыс. рублей в месяц или 1 517,5 тыс. рублей в год. При этом кураторами случая могут становиться

⁷ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_monitor/itog-monitor2-14.html

не только вновь привлекаемые работники, но и уже занятые в органах и учреждениях социальной защиты населения социальные работники (то есть работники, расходы на оплату труда которых уже финансируются в настоящее время).

2. Профилактика отказов от новорожденных

Предполагает работу с конкретной целевой группой – женщинами, которые в роддоме или в женской консультации письменно либо устно изъявили намерение отказаться от ребенка.

В рамках данной деятельности предусматривается применение:

— технологии раннего выявления (быстрое реагирование на поступающие сигналы, оперативная работа с женщинами (семьями), которые, несмотря на отказ от новорожденного, имеют реабилитационный потенциал и готовы сотрудничать в целях сохранения ребенка);

— технологии работы со случаем (осуществление совместно с женщиной анализа ситуации и причин отказа, а также реализация комплекса мер по их преодолению).

Затраты на осуществление деятельности включают:

— затраты на функционирование Службы профилактики отказов от новорожденных (далее — Служба), включая оплату труда специалистов (из расчета одна полная ставка на 30 отказов от новорожденных, в текущих условиях средняя оплата труда социального работника — 18,7 тыс. рублей в месяц), а также оплату коммунальных услуг (как правило, Служба размещается в 1-2 кабинетах в уже функционирующих организациях и не требует дополнительных расходов на коммунальные услуги);

— затраты на обучение и повышение квалификации специалистов;

— затраты на услуги, которые оказываются женщинам-отказницам в ходе реабилитационного процесса (как правило, они предоставляются в рамках уже осуществляемой работы региональных социальных служб и включают консультационные услуги, социальный патронаж, предоставление материальной помощи в рамках действующего законодательства и, как правило, не предполагают стационарного размещения, за исключением случаев отказов от новорожденных в связи с отсутствием жилья, когда требуется предоставление «социальной гостиницы» (около 7% от числа женщин-отказниц).

Работа по профилактике отказов от новорожденных осуществлялась в целом ряде субъектов Российской Федерации: Республике Башкортостан, Республике Бурятия, Республике Карелия, Республике Татарстан, Алтайском крае, Астраханской, Амурской, Волгоградской, Иркутской, Калужской, Кировской, Курганской, Новосибирской, Оренбургской, Пензенской, Саратовской, Свердловской, Тамбовской, Томской, Тюменской, Ярославской областях.

Вследствие проведенной в 2013 году Службами работы в указанных регионах в отношении 966 сигналов об отказах от новорожденных, 450 детей были сохранены в кровных семьях (более 40%).

В зависимости от специфики ситуации в регионе деятельность по профилактике отказов от новорожденных позволяет предотвратить от 30 до 60% отказов. Число вторичных отказов при этом не превышает 1% (по результатам анализа данных в регионах, занимающихся данной деятельностью более 5 лет).

В результате профилактики отказов от новорожденных снижается нагрузка на бюджеты — благодаря отсутствию необходимости содержания детей-отказников в стационарных учреждениях. Даже если предположить, что, в случае не проведения профилактической работы и

отказов от детей, все отказные дети будут усыновлены и проведут перед усыновлением лишь 1 месяц в государственных учреждениях (чаще этот срок составляет около 3 месяцев), то расходы на содержание 1 ребенка в течение месяца составят в среднем около 55 тыс. рублей (по расчетам за 2013 год на основании данных, полученных от субъектов Российской Федерации). Таким образом, по самым скромным подсчетам, экономия расходов на содержание детей в стационарных учреждениях (из расчета содержания в течение 1 месяца) в 2013 году в пилотных регионах составила минимум 24,75 млн. рублей.

Внедрение профилактики отказов от новорожденных во всех субъектах Российской Федерации позволит сократить число отказов, предположительно, на аналогичный пилотным регионам уровень – 40%, что позволит сохранить в кровной семье более 2000 детей. Работа со всеми случаями отказа (предположительно, около 5000 случаев в год, 30 случаев на 1 специалиста) потребует привлечения около 170 специалистов Служб профилактики отказов от новорожденных. Оценочные расходы на оплату труда таких специалистов (из расчета средней оплаты труда социального работника — 18,7 тыс. рублей в месяц) составят 36,85 млн. рублей в год. Помимо этого, как было указано выше, потребуется организация их обучения, накладные расходы, предоставление услуг женщинам-отказницам.

При этом по результатам работы Служб затраты за содержание детей в стационарных учреждениях могут быть уменьшены на сумму около 330 млн. рублей в год (при условии содержания ребенка-отказника в стационаре в течение 3 месяцев).

3. Психолого-педагогическое сопровождение детей в образовательном пространстве (социальная гостиная)

Модель работы социальной гостиной, направленная на оказание социально-психологической и психолого-педагогической помощи детям группы риска по социальному сиротству, была впервые апробирована в г. Хабаровске на базе средней общеобразовательной школы № 70. По завершении пилотного проекта и оценки его эффективности социальные гостиные были созданы в 6-ти школах города, а к 2008 году социальные гостиные открылись в 20-ти образовательных учреждениях г. Хабаровска и в школах нескольких муниципальных образований Хабаровского края. К 2012 году социальные гостиные функционировали в г. Хабаровске (25), Новосибирской, Тамбовской, Томской областях, Республике Бурятия, Алтайском крае и др.

Данная модель позволяет эффективно использовать потенциал образовательных учреждений в деятельности по профилактике социального сиротства, структурирует их работу в этой сфере, обозначая границы профилактической активности и учебно-образовательной работы.

Работа по внедрению модели социальной гостиной требовала от руководителей и специалистов изменения отношения к детям группы риска: с преимущественно оценивающего и осуждающего на понимающее и поддерживающее. Поддерживающий подход основан на понимании проблем детей, лежащих в основе возникновения учебных и поведенческих трудностей.

Целью является психолого-педагогическая реабилитация детей, нуждающихся в государственной защите, в образовательном пространстве.

В задачи входит:

- создание реабилитационного пространства и благоприятной среды для детей-получателей услуги в школе;
- обеспечение занятости и присмотра за детьми во внешкольное время;
- восстановление учебных навыков и мотивации, ликвидация пробелов в освоении учебной программы по основным предметам;
- восстановление позитивных контактов и социального статуса в школьном коллективе.

Деятельность в рамках модели заключается в организации в образовательном учреждении реабилитационного пространства, которое позволяет детям, о которых недостаточно заботятся родители, удерживаться в школе, получать педагогическую, психологическую и социальную помощь.

Посещение социальной гостиной сокращает время пребывания ребенка без надзора со стороны взрослых, обеспечивает адаптацию ребенка к учебному процессу, а также позволяет своевременно выявить и оказать помощь ребенку в случаях жестокого обращения.

Режим работы социальной гостиной предусматривает время для занятия по интересам, выполнение домашнего задания, коррекционные занятия и свободное общение детей, а также на получение горячего питания. Коррекционные занятия в социальной гостиной направлены на формирование у ребенка позитивной самооценки, улучшение школьной успеваемости, помощь в отреагировании травматических переживаний, связанных с семейной ситуацией, разрешение конфликтов с детьми и взрослыми.

Социальная гостиная работает ежедневно в послешкольное время в течение 5-ти часов. Организационный период длится с середины августа

по середину сентября. Работа с детьми ведется с середины сентября по май включительно.

Предполагается следующая нагрузка специалистов в течение 9-ти месяцев:

1. Для детей младшего школьного возраста (1–4 класс):

— педагог (воспитатель) — 792 часа 50 мин.;

— психолог — 371 час 10 мин.;

— социальный педагог — 185 часов 40 мин.

2. Для детей среднего школьного возраста (5–8 класс):

— педагог (воспитатель) — 777 часов 50 мин.;

— психолог — 386 часов 10 мин.;

— социальный педагог — 185 часов 40 мин.

3. Для детей старшего школьного возраста (9–11 класс):

— педагог (воспитатель) — 762 часа 50 мин.

— психолог — 401 час 10 мин.

— социальный педагог — 185 часов 40 мин.

В г. Хабаровске штатное расписание социальной гостиной включало: ставку воспитателя (полная занятость), ставку социального педагога (неполная занятость), ставка психолога (неполная занятость). Также возможно было привлечение логопеда, педагогов дополнительного образования из штата школы.

Социальная гостиная была ориентирована в первую очередь на детей младшего и среднего школьного возраста. Численность контингента одной социальной гостиной — 15 детей (закреплено нормативно), срок реабилитации составляет обычно 3 года, каждый год

контингент детей, посещающих социальную гостиную, обновляется примерно на треть. Обновление происходит в основном за счет детей первых-вторых классов. Всего в городе функционировало 20 социальных гостиных. Они создавались не при всех школах, а только при школах, расположенных в социально-неблагополучных районах (всего в городе порядка 80 школ). География расположения социальных гостиных обеспечивает охват всех городских окраин и районов с высокой безработицей.

Согласно калькуляции стоимости услуги в расчете на одного ребенка она составляла порядка 30 тыс. руб. в год. Содержание одной социальной гостиной обходилось бюджету порядка 450 тыс. руб. в год.

По данным Управления образования, в 2008 году благодаря социальным гостиным было предупреждено 25 случаев лишения родительских прав. Кроме того, ни один ребенок не бросил школу, повысилась успеваемость, снизилось количество правонарушений.

4. Социально-бытовой патронаж семей (домашний помощник)

Данная деятельность является важной составляющей профилактики социального сиротства в случаях, когда семья, из-за отсутствия у родителей необходимых навыков или нахождения в трудной жизненной ситуации, нуждается в социально-педагогическом сопровождении.

В качестве домашнего помощника, как правило, может выступать женщина средних лет, имеющая положительный опыт воспитания собственных детей, прошедшая специальное обучение, имеющая желание и возможность помогать семьям с детьми. Домашний помощник регулярно посещает семью и обучает родителя по принципу «делай как я», «делай вместе со мной».

Целью является формирование у родителей базовых навыков ухода за детьми и уровня родительской компетентности, достаточного для удовлетворения минимальных возрастных потребностей ребенка. Данная деятельность может быть реализована на базе организации любой организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности.

В задачи входит:

- обучение родителей навыкам, необходимым для заботы и ухода за детьми, ведения хозяйства, для организации и контроля учебной, бытовой и досуговой деятельности детей;
- обучение родителей адекватным способам поощрения и ненасильственного дисциплинирования детей;
- оказание поддержки родителям в процессе разрешения ими проблем семьи;
- формирование родительских навыков и умений, которые необходимы для снижения уровня риска жестокого обращения с ребенком в семье, что является мерой ранней профилактики социального сиротства.

Деятельность осуществляется в рамках работы со случаем нарушения прав ребенка. В процессе специалист (домашний помощник) регулярно посещает семью в соответствии с планом-графиком своей работы, который разрабатывается им совместно с семьей. Домашний помощник оказывает помощь родителям в бытовых делах, в освоении навыков ухода за детьми или их воспитания, оказывает поддержку через обсуждение актуальных трудностей в формировании навыков и возможных путей их преодоления.

Планирование, определение задач, содержание работы, контроль и корректировку мероприятий на всех этапах оказания услуги осуществляет куратор случая.

Длительность осуществления данной деятельности в отношении одной семьи — до 3-х месяцев. Далее патронаж может быть продлен еще на 3 месяца (однократно). Домашний помощник одновременно ведет работу с 7-ю семьями.

Предполагается нагрузка на специалистов в объеме 78,5 часов работы для работы с одним получателем в течение 3-х месяцев. Стоимость работы специалиста с одной семье (из расчета среднего уровня оплаты труда социального работника региональных государственных учреждений в первом полугодии 2014 г., определенного по данным Росстата, в размере 18,07 тыс. рублей) составит 8,06 тыс. рублей.