

Сиротство в России^[1]



Над темой номера работали



Светлана
БИРЮКОВА^[2]



Мария
ВАРЛАМОВА^[3]



Оксана
СИНЯВСКАЯ^[4]

Введение

Социально-экономические трансформации и резкое изменение условий жизни, произошедшие в России после распада СССР, обусловили серьезные изменения в сфере брачно-семейных отношений. Это, в свою очередь, расширило спектр неблагополучия детей даже в семьях с высоким уровнем достатка, увеличило число проблемных семей с детьми, и, как следствие, ограничило способности семьи обеспечить воспитание и содержание детей.

Результатом стал рост беспризорности и безнадзорности детей. Несмотря на то, что общая численность детского населения сокращалась, до 2005 года наблюдался рост как общего числа детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, так и ежегодно фиксируемого числа таких детей. Отчасти это было связано с улучшением работы по выявлению и регистрации этих категорий детей. За 16 лет (с 1990 по 2006 год) число ежегодно регистрируемых новых сирот и детей, лишившихся попечения родителей, возросло в 2,7 раза. Общее число таких детей увеличилось в 1,5 раза, а их удельный вес в числе всех детей в возрасте до 18 лет — в 2,5 раза. Начиная с 2007 года, рост общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также числа вновь выявленных детей этих категорий прекратился, однако масштаб проблемы до настоящего времени остается значительным. В 2012 году в России насчитывалось 649,6 тысячи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. У подавляющего большинства этих детей живы оба или хотя бы один из родителей, то есть сиротство в данном случае имеет социальную природу.

Не удивительно, что на протяжении последних лет вопросы сиротства все чаще оказываются в центре политического и общественного внимания. Таким образом, как тенденции динамики числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, так и изменения в социальной политике, регулирующей положение и семейное устройство таких детей, обуславливают актуальность проблематики социального сиротства. Предмет данной статьи составляют вопросы законодательного регулирования данной сферы, приоритеты и инструменты государственной политики в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также динамика численности этой категории детей по данным статистики.

Законодательные рамки сиротства

«Ребенок, лишившийся семьи, имеет право на альтернативное попечение. При усыновлении государства обязаны позаботиться об интересах ребенка в соответствии с действующими законами» (Конвенция о правах ребенка, статьи 20-21). «Государство должно регулярно проверять условия жизни ребенка, находящегося на попечении» (статья 25).

Комитет ООН по правам ребенка рекомендует России: «...разработать всеобъемлющую стратегию и принять незамедлительные превентивные меры в целях недопущения разлучения детей с их семейным окружением и сокращения числа детей, проживающих в детских учреждениях, посредством, среди прочего, предоставления через соответствующие службы помощи и поддержки родителям и законным опекунам в осуществлении их обязанностей по воспитанию ребенка, в том числе в рамках мероприятий по просвещению, консультированию и реализации программ групповых занятий с родителями»; «...обеспечить, чтобы помещение детей в систему альтернативного ухода всегда оценивалось компетентными, многопрофильными властными структурами и чтобы подобная передача ребенка на воспитание производилась на самый непродолжительный срок и подлежала судебному пересмотру; ...активизировать усилия, направленные на развитие традиционной системы обеспечения ухода за детьми и других форм осуществляемого на базе семьи альтернативного ухода, ...а также... на укрепление потенциала учреждений по осуществлению попечительства и опеки (п. 39); «...разработать механизмы для проведения независимых общественных инспекций в детских учреждениях» (п. 46).

Рамки российской политики в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, прежде всего, определяются законодательными и нормативными актами^[5], формирующими следующие направления деятельности социальных служб: первичная профилактика, вторичная профилактика, денежные выплаты и услуги для детей-сирот. Первичная профилактика социального сиротства направлена на предотвращение случаев социального и биологического сиротства методами раннего вмешательства с целью профилактики семейного неблагополучия. Вторичная профилактика возникает, когда факт социального или биологического сиротства уже состоялся, и направлена на создание возможностей по устройству ребенка-сироты в семью. Законодательная система Российской Федерации до сих пор уделяет существенно больше внимания вторичной профилактике и механизмам выявления и устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Вопросы опеки, попечительства, усыновления и лишения/ограничения родительских прав рассматриваются в четырех основных законодательных документах — Семейном кодексе (СК), законах № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», Гражданском кодексе (с 29 по 41 статью), №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также в Постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и Постановлениях Правительства РФ. Задачи по первичной и вторичной профилактике социального сиротства обозначены также в Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, принятых в 2007-2008 годах, и включены в Концепцию государственной семейной политики России до 2025.

Существуют специальные программы как федерального, так и регионального уровня, направленные на профилактику социального сиротства. Примером федеральной программы является программа «Дети России», реализованная в 2007-2010 годах, в соответствии с подпрограммами которой был разработан комплекс мер по укреплению института семьи. Аналогичные программы действуют в регионах России. С 2013 года в 83 регионах действует общегосударственный проект партии «Единая Россия» - «России важен каждый ребенок», в 59 регионах реализуется проект «Крепкая семья».

Без попечения родителей...

Первичная профилактика сиротства связана с мерами раннего вмешательства и сохранения ребенка в семейном окружении без процедур изъятия детей из кровной семьи.

Семейный кодекс Российской Федерации закрепляет функцию выявления детей, оставшихся без попечения родителей, за органами опеки и попечительства. При этом должностные лица образовательных, лечебных и других учреждений законодательно обязаны сообщать информацию о таких детях в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей (статья 122). Согласно законодательству, **детьми, оставшимися без попечения родителей**, признаются дети в ситуациях, когда:

- родители лишены родительских прав;
- родители ограничены в родительских правах;
- родители признаны недееспособными;
- родители больны настолько, что не могут осуществлять родительское попечение;
- родители длительно отсутствуют (более 6 месяцев);
- родители уклоняются от воспитания детей;
- родители уклоняются от защиты прав и интересов детей:
 - родители отказываются взять своих детей из какого-либо учреждения (отказники);
 - родители не забирают своих детей из учреждений, формально не отказываясь от них;
 - одинокая мать оставила ребенка на полное государственное попечение, не поддерживает контактов (не принимает участия в его воспитании) с ребёнком;
 - родители действием или бездействием создают угрозу жизни и здоровью ребёнка;
- родители препятствуют нормальному воспитанию или развитию детей;
- родительское попечение отсутствует по любым иным причинам:
 - в том числе вследствие заключения родителей под стражу или назначения приговором суда наказания, связанного с лишением или ограничением свободы.

Таким образом, перечень оснований для признания ребенка оставшимся без попечения родителей намного шире, чем только ограничение или лишение родительских прав. Органы опеки и попечительства обязаны организовать постоянное устройство ребенка, оставшегося без попечения родителей, в течение месяца с момента обнаружения факта оставления, а при отсутствии такой возможности направить данные о ребенке в региональный банк данных о детях. Орган исполнительной власти субъекта РФ в течение месяца со дня поступления сведений о ребенке организует его устройство в семью граждан, проживающих на территории данного субъекта, а при отсутствии такой возможности направляет указанные сведения в федеральный банк данных о детях. С 1 января 2015 года сведения о детях, оставшихся без попечения родителей, будут передаваться в региональный и федеральный банки данных одновременно – в течение трех дней имеющаяся информация для первичного учета и в течение месяца – полная документированная информация о ребенке.

Инициировать заявление о лишении родительских прав может один из родителей, опекун, попечитель, приемные родители, органы опеки и попечительства, учреждения для детей-сирот, дома ребенка и другие учреждения, на которые возложены обязанности по охране прав несовершеннолетних, в случаях, если родители (статья 69 СК):

- уклоняются от выполнения своих обязанностей, в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов;
- отказываются 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;

- злоупотребляют своими родительскими правами;
- жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность;
- являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией;
- совершили умышленное преступление против жизни или здоровья своих детей либо против жизни или здоровья супруга.

При этом, согласно постановлению Верховного Суда о применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей:

- уклонение родителей от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей может выражаться в отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, подготовке к общественно полезному труду;
- под злоупотреблением родительскими правами следует понимать использование этих прав в ущерб интересам детей, например путем создания препятствий в обучении, склонения к попрошайничеству, воровству, проституции, употреблению спиртных напитков или наркотиков и т.п.;
- жестокое обращение с детьми может проявляться не только в осуществлении родителями физического или психического насилия над ними либо в покушении на их половую неприкосновенность, но и в применении недопустимых способов воспитания (в грубом, пренебрежительном, унижающем человеческое достоинство обращении с детьми, оскорблении или эксплуатации детей);
- хронический алкоголизм или заболевание родителей наркоманией должны быть подтверждены соответствующим медицинским заключением. Лишение родительских прав по этому основанию может быть произведено независимо от признания ответчика ограниченно дееспособным.

Факт лишения родительских прав, как и их ограничения, не отменяет обязанностей родителей по содержанию ребенка — решение суда должно содержать информацию об алиментах (родители сохраняют обязанности по содержанию детей) и о том, кому передается ребенок на воспитание: другому родителю, органу опеки и попечительства или опекуну (попечителю), если он уже назначен в установленном порядке. При этом ребенок сохраняет право общаться с родителями и другими родственниками, если это не противоречит его интересам. Усыновление ребенка, чьи родители лишены родительских прав, возможно только спустя 6 месяцев после вынесения решения суда.

Ограничение родительских прав иницируется близкими родственниками ребенка, органами по охране прав несовершеннолетних детей, дошкольными, общеобразовательными и другими учреждениями в случаях, когда оставление ребенка с родителями (одним из них) опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителей (одного из них) не зависящим (психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и другие). Ограничение родительских прав допускается также в случаях, если оставление ребенка с родителями (одним из них) вследствие их поведения является опасным для ребенка, но не установлены достаточные основания для лишения родителей (одного из них) родительских прав. Если родители (один из них) не изменят своего поведения, орган опеки и попечительства по истечении 6 месяцев (или ранее, если того требуют интересы ребенка) после вынесения судом решения об ограничении родительских прав обязан предъявить иск о лишении родительских прав.

По законодательству и ограничение, и лишение родительских прав производятся только по решению суда, т.е. необходимо присутствие судебного пристава для изъятия ребенка из семьи^[6]. Кроме того, родители вправе требовать возврата ребенка от любого лица, удерживающего его у себя не на основании закона или не на основании судебного решения. В случае возникновения спора родители вправе обратиться в суд за защитой своих прав.

Суд в дальнейшем может принять решение о восстановлении родительских прав (для этого необходима отмена усыновления и прекращение опеки, если они были) и о снятии ограничений, если причины, повлекшие ограничение/лишение родительских прав, были устранены. Дело о восстановлении родительских прав инициируется по заявлению родителей. Одновременно судом может быть рассмотрено требование о возврате ребенка.

Если орган опеки и попечительства видит угрозу жизни и здоровью ребенка, то он вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится. Для этого необходимо подписать соответствующий акт^[7], незамедлительно уведомить прокуратуру, обеспечить временное устройство ребенка (в т.ч. под временную опеку) и в течение 7 дней обратиться в суд с иском о лишении родителей родительских прав **или** об ограничении их родительских прав.

При этом в реальной практике дети зачастую попадают в социальные институты (как правило, в больницы) через сотрудников органов внутренних дел, которые оформляют их как беспризорных детей и уже потом сообщают в органы опеки (это не требует подписания акта и вызова органов опеки на место и дает возможность не начинать дело о лишении или ограничении прав, возбуждение которого обязательно при соблюдении процедуры отъема). Об этом, в частности, много пишут на интернет-форумах — например, встречаются такие комментарии: *«Мы детей не изымаем, а только помещаем в больницу (альтернативы нет) по причине безнадзорности, обязательно оказавшихся в сложной жизненной ситуации, опасной для жизни и здоровья. При этом кучу бумаг пишем. Однако завтра этого ребенка больница вернет родителю, если он придет, и все заново... Изъятие по 77 [статье Семейного кодекса РФ – Ред.] — редкость, не потому что нет фактов, а потому что нет опеки, поднять вечером после 17 часов затруднительно. Мы много лет пытаемся что-то изменить, не получается, к сожалению, просвета пока нет»*^[8].

Несмотря на определенное предпочтение, которое отдают российские суды лишению родительских прав, с 2007 года наметилась тенденция к сокращению количества родителей, лишенных родительских прав (с 76,3 до 52,2 тыс. к 2012 году), и увеличению числа случаев ограничения в родительских правах (с 5,8 до 8,8 тыс. к 2012 году, см. далее рис. 5), что может свидетельствовать о положительной динамике в восприятии судом и органами опеки важности вопросов первичной профилактики.

При этом целостной системы первичной профилактики сиротства, направленной на раннее выявление фактов семейного неблагополучия, в России пока не создано. Одним из главных результатов мер первичной профилактики должно стать распространение механизма ограничения в родительских правах. В российской же системе профилактики, как было отмечено выше, пока наблюдается неустойчивое балансирование между репрессивными мерами и методами социальной работы. С одной стороны, в основе деятельности ряда институтов по-прежнему лежат карательные меры работы с родителями и детьми — угроза лишения родительских прав, сообщение на работу, административные штрафы и т.д. С другой стороны, реформа социальной системы создала новые институты (приюты временного пребывания, кризисные центры и т.д.), чья основная функция — социальная помощь и поддержка семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Реализуемые меры социальной политики не образуют единой системы, не всегда успешны и зачастую являются недостаточными, о чем свидетельствует по-прежнему высокий уровень вторичного социального сиротства.

Семейные формы устройства детей

Российское законодательство предусматривает **четыре возможности устройства детей**, оставшихся без попечения родителей: усыновление, опека (попечительство), приемная семья (патронатная семья для ряда субъектов), которая рассматривается как вид возмездной опеки, и устройство в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (рис. 1). В отличие от политики советского периода, в современной России приоритет отдается различным формам семейного устройства, что постепенно приводит к сокращению доли детей, находящихся в учреждениях различных типов, то есть деинституционализации сиротства (рис. 5). Согласно новой редакции 123[9] статьи Семейного кодекса, дети передаются в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, только **временно**, на период до их устройства на воспитание в семью.



Рисунок 1. Формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в современной России

Приоритетной формой семейного устройства ребенка-сироты или ребенка, оставшегося без попечения родителей, является усыновление, поскольку оно носит бессрочный характер, а права и обязанности усыновителей и усыновленных детей не отличаются от прав и обязанностей родителей и детей в родной семье[10]. Отношения между усыновителями и усыновленными (удочеренными) также максимально приближены к отношениям между родителями и детьми в родной семье. Вместе с тем усыновленный ребенок, в отличие от ребенка, сохраняющего статус сироты, не имеет прав на дополнительную социальную поддержку.

Поскольку не все дети, оставшиеся без попечения родителей, могут быть усыновлены, возникает потребность в развитии временных (на определенный срок) форм семейного устройства детей-сирот. В последние десятилетия происходит смещение фокусов политики в сторону поддержки именно семейных форм временного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Рассмотрим подробнее **законодательное регулирование вопросов опеки, попечительства и приемных семей**.

По российскому законодательству над любым ребенком, оставшимся без попечения родителей, включая тех, кто был первоначально помещен в учреждения[11] по заявлению родителей, может

быть установлена *опека и попечительство* (включая передачу на воспитание в приемную семью). При этом для несовершеннолетних опека устанавливается до 14 лет, попечительство — от 14 до 18. Опека трансформируется в попечительство автоматически по достижении ребенком 14 лет.

Опекун, по сути, выполняет родительские обязанности в полном объеме, при этом за ребенком, переданным под опеку, сохраняется статус сироты, между ним и опекуном (попечителем) после окончания опеки не возникает отношений гражданско-правового характера. Одновременно с этим опекуну выплачиваются средства на содержание ребенка, а подопечному ребенку полагается ряд льгот.

Опекунами и попечителями могут назначаться только совершеннолетние дееспособные граждане, которые не должны быть лишены родительских прав или иметь судимости за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан. Опекуны обязаны проживать с подопечными, защищать их интересы, заботиться о содержании, уходе, лечении, обучении и воспитании.

Опекунство и попечительство назначаются только с согласия опекуна, снимаются по заявлению опекуна либо по инициативе органов опеки, в случае ненадлежащего исполнения обязанностей или конфликта интересов опекун-подопечный. В акте о назначении опекуна может быть указан срок действия его полномочий (период или до наступления конкретного события) — всегда, когда опека устанавливается по совместному заявлению родителей. Акт может быть оспорен заинтересованными лицами в судебном порядке. Начиная с 10-летнего возраста, для назначения опекуна необходимо согласие ребенка. Детям, находящимся в институциональной среде, опекуны не назначаются.

Лица, желающие принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, обязаны пройти психолого-педагогическую и правовую подготовку по программе, утвержденной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации^[12].

Если родители или опекуны не заботятся о ребенке не по своей вине, а в результате непреодолимых обстоятельств, то временное пребывание ребенка в организации для детей, оставшихся без попечения родителей, не прекращает права и обязанности родителей и опекунов, если только они не пишут заявление об оформлении опеки, или суд не решит ограничить их права^[13]. Однако списка таких непреодолимых обстоятельств в российском законодательстве нет, и поэтому решение остается за судом. Из практики же следует, что обычно нахождение родителя в местах лишения свободы не считается уважительной причиной, т.к. является следствием неправомерного поведения самого родителя. Также не являются уважительными причинами потеря работы родителями (особенно если это продолжается многие месяцы или годы) или продажа родителями единственного жилья.

Опека может быть назначена по заявлению самих родителей в случаях, когда родители не способны выполнять свои обязанности в силу бытовых или семейных обстоятельств. Основанием для установления такой опеки также является наличие уважительных причин, таких, как, например временное проживание в другом месте (в т.ч. в связи с работой), длительная командировка (особенности работы, например вахтовый метод), тяжелое заболевание родителя и т.д. Родителям необходимо указать потенциального опекуна и срок, при этом к опекуну применяются те же требования, что и при обычной процедуре. В случае его отказа или несоответствия критериям опека не устанавливается, и родители вправе предложить другую кандидатуру. Опекунство в данном случае осуществляется на безвозмездной основе, т.к. обязанности по содержанию ребенка остаются на родителях.

Также существует возможность временного помещения ребенка в детский дом по заявлению родителей (чаще матери-одиночки, находящейся в тяжелых жизненных обстоятельствах). При этом законодательство не устанавливает, что следует считать тяжелыми жизненными

обстоятельствами матери-одиночки, и это приводит к довольно произвольной трактовке данного понятия.

Опека и попечительство могут быть назначены по *договору о приемной семье* или, для ряда субъектов, по *договору о патронатной семье*. Патронат как форма воспитания существует в 42 субъектах РФ^[14].

Согласно Семейному кодексу РФ приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по *договору о приемной семье*, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями (или приемным родителем) на срок, указанный в этом договоре.

Согласно проекту закона «О патронате в Российской Федерации», внесенному в Государственную Думу ФС РФ 07.02.2013 г. (на настоящий момент законодательство о патронатной семье существует только на уровне субъектов РФ^[15], однако проект закона во многом повторяет существующее региональное законодательство), патронатом является форма воспитания и оказания социальной помощи детям, нуждающимся в государственной поддержке, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет. Таким образом, в отличие от приемной семьи, *патронат* представляет собой форму социальной помощи.

Выделяют *три основных формы патроната*: патронатное воспитание, постинтернатный патронат, социальный патронат. Патронатное воспитание - наиболее близкая к приемной семье форма - устанавливается, когда не могут быть применены иные формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (усыновление, опека, попечительство, приемная семья, детский дом семейного типа (понятие не определено в федеральном законодательстве), и на срок не более шести месяцев. При патронате происходит разграничение полномочий по защите прав и законных интересов детей между органом опеки и попечительства или учреждением, в котором находится ребенок, то есть законное представительство ребенка продолжает осуществлять организация, ответственность за судьбу ребенка также остается на ней. По предлагаемому проекту патронатный воспитатель заключает с органами опеки и попечительства гражданско-правовой договор о патронатном воспитании. Для ряда регионов договор имеет трехсторонний характер и включает организацию, в которой проживает ребенок. До 2008 года договор о патронатном воспитании носил трудовой характер (возможно, это сохранилось в ряде регионов), патронатным воспитателям предоставлялся оплачиваемый отпуск, назначался испытательный срок, вносилась запись в трудовую книжку.

Правовой характер договора о приемной семье в рамках законодательства РФ не определен. Юристы ведут многочисленные дискуссии о типе данного документа: одни относят его к семейно-правовым договорам, другие — к гражданско-правовым, третьи — к трудовым. Характер документа позволяет определить его как договор о возмездном оказании услуг, подразумевающий отчисления страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Общее число детей в приемной семье, включая родных и усыновленных, как правило, не должно превышать восьми человек; на патронатное воспитание, по проекту закона, может быть передано не более трех детей.

30 сентября 2013 года проект Федерального закона №217944-6 "О патронате в Российской Федерации" получил отрицательное экспертное заключение и его рассмотрение было приостановлено. С точки зрения Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, «названные в проекте виды патроната имеют различные цели, задачи, принципы их реализации и правовые последствия, предполагают участие

в таких отношениях совершенно разных субъектов, в связи с чем уже урегулированы разными, не вполне совпадающими по целям и задачам федеральными законами». С точки зрения перспектив развития приемного родительства в России, представляется важным, что негативную оценку Совета получила сама идея создать форму временного устройства детей на срок не более 6 месяцев, что, согласно цитируемому заключению, напоминает американскую систему фостерных семей, «при которой ребенок в период до достижения им совершеннолетия может "сменить" до десяти фостерных семей. Представляется, что вопрос о создании подобного института в России нуждается в глубокой детальной проработке и социальном обосновании с точки зрения последствий его введения»^[16].

Социальный патронат так же представляется Совету особой излишней формой вмешательства в дела семьи — «порядок проведения превентивной, профилактической работы с "неблагополучными" семьями, урегулирован Семейным кодексом Российской Федерации (институты ограничения родительских прав, лишения родительских прав, отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни и пр.), Федеральным законом от 24 июня 1999 года №120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"». Ограничение профилактической работы инструментами ограничения и лишения родительских прав и отсутствие понимания на уровне руководства страны необходимости внедрения превентивных мер представляют серьезную проблему в профилактике первичного сиротства. В подавляющем большинстве случаев в поле зрения специалистов проблемные семьи попадают уже на этапе фактически полной деградации, в связи с необходимостью быстрого изъятия ребенка из сложившейся неблагоприятной среды. На следующих за выявлением этапах система действующих мер также направлена в большей степени на реабилитацию ребенка и поиск подходящей замещающей семьи, чем на работу по восстановлению условий в кровной семье — об этом, в частности, свидетельствует динамика числа возвращенных кровным родителям детей (рис. 6).

Существует понятие предварительной опеки и попечительства — для случаев, когда подопечному необходимо немедленно назначить опекуна. Предварительная опека устанавливается сроком до 6 месяцев (в крайнем случае — до 8 месяцев). Акт может быть составлен и в случае отобрания ребенка у родителей. Акт предусматривает упрощенную форму проверки опекуна — по предъявлению паспорта и осмотру жилищных условий (без запросов в органы внутренних дел, загсы, медицинские и иные организации). У временного опекуна есть все права, за исключением права распоряжаться имуществом (это право ограничено и у постоянных опекунов — на многие действия необходимо получить согласие органов опеки).

В российском законодательстве существует также понятие *временной передачи ребенка* — данная форма не является формой устройства ребенка в семью и осуществляется на основании распоряжения администрации организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Временная передача осуществляется сроком не более чем на три месяца — в исключительных случаях, до 6 месяцев при согласии органов опеки и попечительства.

Другая возможность временной реабилитации ребенка в семье, не являющаяся формой семейного устройства, — т.н. семейные воспитательные группы. Такая форма предполагает закрепление за учреждением функции законного представителя воспитанника по защите его прав и интересов, подбор и подготовку воспитателя, обеспечение постоянного психолого-медико-социального патронажа воспитанников и их полное финансовое обеспечение. Создание таких групп в качестве структурных подразделений учреждений рекомендовано, в частности, постановлением Минтруда Российской Федерации от 29 марта 2002 года №25 «Об утверждении Рекомендаций по организации деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» в социально-реабилитационных центрах, социальных приютах и центрах помощи детям, оставшимся без попечения родителей. Семейные воспитательные группы создаются приказом директора учреждения на основании трудового договора, заключаемого с воспитателем группы. Данная форма социальной адаптации и социально-психологической реабилитации несовершеннолетних не закреплена на федеральном

законодательном уровне, и представлена исключительно в документах Министерства труда и законодательстве ряда субъектов РФ. Существуют также другие формы дополнительного «семейного» воспитания, не закрепленные на федеральном законодательном уровне: семья выходного дня, гостевой режим, наставничество. Очевидно, что они не могут рассматриваться в качестве альтернативы опеке (попечительству) или размещению ребенка в приемную семью.

В связи с обострившейся полемикой по проблемам выявления детей-сирот, их содержания в институциональных учреждениях и устройства детей на семейные формы воспитания в 2012-2013 годах принимается ряд нормативных документов в этой сфере. В конце 2012 года был принят Указ Президента РФ «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»^[17]. Его исполнение подразумевает внесение значительного числа изменений в действующую систему опеки и попечительства в короткие сроки. Так, до 15 февраля 2013 года предусматривались: (1) создание механизмов правовой, организационной и психолого-педагогической поддержки граждан, намеревающихся взять детей; (2) упрощение процедур передачи детей-сирот на семейные формы устройства; (3) совершенствование медицинской помощи детям-сиротам; (4) установление порядка медицинского освидетельствования граждан, намеревающихся взять детей на воспитание; (5) увеличение компенсационной выплаты ухаживающим за детьми-инвалидами; (6) выработка механизмов стимулирования региональной политики; (7) доведение средней заработной платы сотрудников этой сферы до средней заработной платы в регионе к 2018 году^[18]; (8) совершенствование банка данных о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, в срок до 1 марта 2013 года необходимо было обеспечить: (1) предоставление налоговых льгот усыновителям; (2) увеличение социальной пенсии на детей-инвалидов; (3) увеличение единовременной выплаты при усыновлении ребенка; (4) изменение норм разницы в возрасте между усыновителем и ребенком. Основные направления указа были реализованы в Федеральном законе 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», постановлениях Правительства РФ от 14.02.2013 №118 и от 02.07.2013 № 558 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи» и в февральской редакции Постановления Правительства от 18.05.2009 №423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан».

Принятые изменения направлены на совершенствование механизмов поддержки граждан Российской Федерации, желающих усыновить детей, оставшихся без попечения родителей (введение стандартов подготовки, уточнение медицинских критериев, смягчение 16-летней нормы в разнице возраста, исключение из Семейного кодекса жилищного критерия^[19]), уточнение порядка выявления и учета детей, оставшихся без попечения родителей, расширение прав органов местного самоуправления. Закон устанавливает право родителей и лиц, их заменяющих, на оказание им содействия в предоставлении семье медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, упрощает форму отчетности опекунов (исключены копии платежных документов на расходы на питание, предметы первой необходимости и прочие мелкие бытовые нужды). С 1 января 2014 года устанавливаются требования к профессиональным знаниям и навыкам работников органов опеки и попечительства, необходимым для исполнения ими должностных обязанностей, примерные дополнительные профессиональные программы. Кроме того, обязанности органов опеки дополняются функцией информирования граждан, выразивших желание принять ребенка на воспитание в семью о процедурах и особенностях формах устройства. Существенно расширяются максимальные сроки передачи на временную и предварительную опеку. Вносятся изменения в Федеральный закон от 21 ноября 2011 года №324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» - согласно статье 20 в число лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, включены усыновители и лица, желающие принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных

интересов детей. Таким образом, наметилась явная тенденция по усилению профессионализации приемного родительства, что соответствует мировым тенденциям в этой сфере и должно способствовать повышению качества воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, в семьях различного типа.

Одновременно с этим был подписан так называемый «Закон Димы Яковлева», запрещающий усыновление российских сирот гражданами США, в значительной степени ухудшивший положение пребывающих в интернатных учреждениях детей-инвалидов, лишившихся попечения родителей. Помимо этого, законодательством вводится запрет на усыновление, опеку и попечительство для лиц, состоящих в союзе, заключенном между лицами одного пола, признанном браком и зарегистрированном в соответствии с законодательством государства, в котором такой брак разрешен, а также лиц, являющихся гражданами указанного государства и не состоящих в браке. Дети могут быть переданы на усыновление гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим за пределами территории Российской Федерации, иностранным гражданам или лицам без гражданства, не являющимся родственниками детей, только по истечении двенадцати месяцев со дня поступления сведений о таких детях в федеральный банк данных.

С целью поддержки российских усыновителей и в рамках выполнения Указа Президента в феврале 2013 года были увеличены размеры ежемесячных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы, в июле 2013 года были приняты изменения в статью 12 Федерального закона № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», согласно которым размер единовременного пособия в случае усыновления детей-инвалидов, детей в возрасте старше 7 лет, кровных братьев и сестер увеличивается до 100 тыс. рублей на каждого такого ребенка.

Ужесточение требований к зарубежному усыновлению российских детей-сирот нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, текущая ситуация такова, что усыновление внутри страны остается крайне селективным и распространяется в основном на здоровых детей младших возрастов, тогда как в другие страны на усыновление передавались дети, зачастую имеющие серьезные проблемы со здоровьем. В краткосрочной перспективе положение этих категорий детей, очевидно, серьезно ухудшится. Вместе с тем общий курс на поддержку усыновления внутри страны и развитие различных форм временного семейного размещения детей-сирот внутри страны можно рассматривать как позитивный, поскольку в конечном итоге при определенных условиях он способен привести к улучшению политики в отношении детей и качества медицинских и социальных услуг для детей в России[20]. Общий мировой тренд в области политики в отношении детей-сирот в настоящее время также направлен на поддержку усыновления внутри страны и ограничение усыновлений в другие страны. Другое дело, что для минимизации негативных социальных последствий ограничения международных усыновлений законодателям следовало бы продумать определенный переходный период. Следовало бы разрешить вывоз за границу детей, которые к моменту принятия закона уже нашли усыновителей. Кроме того, ограничения целесообразно было бы вводить постепенно, по мере развития возможностей по внутрироссийскому усыновлению наиболее уязвимых категорий детей.

Динамика сиротства с 2000 года

В настоящее время различные министерства, ведомства и органы государственной статистики собирают значительный объем статистической и аналитической информации, касающейся сиротства и семейного неблагополучия. Однако многие из этих данных не являются открытыми, что осложняет их анализ и публичное обсуждение. Тем не менее, даже на основе доступных статистических данных можно дать оценку сложившейся к настоящему моменту ситуации в сфере сиротства, а также проследить направление динамики происходящих процессов.

В России, начиная с 1990-х годов и вплоть до середины прошлого десятилетия, число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также как и число ежегодно выявляемых детей-

сирот, возрастало (рис. 2). Это объясняется, с одной стороны, произошедшим в результате экономических кризисов 1990-х годов значительным ухудшением уровня жизни, приведшим к маргинализации отдельных слоев населения. А с другой — развитием системы выявления семей и детей, находящихся в неблагополучных условиях, в тот же период. Тем не менее, как видно из рис. 2, начиная с середины 2000-х годов, указанные показатели в абсолютном измерении постепенно сокращаются. Так, если в 2004 году число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составляло 726,9 тысячи, то в 2005-2006 годах оно сократилось до 726,6 тысячи, к 2010 году — до 682,9, к 2011 году — до 664,5, а к 2012 году — до 649,6 тысячи.

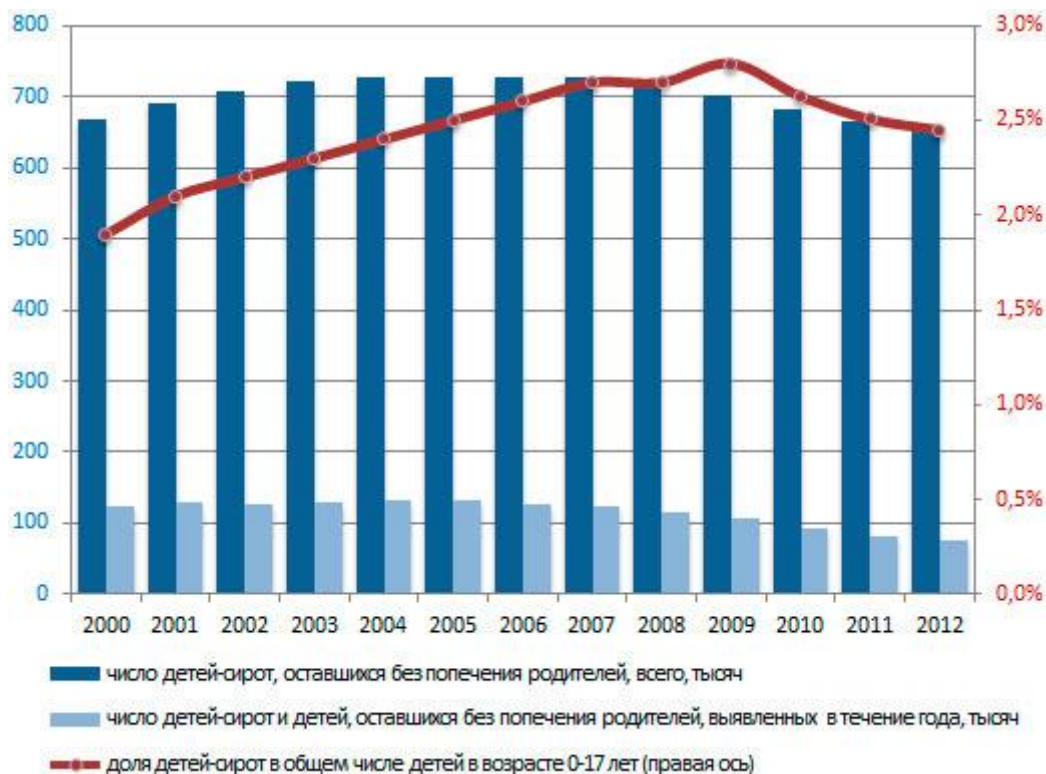


Рисунок 2. Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Источник: данные сборников «Российский статистический ежегодник», формы 103-РИК

Наблюдаемое с 2005-2007 годов сокращение абсолютных показателей числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, тем не менее, связано не с позитивными эффектами реализуемой в области сиротства политики, а с происходившим сокращением общей численности детского населения России в целом. Об этом свидетельствует динамика доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детского населения России в возрасте от 0 до 17 лет. Как видно из рис. 2, этот показатель возрастал вплоть до 2009 года, когда он достиг 2,8%, и только после этого начал постепенно снижаться.

При расчете общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Росстат включает в рассмотрение детей, отданных на усыновление, а также переданных на все виды семейных форм устройства. Такой подход является не совсем верным. При передаче на усыновление дети утрачивают статус сироты, юридически полностью приравниваются к родным детям и теряют всякую связь с системой институционального устройства и государственной поддержки детей-сирот. Положение детей, устроенных на различные формы опеки и попечительства, в приемные семьи или детские дома семейного типа, также отличается от статуса

проживающих в институциональных учреждениях — в первую очередь, с точки зрения условий проживания, психологического и эмоционального комфорта, возможностей социализации и адаптации к самостоятельной жизни.

Динамика числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за вычетом отданных на усыновление и переданных на семейные формы устройства, в сопоставлении с общим числом детей-сирот, приведена на рис. 3. Видно, что абсолютное число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, пребывающих в институциональных учреждениях, постепенно сокращается, начиная с 2004 года, в то время как два других показателя демонстрируют понижающий тренд только с 2007 года. Вероятно, такое соотношение показателей можно рассматривать как свидетельство происходящих на протяжении последних лет постепенных институциональных изменений в системе устройства детей-сирот, направленных, в первую очередь, на распространение семейных форм устройства.

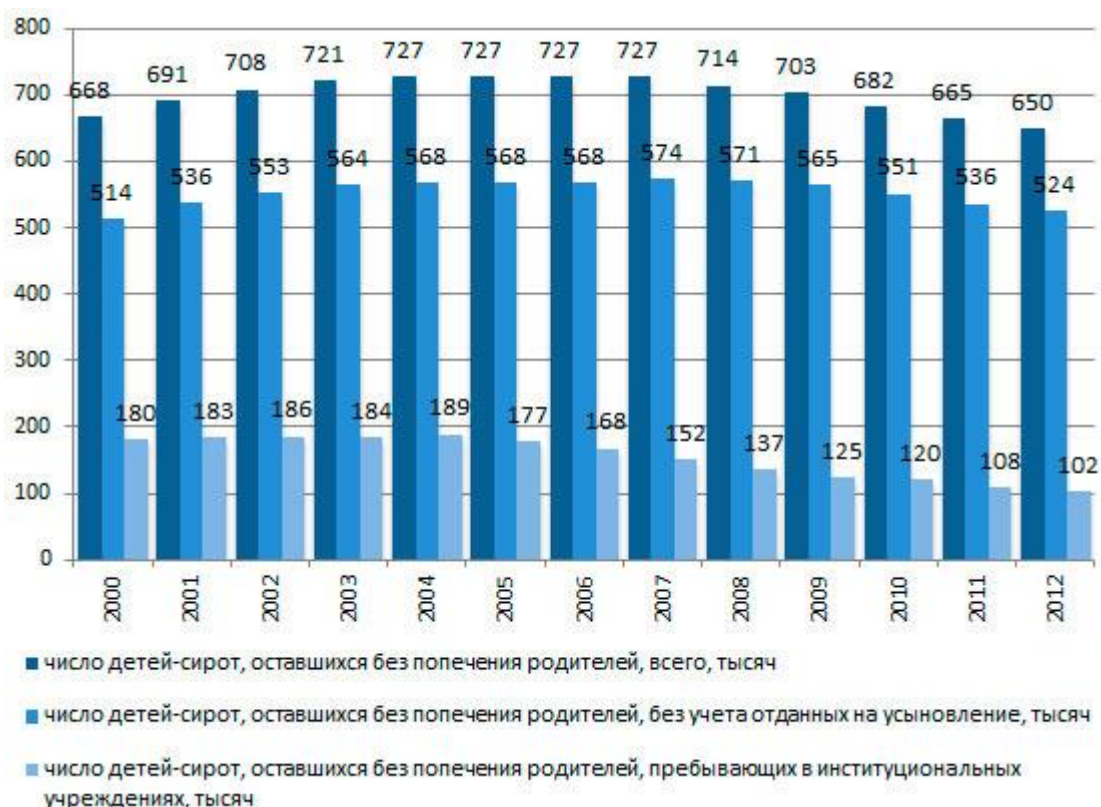


Рисунок 3. Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с учетом различных форм устройства

Источник: Российский статистический ежегодник за разные годы.

Отличительной чертой российского сиротства является его «социальное лицо». Доля биологических сирот в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до настоящего времени сохраняется на уровне ниже 20% (рис. 4). С середины 2000-х и до 2009 года доля биологических сирот в общем числе выявленных детей-сирот сокращалась, и одновременно с этим снижалось их абсолютное число. Начиная с 2009 года, на фоне сохраняющейся тенденции динамики абсолютного числа биологических сирот, отмечается рост их доли в общем числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Такая ситуация объясняется отмеченным выше падением общего числа детей-сирот. Наблюдаемое в последние

годы сочетание динамики абсолютных и относительных показателей в целом может свидетельствовать о наличии позитивных сдвигов в системе выявления кризисных семей, о постепенном появлении первичной профилактической работы с семьями и предотвращении отобрания детей.

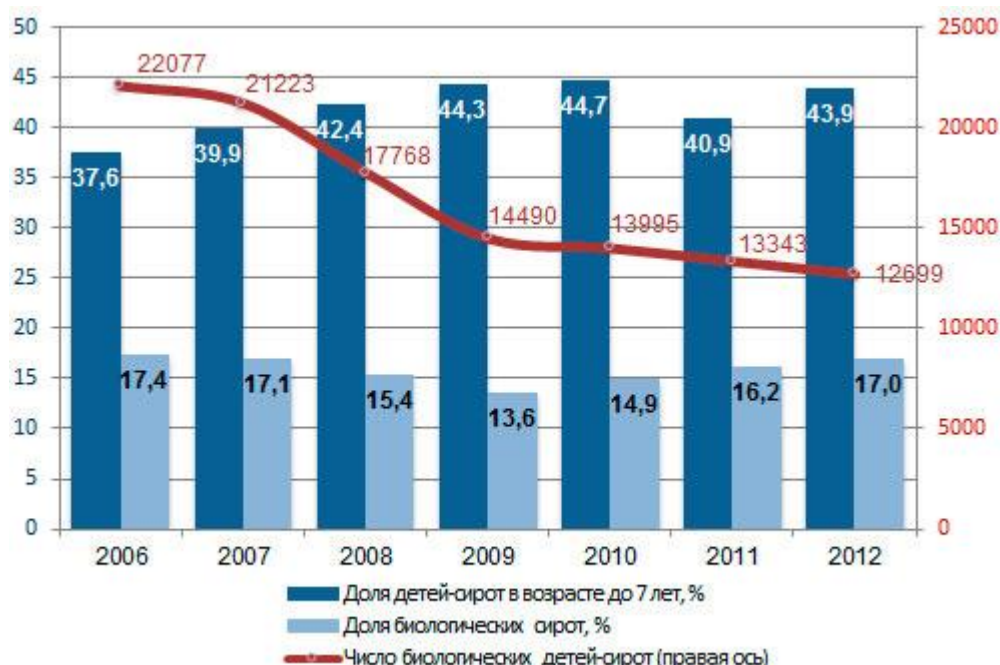


Рисунок 4. Доля биологических сирот и детей младших возрастов в общем числе ежегодно выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Источник: данные формы 103-РИК.

Лишение родительских прав и восстановление в них

Как было отмечено выше, в настоящее время одной из задач развития системы по работе с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, является ее переориентация с активно практиковавшегося прежде лишения родительских прав в сторону более мягкой меры ограничения родителей в их правах. Применение этой санкции к семьям, находящимся в кризисных ситуациях, позволяющее не отрывать ребенка полностью и безвозвратно от его кровной семьи, теоретически предоставляет возможность специалистам социальных служб и органов опеки провести оперативную работу по выводу семьи из кризиса и дает шанс на относительно быстрое восстановление родительских прав. К сожалению, до сих пор гораздо шире распространена более жесткая мера работы с семьями — лишение родительских прав. Тем не менее, с 2000 по 2012 год доля детей, родители которых были ограничены в правах, в общем числе детей, родители которых лишены прав или ограничены в них, выросла более чем вдвое: с 7,2% до 14,5% (рис. 5) — и, по-видимому, этот показатель продолжит свой рост.



Рисунок 5. Число детей, родители которых лишены родительских прав или ограничены в них

Источник: данные формы 103-РИК.

Для дальнейшего вытеснения практики лишения родительских прав механизмом ограничения в них и, что важнее, для реализации основной его функции — обеспечения больших возможностей по возврату ребенка в семью — необходимо одновременно создавать систему социальной работы с семьями. Как показывает анализ законодательства и реальных судебных практик, недостаточная развитость именно этого звена в системе выявления детей-сирот приводит к тому, что механизм ограничения в родительских правах относительно редко используется органами опеки.

О том, что возврат в кровную семью до настоящего времени не является приоритетом работы органов опеки, свидетельствует также динамика показателей в отношении детей-сирот, возвращенных кровным родителям (рис. 6). На протяжении последних пяти лет их доля в общем числе устроенных в течение года детей, находится на уровне около 10%; более того, если до 2011 года этот показатель демонстрировал незначительный рост, то в 2012 году его величина сократилась на 1,4 п.п.



Рисунок 6. Число детей-сирот, возвращенных родителям, и их доля в общем числе устроенных в течение года на семейные формы воспитания детей-сирот

Источник: данные формы 103-РИК.

Неутешительна также статистика в отношении родителей, дети которых были изъяты. Ежегодное число родителей, восстановленных в родительских правах, а также родителей, с которых снимается ограничение в правах, до сих пор оказывается в десятки раз ниже числа граждан, на которых накладываются аналогичные санкции (ср. табл. 1 и рис. 6).

Таблица 1. Число родителей, восстановленных в родительских правах и родителей, в отношении которых было отменено ограничение родительских прав

Год	2008	2009	2010	2011	2012
Родители, восстановленные в родительских правах	1810	2070	2126	2227	2256
Родители, в отношении которых отменено ограничение родительских прав	822	1059	1087	1129	1081

Источник: данные формы 103-РИК

От детского дома к семье

Взятый с середины 2000-х года «курс» на деинституционализацию сиротства в России и развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находит свое отражение в статистике. Структура устройства детей-сирот постепенно меняется (рис. 7).

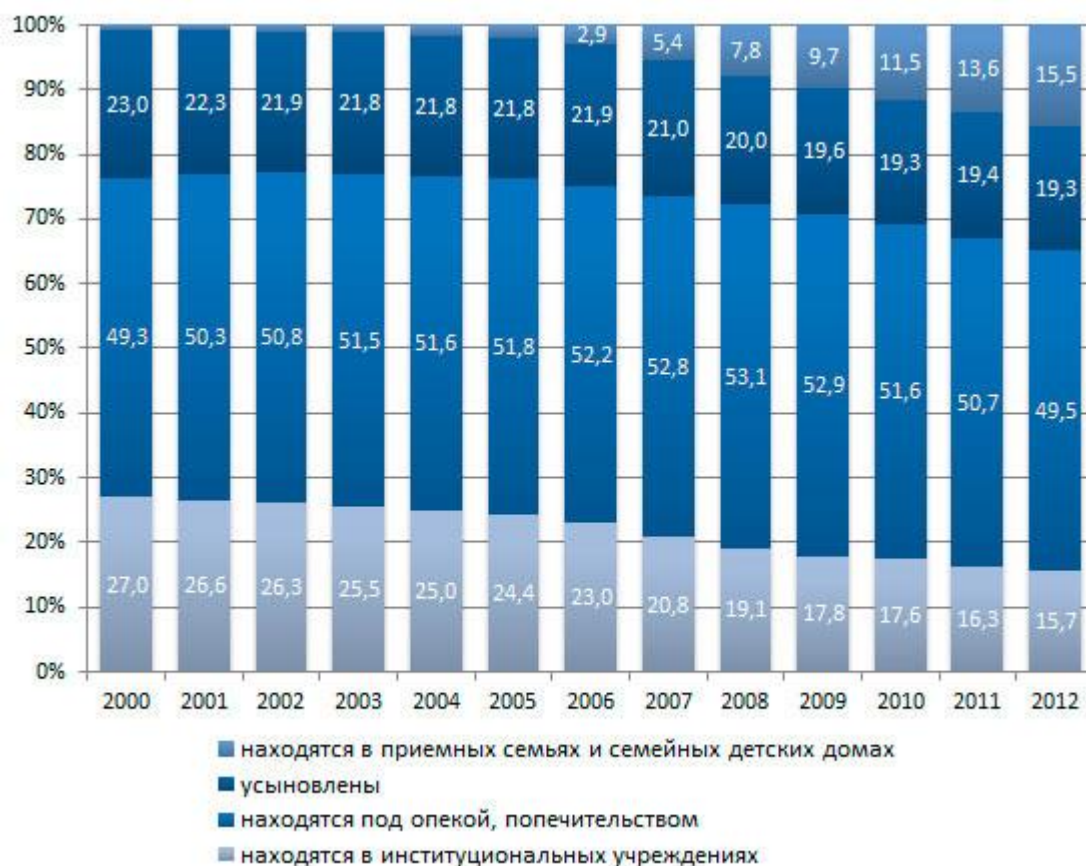


Рисунок 7. Соотношение различных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Источник: Российский статистический ежегодник за разные годы.

В 2000 году в учреждениях различных типов находились 27% детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; к 2012 году их доля сократилась до 16% (101,8 тысячи детей). Воспитанники детских домов и интернатных учреждений находятся на полном государственном обеспечении. Выросшие в интернатных учреждениях сироты характеризуются крайне высокими рисками социальной дезадаптации и противоправного поведения, они в целом плохо адаптированы к самостоятельной жизни и воспроизводят модели такого поведения в последующих поколениях. В связи с этим одной из наиболее острых проблем до сих пор остается проблема *постинтернатной адаптации выпускников* детских домов и интернатов.

Среди семейных форм устройства уже на протяжении длительного периода самыми распространенными стабильно являются опека в возрасте до 14 лет и попечительство в возрасте от 14 до 18 лет. На их долю, начиная с 2001 года, приходится более половины всех случаев устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Вытеснение институционального устройства детей-сирот происходит преимущественно за счет постепенного развития института приемных семей, который относительно недавно, с 2005-2007 годов, начал набирать популярность. Если в 2000-2005 годах в приемных семьях и семейных детских домах оказывались не более 2% детей, оставшихся без попечения родителей, то к 2010 году их доля выросла до 11,5%, а к 2012 году — уже до 15,5%. Такое динамичное развитие института приемных семей, особенно в последние годы, связано, в частности, с принятием в 2008 году Федерального закона «Об опеке и попечительстве», в рамках которого приемная семья была определена как одна из разновидностей возмездной опеки. Кроме финансовой поддержки, на которую имеют право приемные родители (к ней относятся ежемесячная заработная плата, а также выплаты на питание, одежду и другие расходы, связанные с содержанием приемного ребенка), приемным семьям может также предоставляться профессиональное психолого-педагогическое сопровождение. Существование двух описанных направлений поддержки приемных семей способствует дальнейшему распространению данного вида семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Необходимо, однако, понимать, что расширение «сектора» приемных семей в данном случае частично происходит за счет переоформления безвозмездной опеки ради получения описанной выше поддержки.

На фоне этих тенденций в последние годы начала также снижаться доля усыновлений, на которую вплоть до 2007 года приходилось 21-23% от общего числа устроенных детей (рис. 5). Так, в 2010 году доля усыновленных детей достигла своего минимума и составила 19,3%, практически не изменившись и в 2011-2012 годах. При этом динамика численности граждан, желающих принять ребенка на воспитание в семью (табл. 2), свидетельствует о том, что значительного сокращения желающих усыновить ребенка вплоть до недавнего времени не происходило. Таким образом, сокращение числа и доли усыновлений происходит вследствие реструктуризации системы и роста популярности других форм семейного устройства детей.

Таблица 2. Число граждан, желающих принять ребенка на воспитание в семью, человек

Год	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Всего стоит на учете граждан, желающих принять ребенка на воспитание в семью	12779	17335	20322	24287	23825	22582	22929
В том числе в региональном банке данных	3572	4476	6501	8770	9118	6412	6562
В том числе на усыновление	6342	7734	10225	13614	14072	10054	10184
Из них иностранных граждан	1874	1520	3028	4101	3572	2193	2078

Источник: расчеты по данным формы 103-РИК.

Проблема вторичного сиротства

Отдельного внимания заслуживает еще одна отличительная особенность российского сиротства — растущая распространенность так называемого вторичного сиротства, под которым понимается возврат усыновленного или принятого на другую форму семейного устройства ребенка в институциональное учреждение. Предотвращение таких случаев крайне важно, в первую очередь потому, что повторный отказ наносит ребенку тяжелую эмоциональную и психологическую травму, влияет на возможности его развития, социализации. Повторное устройство таких детей в семью, как правило, затруднено.

В соответствии с данными формы 103-РИК, в 2009 и 2010 годах число возвратов детей в институциональные учреждения превышало 8 тысяч случаев, а в 2011 и 2012 годах составило 6677 и 6144 случаев соответственно. Как правило (от 60% до 70% случаев), повторный отказ от детей происходит по инициативе усыновителей, опекунов, попечителей, приемных или патронатных родителей (рис. 8). Кроме того, от 13% до 16% возвратов в разные годы происходит

по причине ненадлежащего выполнения усыновителями обязанностей по воспитанию детей. Значительное число ежегодных возвратов детей в институциональные учреждения в сочетании с описанной структурой причин свидетельствует, вероятнее всего, о несовершенстве системы подготовки и отбора граждан, желающих принять на воспитание ребенка-сироту.



Рисунок 8. Число отмен решений о передаче ребенка на воспитание в семью, 2008-2012 годы

Источник: данные формы 103-РИК

Денежные выплаты и услуги для сирот и приемных родителей

Необходимым условием переориентации действующей системы опеки и попечительства на семейные формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является предоставление поддержки принимающим семьям, как в материальной форме, так и в форме услуг. Система денежных трансфертов, адресованных детям-сиротам и принимающим их семьям, в последние годы претерпела некоторые изменения. Детям, потерявшим родителей, выплачивается *трудовая* или *социальная пенсия по потере кормильца*. Пенсия выплачивается до 18 или не более чем до 23 лет в случае обучения по очной форме в образовательных учреждениях всех типов и видов[21]. Итоговый размер трудовой пенсии рассчитывается исходя из суммы расчетного пенсионного капитала умершего кормильца, вычисленного по состоянию на день его смерти, и фиксированного базового размера трудовой пенсии по случаю потери

кормильца. Базовый размер пенсии в 2013 году составлял 3610,31 рубля (56% прожиточного минимума)[22]. Средний размер пенсии, выплачиваемой детям-сиротам, как правило, выше величины прожиточного минимума (ПМ) ребенка за счет высокой базовой компоненты. Социальная пенсия назначается на те же сроки, если у умерших родителей вообще отсутствовал трудовой стаж[23]. До 2010 года размер социальной пенсии по случаю потери кормильца соответствовал 100% базовой части трудовой пенсии по инвалидности, в настоящее время ее величина устанавливается в твердом размере. За период с 2005 года по 2013 год размер социальной пенсии, назначаемой ребенку-сироте, вырос с 1800 рублей (62,2% ПМ ребенка) в 2005 году до 6550 рублей (101,8% ПМ) в 2013 году.

Одним из позитивных результатов реформы выплат для семей с детьми, проведенной в 2007 году, стало введение *единовременного пособия при передаче ребенка в семью* в размере, равном величине единовременного пособия при рождении ребенка. В настоящее время единовременная выплата усыновителям детей-инвалидов, детей в возрасте старше 7 лет, а также кровных братьев и сестер составляет 100 тыс. рублей.

Ряд выплат по поддержке доходов детей-сирот регулируется региональным законодательством (включая размеры и условия предоставления) и финансируется из региональных бюджетов. При устройстве детей под опеку и попечительство и в приемную семью, лицам, заменяющим родителей, выплачивается *ежемесячное вознаграждение*. Кроме того, опекунские и приемные семьи могут получать *ежемесячные выплаты на содержание детей*. Размеры выплат и условия их предоставления дифференцированы в региональном разрезе[24]. С 2007 года на федеральном уровне установлены минимальные размеры вознаграждения приемного родителя (2500 рублей) и ежемесячных выплат на содержания ребенка (4000 рублей). Законом предусмотрена схема предоставления федеральных субсидий в том случае, если размеры региональных выплат установлены на уровне не ниже минимальной величины. Такой механизм должен стимулировать регионы повышать размеры предоставляемых пособий. Отметим, однако, что эти пороговые величины не пересматривались с 2007 года. Если в 2007 году минимальный размер содержания одного ребенка составлял 108,7% ПМ для детей, то по состоянию на конец 2012 года эта сумма покрывает только 62% ПМ. То же касается и размера оплаты труда приемных родителей, минимальная величина которого для получения федеральной субсидии в 2007 году составляла 166,7% размера МРОТ, а к 2012 году — всего лишь 48% МРОТ.

В число льгот, предоставляемых регионами, как правило, входят оказание единовременной или регулярной *материальной помощи* в денежной и натуральной форме, предоставление *права на льготный или бесплатный проезд, организация отдыха и оздоровления* и пр. Кроме того, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право *льготного поступления в учреждения среднего и высшего профессионального образования*: они зачисляются вне конкурса при условии успешного прохождения вступительных испытаний.

Необходимо отметить, что крайне важным, но намного менее развитым сегментом услуг являются услуги сопровождения. К ним относится также профессиональное психолого-педагогическое сопровождение семей, принявших на воспитание детей-сирот, которое является одним из механизмов снижения уровня вторичного сиротства. Отдельного внимания заслуживает проблема дефицита услуг по проведению постинтернатной адаптации выпускников детских домов и других институциональных учреждений.

Заключение

В целом современная российская система нормативно-правовых документов, законодательно обеспечивающих работу с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также деятельность по преодолению сиротства, ориентирована на развитие мер его первичной и вторичной профилактики. Это включает в себя, соответственно, предотвращение случаев

социального и биологического сиротства и устройство детей, оставшихся без попечения родителей, на семейное воспитание.

Тем не менее, фактическое изменение ситуации в сфере сиротства происходит крайне медленно. Так, анализ данных официальной статистики позволяет сделать вывод о том, что первичные риски социального сиротства среди российских детей в настоящий момент находятся практически на том же уровне, что и десять лет назад. Эффективная модель снижения первичных рисков социального сиротства в России до сих пор не выработана.

По мнению ряда экспертов, чтобы снизить первичные риски сиротства, в систему профилактических мер следует также включать меры предварительной работы с семьями, направленные на предотвращение попадания семей с детьми и детей в группы риска. Они включают в себя пропаганду семейных ценностей, ответственного родительства и здорового образа жизни. Однако такой широкий подход к проблемам социального сиротства в настоящее время не применяется.

В случаях несвоевременного выявления и не оказания эффективной профилактической помощи семьям с детьми на ранних этапах основными мерами по защите прав ребенка становятся лишение и ограничение родительских прав. Отличительной чертой российского сиротства является его «социальное лицо». Доля биологических сирот в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сохраняется на уровне ниже 20%. Отчасти это связано с тем, что основным методом работы с семьями, оказавшимися в кризисной ситуации, по-прежнему является лишение родителей прав. Несмотря на то, что с середины 2000-х годов распространенность ограничений в родительских правах постепенно растет, на долю лишений по-прежнему приходится более 85% случаев.

Провозглашаемая на протяжении последних лет приоритетность семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привела к сокращению доли детей в институциональных учреждениях с 27% в 2000 году до 15,7% к 2012 году. Среди семейных форм временного устройства на протяжении длительного периода самой распространенной являются опека в возрасте до 14 лет и попечительство в возрасте от 14 до 18 лет, на долю которых, начиная с 2001 года, приходится более половины всех случаев устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Постепенно растет устройство детей в приемные семьи, в которых к 2012 году находилось уже 15,5% детей, оставшихся без попечения родителей.

Намечается тенденция к снижению вторичных рисков социального сиротства. Это означает, что реализуемые в данном направлении меры, состоящие в подготовке приемных родителей и семей и их сопровождении после устройства ребенка на воспитание, требуют дальнейшей поддержки и развития. В этом смысле последние законодательные изменения, направленные на повышение квалификации сотрудников органов опеки, профессионализацию деятельности приемных родителей и усиление сопровождения семей, следует рассматривать как позитивные.

Приоритетами политики в сфере преодоления сиротства на следующем этапе ее развития должны стать: (1) преодоление дефицита эффективных практик раннего выявления и дружественного вмешательства в трудные жизненные ситуации, провоцирующие сиротство; (2) ориентация на сохранение ребенка в кровной семье в максимально возможном числе случаев; (3) организация работы с расширенной кровной семьей с целью сохранения привычного социального окружения в случае изъятия ребенка у родителей и обеспечение возможностей в перспективе вернуть ребенка в кровную семью; (4) развитие института профессиональной приемной семьи как места временного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с целью полного ухода от помещения детей в институциональные учреждения даже на временных основаниях; (5) решение проблемы кадрового обеспечения системы и отсутствия сформулированных требований к специалистам в сфере профилактики; и, наконец, (6) формирование принципиально новой модели детских учреждений — «открытый детский дом» —

для тех детей, семейное устройство которых затруднено либо менее предпочтительно (например, в случаях тяжелой инвалидности, требующей постоянного сопровождения медицинским персоналом).

[1] Статья подготовлена в рамках проекта «Концепция и основные направления семейной политики в Российской Федерации», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2013 г. и проекта НИСП «Возможности и ограничения различных форм семейного устройства детей в достижении их максимальной социальной адаптации», выполняемого при финансовой поддержке Благотворительного фонда помощи детям и социально незащищенным слоям населения «Ключ».

[2] Бирюкова Светлана Сергеевна - старший научный сотрудник НИСП, научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни населения НИУ ВШЭ.

[3] Варламова Мария Алексеевна - научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни населения НИУ ВШЭ.

[4] Синявская Оксана Вячеславовна - заместитель директора НИСП, ведущий научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни населения НИУ ВШЭ.

[5] Наиболее важные нормативно-правовые документы: №223-ФЗ от 29.12.1995 «Семейный кодекс РФ», №195-ФЗ от 10.12.1995 «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», №124-ФЗ от 24.07.1998 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», №120-ФЗ от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», №159-ФЗ от 21.12.1996 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», №44-ФЗ от 16.04.2001 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», №48-ФЗ от 24.04.2008 «Об опеке и попечительстве», №81-ФЗ от 19.05.1995 года «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

[6] Из Семейного кодекса РФ: «Исполнение решений суда по делам, связанным с воспитанием детей, производится судебным исполнителем в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Если родитель (другое лицо, на попечении которого находится ребенок) препятствует исполнению судебного решения, к нему применяются меры, предусмотренные гражданским процессуальным законодательством. Принудительное исполнение решений, связанных с отобранием ребенка и передачей его другому лицу (лицам), должно производиться с обязательным участием органа опеки и попечительства и участием лица (лиц), которому передается ребенок, а в необходимых случаях с участием представителя органов внутренних дел», а в соответствии с изменениями от 05.05.2014 – также **«детского психолога, врача, педагога, переводчика и иных специалистов»**.

[7] «Немедленное отобрание ребенка производится органом опеки и попечительства на основании соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо **акта главы муниципального образования** в случае, если законом субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами.» Семейный кодекс, статья 77 (в ред.

Федеральных законов от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от 02.07.2013 № 167-ФЗ)

[8] Другие примеры можно найти здесь

http://www.semya-rastet.ru/razdlizjatie_detejj_vzgljad_so_storony_mvdl/.

[9] Изменения от 02.07.2013

[10] С точки зрения соблюдения интересов ребенка, международный опыт и результаты психологических исследований свидетельствуют о том, что наилучшим решением должен считаться возврат ребенка в кровную семью. Поэтому в перспективе политика в отношении детей должна выстраиваться вокруг работы с кровной семьей и временного семейного устройства ребенка с целью его последующего возвращения к биологическим родителям. Усыновление – следующий по привлекательности вариант решения проблемы социального сиротства при невозможности возвращения его в биологическую семью.

[11] В случае назначения опеки ребенок изымается из учреждения.

[12] Приказ Минобрнауки России от 20.08.2012 №623 «Об утверждении требований к содержанию программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, и формы свидетельства о прохождении такой подготовки на территории Российской Федерации».

[13] Из Семейного кодекса РФ: *«Временное пребывание ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, когда родители, опекуны или попечители по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка, не прекращает прав перечисленных лиц в отношении ребенка.»*

[14] По данным источника: <http://changeonelife.ru/spravka/42-subekta/#.UYANvrWGH5M>.

[15] Проект закона в рамках определений и форм фактически ничем не отличается от законов субъектов РФ, для сравнения — Закон Московской области от 05.07.2003 N 77/2003-ОЗ (ред. от 08.11.2010) «О патронате» (принят постановлением Мособлдумы от 18.06.2003 N 16/61-П).

[16] Экспертное заключение по проекту Федерального закона N 217944-6 "О патронате в Российской Федерации" (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 30.09.2013 N 121-4/2013), п.п. 1,2

[17] Указ № 1688 от 28 декабря 2012 г. «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

[18] Подробные разъяснения даны в письме Министерства труда и социальной защиты от 16 апреля 2013 г. № 12-3/10/2-2125.

[19] Новые критерии оценки содержатся в «МР 2.1.2.0070-13. Проектирование, строительство и эксплуатация жилых зданий, предприятий коммунально-бытового обслуживания, учреждений образования, культуры, отдыха, спорта. Санитарно-эпидемиологическая оценка жилых помещений, предназначенных для проживания детей, оставшихся без попечения родителей, передаваемых на воспитание в семьи. Методические рекомендации» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 06.03.2013).

[20] См. подробное обсуждение этих вопросов в статье Дж. Диккенс, Подходы к социальной политики в области иностранного усыновления. SPERO, №18, 2013. С.100

[21] Согласно статье 9, 73-ФЗ от 17.12.2001 «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (с изменениями на 27 июля 2010 года), статье 11, 166-ФЗ от 15.12.2001 «О государственном

пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в ред. от 02.07.2013

[22] Здесь далее в абзаце приведены расчеты по данным Федеральной службы государственной статистики, используется величина ПМ ребенка по состоянию на IV квартал 2012 года.

[23] До 2010 года выплата социальной пенсии назначалась только до достижения ребенком возраста 18 лет.

[24] Так, например, в Москве размер ежемесячного содержания на детей, находящихся под опекой (попечительством), ежегодно устанавливаются Правительством Москвы в размере не ниже прогнозируемой величины регионального ПМ для детей. В то же время, к примеру, в Волгоградской области ежемесячные выплаты на содержание ребенка назначаются в фиксированном размере и в 2013 г. составили 6364 руб. в месяц на ребенка в возрасте до 7 лет и 6983 руб. в месяц – на ребенка старше 7 лет. По отношению к региональному ПМ ребенка в 2013 г. эти выплаты составили, соответственно, 102,5% и 112,5%.