

АРТУР ВАФИН



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СИРОТСТВА: О НЕОБХОДИМОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

Москва, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
| ГЛАВА 1. СИРОТСТВО В РОССИИ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ | 5 |
| Причины сиротства | 5 |
| Нормативное регулирование | 7 |
| Результаты проводимой политики: достижения и проблемы | 11 |
| <i>Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей</i> | 12 |
| <i>Социальная адаптация детей-сирот</i> | 21 |
| <i>Недостатки организации работы</i> | 27 |
| ГЛАВА 2. СОЗДАНИЕ ОРГАНА, ОТВЕЧАЮЩЕГО ЗА ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ-СИРОТ | 33 |
| Обоснование необходимости создания органа, отвечающего за вопросы государственной политики в отношении детей-сирот | 33 |
| Функционал органа, отвечающего за вопросы государственной политики в отношении детей-сирот | 37 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 42 |
| АВТОР ДОКЛАДА | 44 |

ВВЕДЕНИЕ

Улучшение положения и защита детей – одна из основных стратегических задач любого государства, и Россия не является исключением. Конституционные поправки 2020 года усилили статус семьи, объявив детей важнейшим приоритетом государственной политики России. Закреплена обязанность государства, обеспечивая приоритет семейного воспитания, выполнять роль родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. При этом работа с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, остается актуальной проблемой государственной социальной политики.

В решение проблемы социального сиротства вовлечены органы законодательной и исполнительной власти, государственные учреждения, общественные институты, научное сообщество и граждане. Принимаются долгосрочные программы, призванные бороться с семейным неблагополучием, сократить число детей-сирот и защитить их права. И все же социальное сиротство ежегодно становится предметом обсуждения и поиска оптимальных подходов к работе с ним. Эффективный результат работы по профилактике социального сиротства в настоящий момент зависит от слаженной и комплексной работы множества акторов, что требует серьезных усилий по координации их деятельности и приведения такой деятельности к единому стандарту.

Идеал системы социальной защиты детей (и детей-сирот в частности) представляет собой завершенную систему, которая опирается на нормативно-правовую базу и уже сформированную, эффективную организационную структуру, охватывающую разные возрастные группы детей и подростков, а также семьи, учителей и социальных работников, взаимодействующих с детьми. В связи с тем, что дети-сироты относятся к наиболее социально уязвимой категории граждан, нуждающихся в повышенном внимании со стороны государства, им в соответствии с законом предоставлены дополнительные гарантии по социальной поддержке. Залог успешности и системности помощи – использование всего спектра доступных технологий и источников помощи, будь то государственные программы, участие благотворительных организаций, волонтерская помощь, информационно-просветительские

кампании, поэтому, в частности, проблема сиротства получает в последнее время такую выраженную огласку.

Вместе с тем ситуация в сфере помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, обусловлена множеством факторов – состоянием экономики, общим ходом реформ, наличием материальных и финансовых ресурсов государства.

Возникают новые проблемы, связанные с поддержкой замещающих семей, поддержкой выходцев из данных семей, выпускников интернатов, профилактикой вторичного сиротства, подготовкой специалистов, работающих с замещающими семьями, родителей и самих детей к переходу в новую семью. С учетом перечисленного достаточно сложно добиться стабильных долгосрочных результатов.

В настоящем исследовании рассматриваются причины сиротства и меры, принимаемые государством в сфере защиты прав детей-сирот, подробно описаны проблемы и слабые стороны проводимой политики, а также обоснована необходимость создания единого органа в сфере государственного политики в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

ГЛАВА 1. СИРОТСТВО В РОССИИ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Причины сиротства

19 декабря 2019 г. Заместитель Председателя Правительства Татьяна Голикова заявила, что в России основная причина признания детей сиротами – лишение или ограничение родительских прав: «Основными причинами, по данным Министерства просвещения, являются лишение и ограничение родительских прав – суммарно составляет 57%, а также смерть родителей или единственного родителя – 24%»¹. Лишение родительских прав – самая строгая мера в отношении родителей, которая должна применяться в исключительных случаях, когда исчерпаны все остальные доступные инструменты воздействия. Однако приводимые цифры очень существенны и складываются из разнообразных причин.

В соответствии с исследованием, проведенным Аналитическим центром при Правительстве РФ по заказу Фонда Тимченко, выделяются четыре категории ситуаций, которые требуют усиленного внимания:

- 40,4% детей попали в учреждения из семей, где родители злоупотребляют алкоголем;
- 24,5% были оставлены без присмотра;
- 14,1% оставлены из-за тяжелого материального положения семьи;
- 13,0% имеют ограниченные возможности здоровья².

Среди иных причин оставления детей разными исследователями отмечаются:

- материнское отказничество, связанное с ранней или нежелательной беременностью, неготовностью к материнству и отсутствием финансовых возможностей для воспитания ребенка;

¹ Татьяна Голикова провела заседание Совета по вопросам попечительства в социальной сфере. Дата публикации: 19.12.2019. Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/38646/> (дата обращения: 14.01.2021)

² Причины социального сиротства в России. Дата публикации: 10.03.2020. Фонд Тимченко. URL: <http://deti.timchenkofoundation.org/2020/03/10/prichiny-socialnogo-sirotstva-v-rossii/> (дата обращения: 17.01.2021)

- рождение ребенка-инвалида, с которым связаны моральная неготовность родителей, предвидение больших затрат на лечение, боязнь того, что ребенок не сможет быть полноценным членом общества;

- правонарушения родителей ребенка;

- кризис семьи: отказы от официальной регистрации брака; разводы, появление внебрачных детей;

- педагогическая несостоятельность семьи, выражающаяся в обесценивании института семьи, утрате традиций, жестоким или пренебрежительном отношении к детям, отсутствие связи поколений;

- проблемы в сфере образования: низкий уровень образования, снижение воспитательного потенциала системы образования;

- неэффективная государственная политика в области разработки правовых норм, регулирующих ответственность родителей за воспитание;

- смерть родителей;

- воспроизводство социального сиротства.

В декабре 2020 года на заседании Совета при Президенте по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей В. Матвиенко отмечала, что универсальных рецептов профилактики социального сиротства быть не может: «Говоря о первопричинах социального сиротства, мы должны понимать, что в большинстве случаев это, к сожалению, неблагополучие родителей, их неустроенная жизнь, и для сохранения семей, чтобы дети не оказывались в приютах, нужно бороться с бедностью, возвращать в общество тех, кто ведет асоциальный, маргинальный образ жизни, дать им шанс найти работу». Заместитель Председателя Правительства Т. Голикова также поддерживает эту позицию, отмечая, что нахождение семьи в трудной жизненной ситуации, а также низкий уровень материального обеспечения существенно влияет на показатели социального сиротства³.

³ Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей. Запись прямой трансляции. Дата публикации: 30.11.2020. URL: <https://www.facebook.com/SovFedInfo/videos/683572605862514> (дата обращения: 22.01.2021).

Одной из государственных мер, направленных на помощь семьям в трудном положении и являющихся действенным инструментом профилактики социального сиротства, является социальный контракт, заключаемый между семьями в трудной жизненной ситуации и органами социальной защиты. Социальный контракт как эффективный механизм поддержки граждан к концу 2020 года был доступен в 21 субъекте Российской Федерации из 85 (по состоянию на середину 2020 года всего было заключено 58 000 социальных контрактов⁴); в 2021 году планируется охватить все субъекты.

Мировой опыт подтверждает, что качественная профилактика сиротства приводит к сокращению количества детей в государственных учреждениях и сокращает государственные бюджетные расходы. При этом кропотливая, многосоставная работа, которая должна сочетать в себе одновременно комплексные программы, выработку государственной политики и индивидуальный подход к детям и конкретным семьям, охватывая при этом такие темы, как: изучение и прогнозирование социального сиротства, реализация мер социальной поддержки, работа с факторами, отрицательно влияющими на формирование и развитие личности, совершенствование институциональной базы и т.д.

Нормативное регулирование

Проблема сиротства в России так или иначе находится в поле внимания государства, нормативно-правовая база развивается ежегодно. Регулирование представляет собой комплекс из федерального и регионального законодательства, государственных программ поддержки и поручений Правительства.

Основным законом, устанавливающим систему государственной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является Федеральный закон № 159-ФЗ от

⁴ Кто имеет право на выплаты и бесплатные услуги в рамках социального контракта. Дата публикации: 26.08.2020. Сайт Государственной Думы. URL: <http://duma.gov.ru/news/49367/> (дата обращения: 21.01.2021).

21.12.1996 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Он закрепляет государственные гарантии детям-сиротам, в том числе обучение за счет бюджетных средств в ряде случаев, пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей, бесплатное предоставление медицинской помощи в государственных медицинских учреждениях, предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда и так далее.

Тема сиротства интегрирована и во многие государственные программные документы. Так, Государственная программа «Социальная поддержка граждан» 2013-2024 гг. закрепила задачу выполнения обязательств по социальной поддержке граждан. Из перечня ожидаемых результатов реализации программы один касается детей-сирот: увеличение доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до 88,95 процента к 2024 году⁵. Повышение уровня жизни детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и семей, имеющих детей заявлено целью подпрограммы №3 «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей», которую планируется реализовывать через:

- организацию своевременного и в полном объеме предоставления мер социальной поддержки, государственных социальных и страховых гарантий детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, беременным женщинам и семьям, имеющим детей;

- обеспечение семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- внедрение механизма финансовой поддержки семей при рождении детей.

Семьи с детьми находятся в группе риска – появление ребенка отрицательно влияет на финансовое благополучие семьи. Президент России В.В. Путин в начале 2020 года охарактеризовал эту проблему как «острейшую». По данным Росстата, в 2018 году доля малоимущих семей с одним ребенком в возрасте до 16 (18) лет среди всех малоимущих семей составила 23,8%, с двумя детьми – 33,2%, с тремя и более детьми – 25,4%. При этом в целом

⁵Паспорт государственной программы «Социальная поддержка граждан». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162171/71eae804950a8ec2ddcd74d29eea265f9a96bbef/ (дата обращения: 12.01.2021).

доля малоимущих семей с детьми возросла 59,9% в 2011 году до 82,4% в 2018⁶. 50,3% семей с детьми отмечают, что их финансовое положение не позволяет им покупать товары длительного пользования, средств хватает только на еду и одежду. При этом такое положение сохраняется как минимум почти 10 лет: с 2011 по 2020 гг. доля таких семей не опускалась ниже 44,5%⁷.

С 2018 года возникла практика определения национальных целей, которые являются ориентирами проведения социальной политики и основой для государственных программ и национальных проектов. В первом Указе Президента о национальных целях от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» наибольшее количество целей охватывают демографическую и социальную сферу, однако проблем детей-сирот конкретно не касаются⁸.

21 июля 2020 года Президент РФ В.В. Путин подписал Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁹, где для осуществления прорывного развития Российской Федерации закреплен в том числе и целевой показатель по созданию условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности.

В целях дальнейшего совершенствования государственной политики в сфере защиты детства, учитывая результаты, достигнутые в ходе реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы (далее – Национальная стратегия) Президентом Российской Федерации 2018 – 2027 годы объявлены Десятилетием детства (2018-2027 гг.)¹⁰.

⁶ Доля малоимущих домашних хозяйств с детьми в возрасте до 16 (18) лет, в процентах к общей численности малоимущих домашних хозяйств. Росстат. Дата публикации 28.08.2020. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 10.01.2021).

⁷ Распределение домашних хозяйств, имеющих детей в возрасте до 16 (18) лет, по степени удовлетворенности своим финансовым положением). Росстат. Дата публикации: 11.12.2020. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 10.01.2021).

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 12.01.2021).

⁹ Указ о национальных целях развития России до 2030 года от 21.07.2020. Сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 12.2021.2021).

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

В этой связи с 2018 г. и до 2021 г. реализовался утвержденный распоряжением Правительства план основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства. В него был включен ряд мероприятий, направленных на совершенствование государственной политики в отношении детей-сирот, в том числе:

- разработка комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа;

- разработка единых нормативов финансового обеспечения дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам;

- совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов реализации услуги по уходу и присмотру за воспитанниками организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с инвалидностью при их помещении в медицинские организации;

- совершенствование порядка ограничения родителей в их правах, лишения их родительских прав, отобрания детей при непосредственной угрозе жизни ребенка, выявления беспризорного или безнадзорного ребенка;

- совершенствование мер по профилактике социального сиротства, устройству на воспитание в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по постинтернатному сопровождению лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹¹.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 06.07.2018 N 1375-р (ред. от 23.11.2020) «Об утверждении плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства». КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301904/ (дата обращения: 17.01.2021)

Результаты проводимой политики: достижения и проблемы

В качестве положительных долгосрочных результатов проводимой политики можно выделить:

- постепенное сокращение числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По данным Генеральной прокуратуры, за пять лет их число сократилось почти вдвое – 87 604 в 2014 году до 44 429 в 2019 году¹². По данным заместителя Председателя Правительства Т. Голиковой, с начала 2018 года до конца 2020 года количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сведения о которых содержатся в государственном банке данных, сократилось на 15% – с 50 000 до 42 000 на 1 октября 2020 года. В целом с 2005 года количество детей в банке данных сократилось в 4,3 раза¹³;

- постепенное увеличение доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в семьях: в 2017 г. она составила 88,6% от общего числа детей без попечения родителей¹⁴. Всего на 31 декабря 2019 г. на воспитании в семьях находилось: 163 999 несовершеннолетних в приемных семьях; 277 детей в патронатных семьях; 95 962 несовершеннолетних в семьях усыновителей; 193 487 детей в семьях, в которых обязанности по опеке и попечительству опекуном (попечителем) исполняются безвозмездно; 12 246 несовершеннолетних в семьях, в которых обязанности по опеке и попечительству опекуном (попечителем) исполняются на возмездных условиях (за исключением патронатных и приемных

¹² В России число детей-сирот сократилось вдвое. Российская газета. Дата публикации: 26.04.2020. URL: <https://rg.ru/2020/04/26/v-rossii-chislo-detej-sirot-sokratilos-vdvoe.html/> Дата обращения: 10.01.2021.

¹³ Выступление Т. Голиковой на заседании Совета при Президенте по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей. Запись прямой трансляции.

¹⁴ Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в семьях, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Росстат. Дата публикации: 18.09.2019. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 09.01.2021)

семей); 8 441 ребенок в семьях под предварительной опекой и попечительством¹⁵. Более 75% усыновленных детей остаются в России¹⁶. Это очень важный показатель, поскольку семейные формы воспитания являются приоритетными в системе борьбы с сиротством и способствуют наиболее гармоничной социализации и воспитанию детей-сирот;

- также растет число семей, желающих принять ребенка на воспитание¹⁷. Здесь, тем не менее, стоит отметить, что рост не линейен и существенно подвержен влиянию различных социально-экономических факторов.

Несмотря на это, дети-сироты остаются одной из самых незащищенных социальных категорий. Существует ряд несовершенств работы с детьми-сиротами, которые не позволяют признать государственную систему профилактики сиротства в Российской Федерации в полной мере эффективной.

Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Одной из самых заметных проблем государственной политики в отношении детей-сирот является обеспечение их жильем. Основные государственные гарантии жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа установлены федеральным законом № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке».

В течение последних нескольких лет принимались акты, направленные на улучшение ситуации в этой сфере, однако не все из них показали эффективность. Так, реализация в 2015 – 2017 годах Комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без

¹⁵ Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2019 г. С. 64. Дата публикации: 29.05.2020. URL: <http://deti.gov.ru/detigray/upload/documents/May2020/5IYpevfVd8zvvdAvGE47.pdf> (дата обращения: 10.01.2021).

¹⁶ Доля детей, усыновленных гражданами России. Росстат. Дата публикации: 18.09.2019. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 10.01.2021)

¹⁷ Темп роста числа семей, желающих принять ребенка на воспитание. Росстат. Дата публикации: 18.09.2019. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 10.01.2021)

попечения родителей, и лицам из их числа на 2015 – 2017 годы¹⁸ не позволила существенно повлиять на улучшение жилищной ситуации детей-сирот.

В 2018 г. перед Минобрнауки России совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ была поставлена задача проработать вопрос о внесении изменений в законодательство в части расширения форм и механизмов обеспечения жильем детей-сирот до 30 апреля 2018 г.¹⁹ Результатом стало принятие закона, устанавливающего в том числе единый порядок учета детей-сирот и лиц из числа детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, предусматривающий формирование соответствующих региональных списков; право законных представителей детей-сирот самостоятельно подавать заявления о включении детей в список и корреспондирующая обязанность органов опеки контролировать своевременную подачу ими таких заявлений²⁰.

Был разработан новый Комплекс мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2019 – 2021 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р, который предусматривает в том числе анализ практики предоставления жилых помещений детям-сиротам; подготовку законодательных изменений в части расширения форм и механизмов обеспечения детей-сирот жилыми помещениями; подготовку для субъектов Российской Федерации информационного письма о нарушениях в сфере обеспечения детей-сирот жильем, распространение лучшего опыта органов исполнительной власти субъектов РФ²¹.

В последние годы работа по совершенствованию законодательства также включала:

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 21 сентября 2013 года N 1701-р «Об утверждении комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на период 2013-2017 годов». URL: <http://docs.cntd.ru/document/499045698> (дата обращения: 17.01.2021).

¹⁹ Поручения по итогам Российского инвестиционного форума «Сочи-2018». Дата публикации: 5 марта 2018 г. Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/31561/> (дата обращения: 16.01.2021).

²⁰ Федеральный закон от 29 июля 2018 года №267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303517/ (дата обращения: 17.01.2021)

²¹ Распоряжение Правительства РФ от 6 апреля 2019 года N 656-р «Об утверждении комплекса мер по предоставлению детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа жилых помещений на 2019-2021 годы». URL: <http://docs.cntd.ru/document/554126394> (дата обращения: 17.01.2021).

- закрепление обязанности региональных властей следить за сохранностью квартир и домов, закрепленных за детьми-сиротами, если речь идет о жилых помещениях, где ребенок проживал до того, как попал в детский дом;

- упрощение системы закупок квартир – начиная с 2019 г. жилое помещение можно купить у физического лица, в том числе у собственника квартиры или дома. Это актуально для тех регионов, где темпы строительства невысоки.

Принимаемые государством меры по обеспечению жильем детей-сирот пока не смогли повлиять на улучшение ситуации в этой сфере и решить проблему накопившейся задолженности. На 1 января 2020 года более 279 тыс. детей-сирот состояли на жилищном учете. На 1 декабря 2019 г. в очереди на жилье находилось 280 тысяч детей-сирот, из них 191 тысяча – те, кому уже исполнилось 18 лет и кто имеет право на получение квартиры²². При этом за 2019 год очередь детей-сирот, у которых право на получение жилья возникло, но не реализовано, увеличилась более чем на 9%: если на 1 января 2019 года таких было около 175 тыс. человек, то на начало 2020 года, как было сказано, – уже 191 тыс., или 68% от всех детей-сирот, которые состоят на учете²³.

Динамика этого показателя неудовлетворительная: ежегодно обеспечивается порядка 25 тысяч человек (в 2019 году – около 26,5 тысячи нуждающихся). В то же время очередь ежегодно прирастает на 11,5 – 12,5 тысячи человек. Длительность очереди составляет в некоторых регионах до 10 лет²⁴.

При этом в отдельных регионах ситуация хуже – например, в Краснодарском крае не обеспечено жильем 86,1% детей-сирот, состоящих в списке, в Кемеровской области – 91,8%²⁵.

Правоприменительная практика сталкивается с рядом существенных проблем, не позволяющих своевременно реализовать жилищные права детей-сирот, о чем свидетельствует наличие судебных споров данной категории. Число судебных разбирательств, связанных с

²² Совещание об обеспечении жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей 17 декабря 2019 г. Брифинг Т.Голиковой. URL: <http://government.ru/news/38620/> (дата обращения: 15.01.2021).

²³ К началу 2020 года более 190 тысяч детей-сирот не получили жилье, на которое имеют право. Данные Счетной палаты. Дата публикации: 26.03.2020. Сайт Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/checks/k-nachalu-2020-goda-bolee-190-tys-detey-sirot-ne-poluchili-zhile-na-kotoroe-imeyut-pravo> (дата обращения: 15.01.2021).

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

нарушением сроков предоставления квартиры, по итогам 2018 года неутешительно: из 25 тыс. человек, обеспеченных жильем, 12,4 тыс., или 49%, получили его на основании решений судов. При этом в 12 регионах жилье предоставлялось детям-сиротам исключительно на основании судебных решений; с каждым годом количество неисполненных судебных решений нарастает: на 1 января 2018 года их было 23 тыс., а на 1 октября 2019 года – уже 26,1 тыс.²⁶ Характерной чертой такой категории споров является субъектный состав на стороне ответчика: органы власти (*исполнительной, местного самоуправления*) еще на стадии судебного разбирательства в большинстве случаев аргументируют свои возражения по иску доводами об отсутствии как свободных жилых помещений для предоставления сиротам, так и возможности приобрести жилье по причине недостаточности денежных средств по данной статье расходов. При этом такое обоснование считается несостоятельным и иски детей-сирот, как правило, удовлетворяются в полном объеме²⁷.

В 2016 году представителями Федеральной службы судебных приставов (ФССП) также отмечался непрекращающийся рост числа исполнительных документов на принудительное исполнение в части обеспечения детей-сирот жильем – если в 2009 году на исполнении в службе находилось 1800 таких исполнительных документов, то в 2015 году это количество выросло до 30,5 тысяч. Основной причиной, негативно влияющей на эффективность принудительного исполнения, была названа недостаточность бюджетных средств на эти цели и несвоевременность оформления необходимых документов в этой связи²⁸. По итогам 2019 года отмечалось увеличение как общего количества исполнительных производств о предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в сравнении с 2018 годом (с 32,7 тысячи до 34,6 тысячи), так и количества возбужденных исполнительных производств (с 9,7 тысячи до 10,4 тысячи). По состоянию на 1 июня 2020 года неисполненными оставались более 25 тысяч. Несмотря на наличие проблем, в результате целенаправленной

²⁶ Там же.

²⁷ С.В. Дорофеева. Особенности исполнения судебных решений о предоставлении жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Сборник «Актуальные вопросы развития государственности и публичного права». Материалы V международной научно-практической конференции. 2019. С. 81.

²⁸ Стенограмма заседания «круглого стола» на тему «Реализация жилищных прав детей-сирот: проблемы и пути их решения». Совет Федерации. Дата публикации: 26.02.2016 г. URL: <http://council.gov.ru/media/files/61aAKo6ADNVItLcW1rW2glmDWTyR96jl.pdf> (дата обращения: 21.01.2021)

совместной деятельности ФССП России и органов власти всех уровней количество исполнительных производств, в рамках которых детям-сиротам предоставлены жилые помещения, в 2019 году увеличилось с 8,5 тысячи до 8,9 тысячи (4,2 %). За пять месяцев 2020 года показатель составил 2,8 тысячи (за пять месяцев 2019 года – 3,4 тысячи)²⁹.

При наличии проблем с реализацией прав сирот как в судебном порядке, так и в порядке исполнительного производства, отсутствует анализ предоставления жилых помещений детям-сиротам на основании решений судов, равно как и анализ формирования специализированного жилищного фонда с учетом практики передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями органам местного самоуправления³⁰.

По данным Генеральной прокуратуры, только в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот за последние три года прокурорами было выявлено более 54 тысяч нарушений³¹. Примерно две трети обращений (65,6%) от лиц из числа детей-сирот, поступивших в аппарат Уполномоченного по правам ребенка, также связаны с вопросами обеспечения жильем³². По мнению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Москальковой, ситуацию могло бы несколько улучшить начало учета детей-сирот, претендующих на получение жилья, не с 18 лет, а гораздо раньше – с 12-14 лет, чтобы субъект Российской Федерации мог заявить о своих потребностях в субсидиях, в субвенциях в этой области³³.

²⁹ Стенограмма заседания Совета Федерации 15 июля 2020 года. URL: <http://council.gov.ru/media/files/mKSn7rmD7dWq2mqjGZ7pe3YBPaalnjAD.pdf> (дата обращения: 21.01.2021)

³⁰ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов». С. 20. Счетная палата. 2020. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/caf/cafa7c08b272e3db63b65ed7f525b2cf.pdf> (дата обращения: 15.01.2021).

³¹ В России число детей-сирот сократилось вдвое. Результаты исследования Университета прокуратуры. Российская газета. Дата публикации: 26.04.2020. URL: <https://rg.ru/2020/04/26/v-rossii-chislo-detej-sirot-sokratilos-vdvoe.html/> Дата обращения: 10.01.2021.

³² Заседание консультативного совета Следственного комитета РФ по вопросам оказания помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Дата публикации: 03.12.2020 URL: <http://deti.gov.ru/articles/news/anna-kuznesova-ozvuchila-predlozheniya-po-resheniyu-problem-s-obespecheniem-zhil-yom-detej-sirot> (дата обращения: 16.01.2021).

³³ Стенограмма заседания Совета Федерации 15 июля 2020 года. URL: <http://council.gov.ru/media/files/mKSn7rmD7dWq2mqjGZ7pe3YBPaalnjAD.pdf> (дата обращения: 21.01.2021)

Частой проблемой является ненадлежащее качество жилья. В октябре 2020 года Генеральный прокурор Российской Федерации И. Краснов сообщил о выявленных многочисленных фактах предоставления сиротам жилья, которое не соответствует нормативным требованиям, то есть непригодного для жизни или аварийного, и дал поручение прокурорам на местах взять проблему на контроль. В 2020 году прокуроры пресекли почти 9600 нарушений закона и восстановили права около 5 тысяч молодых людей из числа детей-сирот, имеющих право на обеспечение жильем. Кроме того, в интересах сирот прокуроры предъявили в суды свыше 4 тысяч исков, большинство из которых уже удовлетворено. По материалам прокурорских проверок также возбуждено 13 уголовных дел по фактам неисполнения должностными лицами обязанностей по обеспечению сирот жильем, предоставления им квартир ненадлежащего качества, а также неправомерного расходования бюджетных средств, выделяемых на эти цели³⁴.

Медленные темпы реализации обязательств не в последнюю очередь связаны с проблемами финансирования. Предоставление жилья сиротам – это прежде всего обязательство регионов. Но с этим обязательством многие регионы не справляются, поэтому с 2007 года федеральный центр софинансирует эти расходы из федерального бюджета.

Ежегодно на проблему обеспечения жильем детей-сирот направляется порядка 35 млрд рублей из двух источников: в 2019 году на эти цели за счет всех источников было направлено 39,2 млрд рублей, в том числе из федерального бюджета 7,4 млрд рублей (18,8%), за счет региональных бюджетов – 31,8 млрд рублей (81,2%)³⁵. В 2020-м и последующие годы эта цифра увеличивается до 7,7 млрд рублей³⁶.

По оценке Счетной палаты, этих средств недостаточно для устранения накопившейся задолженности: для того, чтобы обеспечить жильем всех детей-сирот, у которых такое право возникло и не реализовано, требуется единовременно почти 264,5 млрд рублей. Если же объем

³⁴ Прокурор и сирота. Генпрокурор Игорь Краснов взял на особый контроль жилье для сирот. Российская газета. Дата публикации: 13.10.2020. URL: <https://rg.ru/2020/10/13/genprokuror-rossii-vzial-na-osobyj-kontrol-zhile-dlia-sirot.html> (дата обращения: 18.01.2021)

³⁵ Данные Счетной палаты. Дата публикации: 26.03.2020. Сайт Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/checks/k-nachalu-2020-goda-bolee-190-tys-detey-sirot-ne-poluchili-zhile-na-kotoroe-imeyut-pravo> (дата обращения: 15.01.2021).

³⁶ Совещание об обеспечении жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей 17 декабря 2019 г. Вступительное слово Д.Медведева. URL: <http://government.ru/news/38620/> (дата обращения: 15.01.2021).

финансирования сохранится на уровне 2019 года, то для полного погашения задолженности перед детьми-сиротами потребуется не менее 6 – 7 лет³⁷.

При этом Правительство России сообщало о неэффективном использовании регионами субсидий из федерального бюджета, а именно: на протяжении нескольких лет некоторые регионы не полностью расходуют федеральные субсидии, что приводит к простаиванию денег. По данным Счетной палаты, по итогам 2018 года регионами освоено 95,5% предоставленного объема субсидии из федерального бюджета; остались не исполнены бюджетные назначения в сумме 3,2 млрд рублей. При этом за счет этих средств можно было бы обеспечить квартирами порядка 2,3 тыс. человек³⁸. Основными причинами неосвоения или неполного освоения бюджетных средств являются:

- длительность процедур закупки жилых помещений в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ;

- признание закупки несостоявшейся, что влечет объявление повторных закупочных процедур;

- нарушение застройщиками (поставщиками) сроков исполнения заключенных контрактов;

- отсутствие на вторичном рынке жилья достаточного количества предложений благоустроенного жилья, отвечающего установленным требованиям³⁹.

В декабре 2019 года Д. Медведев поставил задачу изучить причины этой ситуации и при необходимости скорректировать обязательства при распределении субсидий. Кроме того, регионам, по его мнению, следовало бы иначе использовать собственные бюджетные остатки. Было решено совместно с Минфином России отработать схему привлечения свободных остатков средств бюджетов субъектов Российской Федерации. На сегодняшний день именно свободных остатков скопилось в объеме 2,6 – 2,7 трлн рублей, но при этом почти 50% приходится на Москву. При этом увеличение средств должно коррелироваться с наличием в

³⁷ Данные Счетной палаты. Дата публикации: 26.03.2020. Сайт Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/checks/k-nachalu-2020-goda-bolee-190-tys-detey-sirot-ne-poluchili-zhile-na-kotoroe-imeyut-pravo> (дата обращения: 15.01.2021).

³⁸ Там же.

³⁹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов». С. 45. Счетная палата. 2020. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/caf/cafa7c08b272e3db63b65ed7f525b2cf.pdf> (дата обращения: 15.01.2021).

регионе подходящих жилых помещений и возможностями их приобретения органами власти, но далеко не во всех регионах строительство ведется в достаточных объемах. Кроме того, как отмечает Счетная палата:

- ни в одной информационной системе, ведущей учет нуждающихся в получении жилья, нет единой сводной информации о свободном жилом фонде (*федерального, регионального и ведомственного уровней*), который можно использовать для обеспечения граждан, в том числе детей-сирот, жилыми помещениями;

- кроме того, предусмотрена возможность предоставления жилья сиротам только в том регионе, где они стоят на учете, в то время как есть регионы со свободным жильем, развитой социальной инфраструктурой и потребностями в трудовых ресурсах;

- медленное внедрение новых технологий в области обеспечения сирот жильем, обмен наилучшими технологиями (*например, в Московской области отсутствие задолженности жилья перед детьми-сиротами достигается не только достаточным финансированием, но и четко отлаженным механизмом, позволяющим заблаговременно планировать бюджетные расходы. На каждого ребенка составляются дорожные карты. Есть полное понимание когда, где и какую квартиру получит гражданин при выпуске из интернатного учреждения*)⁴⁰.

17 декабря 2019 г. принято решение о разработке совместной с регионами шестилетней программы ликвидации полной задолженности. Программа также будет финансироваться из двух источников. В 2020 году федеральный бюджет уже выделил дополнительные 2,3 млрд рублей 10 регионам с непростой ситуацией в экономике и социальной сфере (*Алтай и Алтайский край, Адыгея, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Тыва, Курганская и Псковская области, а также Чувашская Республика*)⁴¹. Одним из критериев выделения субсидий регионам стало наличие «дорожной карты», включающей мероприятия по ликвидации до 2025 года накопившейся задолженности по жилью. При этом в июле 2020 года стало известно, что

⁴⁰ Светлана Орлова: для решения проблемы обеспечения жильем детей-сирот нужно участие всех уровней власти.

⁴¹ Заседание Правительства 27 августа 2020. Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/40280/#si> (дата обращения: 15.01.2021)

разрабатываемая правительством программа не готова, а существующая ситуация с финансированием не решит проблемы с обеспечением жильем детей-сирот⁴².

Дополнительной проблемой является несовершенство организационных процессов. К примеру, основным исполнительным органом власти по реализации гарантий прав детей-сирот на жилое помещение остается Министерство просвещения Российской Федерации, осуществляющее лишь функции главного распорядителя бюджетных средств на эти цели. Полномочия по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию в данной сфере не возложены ни на один из федеральных органов исполнительной власти. В 2019 г. детский омбудсмен предлагала определить Министерство строительства и ЖКХ ответственным, однако Правительство не поддержало это предложение⁴³. Одновременно в этой связи были приняты некоторые меры: мероприятие по обеспечению сирот жильем в 2020 году перенесено из госпрограммы «Социальная поддержка граждан» в госпрограмму «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Планируется ввести дополнительные показатели Минпросвещения и Минстроя, характеризующие эффективность деятельности регионов в данном направлении, поскольку очевидно, что ряд регионов недостаточно тщательно подходят к исполнению полномочий в отношении детей-сирот, и необходимо повысить их ответственность.

⁴² Стенограмма заседания Совета Федерации 15 июля 2020 года. URL: <http://council.gov.ru/media/files/mKSn7rmD7dWq2mqjGZ7pe3YBPaalnjAD.pdf> (дата обращения: 21.01.2021)

⁴³ Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2019 г. С. 31. Дата публикации: 29.05.2020. URL: <http://deti.gov.ru/detigray/upload/documents/May2020/5IYpevfVd8zvvdAvGE47.pdf> (дата обращения: 10.01.2021).

Социальная адаптация детей-сирот

Другие нарушения прав сирот включают широкий спектр проблем, в том числе отсутствие необходимых условий для жизни, учебы, полноценного общения. Острее всего стоит вопрос о социальной адаптации детей-сирот.

В настоящее время практически не проработана тема постинтернатного сопровождения детей-сирот, существуют законодательные пробелы – к примеру, отсутствие законодательного закрепления самого термина «постинтернатное сопровождение»⁴⁴. В мае 2019 г. Уполномоченный по правам ребенка направил обращение Председателю Государственной Думы с просьбой принять законодательные акты, направленные на защиту прав детей-сирот и детей без попечения родителей, в том числе в части постинтернатного сопровождения. Было предложено:

- отнести детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей к категории граждан, которые нуждаются в социальном обслуживании;
- одновременно наделить их правом получения услуг, которые бы способствовали социализации, улучшению условий жизнедеятельности, расширению возможностей самостоятельного обеспечения жизненных потребностей;
- расширить дополнительные гарантии прав детей-сирот на образование;
- внести законодательные изменения в части осуществления разработки и реализации региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости и организации временного трудоустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По данным Роструда, количество детей-сирот, обратившихся в службы занятости за содействием в поисках подходящей работы, в 2018 году составило 31 446 человек, из них трудоустроено 8 345 человек, что составляет лишь 26,5%⁴⁵.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Постинтернат. Инициативы Уполномоченного по правам ребенка. URL: <http://deti.gov.ru/pages/postinternat> (дата обращения: 16.01.2021)

Рабочая группа при омбудсмене разработала проект поправок, который в том числе предусматривает возможность осуществления постинтернатного сопровождения социально ориентированными некоммерческими организациями⁴⁶. Сведения о внесении соответствующего законопроекта в Государственную Думу отсутствуют.

В конце 2020 года Т. Голикова сообщала о том, что на стадии межведомственного согласования находится законопроект, закрепляющий понятие «сопровождение» в отношении детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа и наделение организаций детей-сирот полномочиями по такому сопровождению, под которым понимается, консультативная, психологическая, педагогическая, юридическая и социальная помощь выпускникам детских домов и интернатов, а также опекунам и попечителям, принявшим на воспитание таких детей.

Отмечаются и сложности социализации детей-сирот, связанные с:

- с закрытостью образовательных и социальных учреждений, не позволяющей в полной мере вливаться в общество;
- несамостоятельностью детей, долгое время находящихся в детских домах и интернатах, поскольку многие бытовые функции выполняются учреждением;
- существующим в обществе предубеждением о маргинальности сиротства, частично вытекающем из вышеназванных проблем.

Таким детям, как отмечают исследователи, свойственно потребительское отношение к жизни и психологический инфантилизм, а также отсутствие самостоятельности, наличие зависимости от кого-либо, хрупкая эмоциональность, доверчивость и подчиняемость⁴⁷. Кроме того, у них часто бывают трудности с выстраиванием личных границ, а также отсутствует навык выбирать, который способствует формированию иждивенческой модели поведения во взрослой жизни.

⁴⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2019 г. С. 28.

⁴⁷ Сопровождение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в системе подготовки к самостоятельной жизни. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Десятилетию детства в России, 27-28 апреля 2018 г. С. 490. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_36836111_49878671.pdf (дата обращения: 17.01.2021)

О социальной адаптации выпускников детских домов высказывалась и Т. Голикова, отметив следующие связанные проблемы:

- временное пребывание детей в организациях для детей-сирот и социально-реабилитационных учреждениях по заявлению родителей – до 30% воспитанников детских домов;

- разделение братьев и сестер при устройстве в сиротские учреждения и их переводе из одной организации в другую – действующая система организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сформированная еще в советские годы, предусматривает разделение учреждений по типам в зависимости от возраста и особенностей здоровья воспитанников. Это, по мнению экспертов Совета по вопросам попечительства в социальной сфере, является причиной многочисленных переводов ребенка из организации в организацию, а также разлучения братьев и сестер;

- устройство детей в учреждения, которые удалены от места проживания их биологических родителей и родственников – это приводит к невозможности предпринимать попытки сохранения кровной семьи даже в тех случаях, когда такой шанс существует;

- организация образования в детских домах-интернатах для детей с нарушениями развития – это наиболее неподатливый элемент системы, что обусловлено рядом факторов, например, удаленностью от крупных населенных пунктов, сложностью создания условий, приближенных к семейным⁴⁸.

Возникает достаточно большое количество вопросов и к работе органов опеки и попечительства. Председатель Совета Федерации В. Матвиенко в конце 2020 года отмечала, что основными причинами неэффективной работы органов опеки являются:

- перегруженность полномочиями (*более 60 только на федеральном уровне*);
- слабая система профессиональной подготовки;
- низкий уровень оплаты труда и как следствие – кадровый голод (*на 1 специалиста в отдельных случаях приходится до 5 тысяч детей*).

⁴⁸ Татьяна Голикова провела заседание Совета по вопросам попечительства в социальной сфере. Дата публикации: 01.02.2019 г. <http://government.ru/news/35604/> (дата обращения: 15.01.2021).

По данным Т. Голиковой, в органах опеки и попечительства на конец 2020 года трудилось чуть более 12 000 человек. По оценкам экспертов, 6 130 человек не хватает для обеспечения их полноценной деятельности⁴⁹.

Перегрузка полномочиями связана в том числе и с тем, что действующее законодательство не конкретизирует полномочия органов опеки и попечительства, решения принимаются на региональном уровне и зачастую носят разнонаправленный характер.

Таким образом, при обсуждении совершенствования работы органов опеки речь может идти об уточнении их полномочий, разработке программ высшего образования для специалистов опеки, определении стандартов их деятельности, отвечающих требованиям современности⁵⁰.

Во всех субъектах Федерации существует потребность в повышении профессиональных компетенций по вопросам психолого-педагогической реабилитации детей. По мнению директора Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Минпросвещения России Л. Фальковской, к такой работе необходимо подключать негосударственные, общественные организации, активных граждан, волонтеров⁵¹. Подготовка профессионалов необходима и вследствие размытости некоторых формулировок законодательства. Представители НКО, в частности, глава фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам Елена Альшанская, выступают за подготовку профессионалов, которые «могли бы отличить ситуацию, когда нужно спасать ребенка от семьи, от той, когда семье просто требуется помощь», «но законодательство настолько не конкретное, настолько широкое и настолько не предполагает никакой профессиональной оценки ситуации, что просто удивительно, что все остается хотя бы так, как есть, а количество сирот при живых родителях не увеличивается в космических масштабах»⁵².

⁴⁹ Заседание Совета при Президенте РФ по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей. Запись трансляции.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ К работе по сопровождению выпускников организаций для детей-сирот необходимо подключать НКО. Минпросвещения России. Дата публикации: 28.10.2020. URL: <https://edu.gov.ru/press/3073/k-rabote-po-soprovozhdeniyu-vypusknikov-organizacij-dlya-detey-sirot-neobhodimo-podklyuchat-nko/> (дата обращения: 12.01.2021)

⁵² Одиночество семьи. Интервью с Е.Альшанской. Новая газета. Дата публикации: 04.01.2020. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/04/83354-odinochestvo-semi> (дата обращения: 15.01.2021).

Конечно, политика государства должна быть в первую очередь направлена на устранение ситуаций, в результате которых детям нужна дополнительная помощь с социальной адаптацией. Самый естественный способ социализации – в семье.

Возвращаясь к основной причине сиротства, озвученной Т. Голиковой 19.12.2019 – лишение или ограничение родительских прав, отметим, что количество случаев лишения родительских несколько уменьшилось по сравнению с 2017 годом (на 9,7%), но все же остается очень высоким. Т.Голикова сообщала: «Очевидно, что одна из причин социального сиротства, – это несвоевременная или не оказанная в достаточном объеме социальная поддержка и помощь семье и отсутствие налаженной профилактики в работе с семьей». Предложено:

- сделать лишение родительских прав крайней мерой, применяемой к семье;
- определить четкий перечень оснований для ограничения или лишения родительских прав, а также увязать два этих механизма между собой;
- применять в качестве первого шага механизм временного ограничения родительских прав с параллельным проведением работы органов опеки с родителями над устранением причин, по которым эти ограничения были наложены. Практика показывает, что однажды разлученные семьи практически никогда не воссоединяются. По данным экспертов Совета по вопросам попечительства в социальной сфере, после лишения родительских прав восстановить их удается менее чем 5% родителей⁵³.

Детский омбудсмен по результатам работы за 2019 г. выявила также следующие проблемы:

- отсутствие софинансирования организации летнего отдыха и оздоровления детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- сокращение охвата летним отдыхом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов;
- проблемы доступности и качества медицинской помощи для воспитанников учреждений для детей-сирот;
- формальный подход в проведении диспансеризации: осмотры и исследования выполнялись неполно, результаты обследований противоречили их реальной патологии,

⁵³ Там же.

диспансерные карты заполнялись по шаблонам, рекомендации по профилю патологии не выдавались, назначения врачей игнорировались⁵⁴.

Анна Кузнецова отметила, что большой ресурс для решения вопросов постинтернатного сопровождения детей-сирот, а также их жилищного обеспечения заложен в просемейных поправках к Конституции, а также в объединении основных вопросов в сфере детства в едином ведомстве⁵⁵.

Наблюдается также увеличение количества возвратов детей-сирот, устроенных в семью – на десять процентов за последние три года. Среди причин:

- жестокое обращение с ребенком (количество отмененных решений о передаче ребенка на воспитание в семью по этому основанию сократилось при этом на 30,3%). Ребенок при этом не застрахован от насилия и в государственных учреждениях – факты жестокого обращения и насилия в отношении воспитанников интернатов являются отдельной проблемой. На заседании консультативного совета Следственного комитета РФ омбудсмен обратила внимание на отсутствие действенной методики, которая «работала бы на опережение, проактивное выявление насилия в сиротских учреждениях»⁵⁶;

- ненадлежащее выполнение обязанностей (увеличилось на 1,5%);

- инициатива самих приемных родителей или опекунов (рост на 7%). По мнению детского омбудсмена, это связано с ненадлежащей работой органов опеки⁵⁷. Эксперты подтверждают: при анализе причин возврата одной из основных оказался неправильный подбор пары⁵⁸.

⁵⁴ Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2019 г.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Заседание консультативного совета Следственного комитета РФ по вопросам оказания помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Дата публикации: 03.12.2020 URL: <http://deti.gov.ru/articles/news/anna-kuznesova-ozvuchila-predlozheniya-po-resheniyu-problem-s-obespecheniem-zhil-yom-detej-sirot> (дата обращения: 16.01.2021).

⁵⁷ Бумажный вирус. Интервью Уполномоченного по правам ребенка А. Кузнецовой. Дата публикации: 07.10.2020. Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/10/07/kuznesova-izoliaciia-vskryla-zhelanie-chinovnikov-obernut-kazhdyj-shag-v-spravku.html> (дата обращения: 17.01.2021).

⁵⁸ Усыновили. Вернули. Почему в России растет количество сирот-возвращенцев. Дата публикации: 11.10.2020. Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/10/11/pochemu-v-rossii-rastet-kolichestvo-sirot-vozvrashchencev.html> (дата обращения: 18.01.2021).

Также наблюдаются проблемы в семейном устройстве детей «сложных» категорий: подростков (больше 70% от всего числа), детей-инвалидов, братьев и сестер (их 51% от всего записей в банке данных)⁵⁹.

Недостатки организации работы

От того, как организована работа и каково ее качество, во многом зависит конечный результат и эффективность проводимой политики. Чаще всего в отношении организации работы с детьми-сиротами отмечается следующее.

Проблема, на которую обращают внимание и аудиторы Счетной палаты, и Уполномоченный по правам ребенка, – это отсутствие скоординированной политики и недостаточное использование имеющихся ресурсов и возможностей⁶⁰. Институты, входящие в систему органов профилактики социального сиротства, подведомственны разным государственным структурам, что затрудняет управление и координацию работы с детьми-сиротами. По данным Уполномоченного по правам ребенка, по состоянию на 1 сентября 2019 г. только в шести субъектах России организации для детей сирот и детей без попечения родителей переведены в ведение одного ведомства (в г. Москве, Пермском крае, Ненецком и Чукотском автономных округах, Самарской и Волгоградской областях). В течение 2020 года был запланирован такой переход еще в 24 субъектах РФ, в остальных регионах вопрос находится в стадии проработки⁶¹, при том, что вопрос о необходимости такого перевода поднимался Уполномоченным еще в 2017 году.

В конце 2020 года Т. Голикова отмечала: «Организации для детей-сирот находятся в различной ведомственной подчиненности и в ряде случаев это препятствует работе и создает

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Светлана Орлова: для решения проблемы обеспечения жильем детей-сирот нужно участие всех уровней власти. Дата публикации: 28.02.2020. Сайт Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/news/svetlana-orlova-dlya-resheniya-problemy-obespecheniya-zhilem-deteysirotnuzhen-detalnyy-plan-deystvi> (дата обращения: 15.01.2020)

⁶¹ Там же. С. 31.

трудности для семей с детьми. Было дано поручение Правительства, в соответствии с которым ключевые министерства (Минпросвещения, Минтруд, Минздрав) осуществляют работу по переходу до 2024 года к единой модели подчиненности организаций для детей-сирот и органов опеки и попечительства в регионах. На сегодняшний день выработана соответствующая «дорожная карта» по такому переходу».

Далее, существует ряд проблем, связанных со сбором и анализом данных в сфере борьбы с сиротством. Так, например, в существующей системе учета нет сведений, характеризующих «социальный портрет» ребенка-сироты. Это не позволяет принимать обоснованные решения. По данным Генеральной прокуратуры, зачастую в субъектах Российской Федерации не налажен полный учет детей-сирот, нуждающихся в жилье⁶². Отмечается неполнота и разрозненность данных о сиротстве в Российской Федерации (практически не собираются данные о жизни «выпускников» интернатов), которая ведет к тому, что невозможно в полной мере оценить эффективность тех или иных мер, посмотреть особенности их реализации в том или ином субъекте или даже в конкретной семье. Очевидна необходимость расширения круга проводимых выборочных исследований, публикации данных.

Кроме того, несовершенство существующей отчетности по мероприятиям, проводимым в отношении детей-сирот, которая представляется в количестве проведенных мероприятий или участников мероприятий, не позволяет сделать выводы о том, поменялось ли реально благополучие детей, где необходимо пересмотреть или усовершенствовать государственную политику. Проблема частично кроется в том, что в социальной сфере невозможно отыскать прямых соответствий четким экономическим понятиям и институтам, возникают методологические сложности при попытках систематизировать информацию. В связи с этим, например, психолог-методист благотворительного фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам» Татьяна Арчакова в 2018 году отмечала, что уход от количественной оценки в сторону описательной позволил бы не только обращать внимание на содержание работы организации и

⁶² Прокурор и сирота. Генпрокурор Игорь Краснов взял на особый контроль жилье для сирот. Российская газета. Дата публикации: 13.10.2020. URL: <https://rg.ru/2020/10/13/genprokuror-rossii-vzial-na-osobyj-kontrol-zhile-dlia-sirot.html> (дата обращения: 18.01.2021)

повышение благополучия ребенка, но и стимулировал диалог между экспертами, проводящими мониторинг, руководством и сотрудниками учреждения⁶³.

Далее, эксперты указывают на отсутствие детальных критериев принятия решения специалистом органов опеки; они ориентируются лишь на широкую формулировку об «угрозе здоровью и жизни ребенка»⁶⁴.

Необходимо упомянуть дополнительно о роли и весе некоммерческих организаций – они наравне с государством являются ведущей силой, занимающейся решением социальных проблем, в том числе проблемой сиротства. Их деятельность существует параллельно государственной и закрывает пробелы, которые по каким-либо причинам имеются в работе государственных структур. Сотрудничество с волонтерскими организациями доказало свою эффективность и должно получать всяческую поддержку.

Здесь следует отметить, что сама по себе активность институтов гражданского общества – позитивное и поощряемое явление, экспертиза подобных организаций зачастую полезна при выработке государственной политики, и ее следует аккумулировать и учитывать при принятии решений, однако чрезмерная нагрузка на них свидетельствует о слабости государственной политики в отношении сиротства, поскольку их вовлечение требуется там, где государство наименее результативно. Часто изменения в сфере помощи детям в России происходят «снизу» – некоммерческие организации нарабатывают позитивный опыт, затем происходит консолидация позиции НКО, работа с общественным мнением и формирование запроса к государству, что, безусловно, полезно для развития социальной сферы, но это гораздо более медленный путь, чем когда инициатива исходит от государства.

Мнения представителей некоммерческой и научной сфер отражают многогранность проблем, существующих в части работы с детьми-сиротами и в смежных областях. Так, например, Президент благотворительного фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам» Е. Альшанская считает, что «чтобы помочь семье удержаться на плаву, государство должно

⁶³ Главная цель всех изменений в организациях для детей-сирот – это благополучие ребенка. Дата публикации: 27.07.2018 г. Аналитический центр при Правительстве РФ. URL: <https://ac.gov.ru/news/page/glavnaa-cel-vseh-izmenenij-v-organizaciah-dla-detej-sirot---eto-blagopolucie-rebenka-17289> (дата обращения: 21.01.2021).

⁶⁴ Усыновили. Вернули. Почему в России растет количество сирот-возвращенцев. Дата публикации: 11.10.2020. Российская газета.

прежде всего гарантировать возможность самостоятельно справиться с воспитанием ребенка, не потеряв стремительно доходы. Через поддержку возможности сохранить работу <...> Через снижение риска крайних степеней бедности, бездомности и голода <...> Через доступную и бесплатную или компенсируемую систему здравоохранения и образования <...> Наша система социальных услуг скорее служит поддержкой для родителей, у которых в целом все неплохо, но возникает какая-то конкретная потребность. Для людей и семей, которые уже в действительно кризисной ситуации, этот метод — самому человеку заказывать отдельные услуги — уже не подходит. Для них нужно вводить отсутствующую пока в законе систему индивидуального сопровождения и планирования работы. Растить для этого профессиональные кадры».

Э. Гарифулина, кандидат социологических наук, отмечает системность ключевых проблем предотвращения социального сиротства и нехватку четко прописанных алгоритмов работы и общего целеполагания: «В учреждениях разных ведомств оно разное. Слабое межведомственное взаимодействие, нацеленное на один социальный результат и имеющее общую ценностную основу, отсутствие сильного заинтересованного игрока не позволяют пока говорить о том, что мы существенно продвинулись в решении проблемы профилактики сиротства».

М. Аксенова, директор фонда «Солнечный город»: «Квалификация персонала органов опеки и попечительства, которые принимают решение о подборе родителей и детей, это сложный вопрос».

Г. Семья, доктор психологических наук, профессор: «Обвинять во всех грехах опеку нельзя. Прежде всего, нужно разобраться с ее моделью, с устройством. У нас в разных регионах сложились разные модели. Например, в Астраханской и Тверской областях полномочия органов опеки вообще возложили на казенные учреждения, и тут есть свои проблемы. Опеку нужно освободить от ненужных функций. Главная цель специалиста из опеки – защита прав ребенка. Но ему говорят: занимайся еще семьей, участвуй в судебных заседаниях. В одних регионах специалист вынужден работать и с детьми, и с недееспособными взрослыми. А в некоторых регионах они даже занимаются озеленением. Количество семей иногда превышает количество

дней в году. А ты должен дважды в год прийти и проверить семью. И все это делает один специалист».

Многие из перечисленных выше проблем давно известны, над их устранением ведутся работы. 26 августа 2020 года в Общественной палате Российской Федерации состоялись общественные слушания на тему «Проект плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года». Особенностью структуры Плана является включение мероприятий, способствующих интеграции детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями здоровья и с инвалидностью в культурную и спортивную жизнь общества, в общие разделы. Это, по замыслу разработчиков документа, должно минимизировать стигматизацию детей данной категории⁶⁵. Среди задач в отношении детей-сирот:

- повышение материального благополучия и сохранение материальной стабильности семей, имеющих детей, включая детей с ограниченными возможностями здоровья и с инвалидностью, детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой *(включает в т.ч. разработку и внедрение типовой модели социально-психологической поддержки несовершеннолетних матерей, включая воспитанниц организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в помощи и поддержке государства (сроки: 2022-2024 гг.); совершенствование статистических форм сбора информации в области профилактики социального сиротства, в том числе создание единой базы по всем министерствам и ведомствам (сроки: конец 2022 г.);*

- реформирование организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей *(в т.ч. повышение качества жизни воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (срок: середина 2024 г.), результатом которого должен стать переход к единой модели подчиненности организаций для детей-сирот и органов опеки и попечительства в субъектах Российской Федерации);*

⁶⁵Проект Плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года. <https://www.oprf.ru/about/structure/structurenews/newsitem/54526>

- повышение уровня компетенции специалистов, работающих с детьми-сиротами, замещающими семьями;

- развитие системы подготовки детей к самостоятельному проживанию и системы постинтернатного сопровождения выпускников всех форм попечительства, включая развитие и расширение форм наставничества, в том числе при получении профессионального образования, первичном трудоустройстве;

- расширение участия общества в защите прав детей-сирот, включая реализацию мер по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

ГЛАВА 2. СОЗДАНИЕ ОРГАНА, ОТВЕЧАЮЩЕГО ЗА ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ-СИРОТ

Обоснование необходимости создания органа, отвечающего за вопросы государственной политики в отношении детей-сирот

В предыдущей главе рассмотрены некоторые проблемы, присущие современной системе работы с детьми-сиротами. Обобщая сказанное выше, можно отметить:

- существует ряд системных проблем, которые существенно тормозят улучшение ситуации в сфере борьбы с сиротством и защитой прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- различия в устройстве органов опеки в разных регионах, дублирование функций разных органов замедляет систему и ведет к неудовлетворительным результатам. Существует потребность в единообразии во взаимодействии различных акторов, стандарте предоставления услуг и сформированном единстве представлений и оценок. Примеры положительного эффекта от централизации в сфере работы с сиротами уже есть – одним из таких примеров стало создание специализированного жилого фонда;

- принято достаточно большое количество документов и поручений в сфере социального развития при наличии пробелов в действующем законодательстве – возникает необходимость постоянного контроля и уточнения закрепляемых мер; также существует явная необходимость постоянного мониторинга и анализа социальных процессов в целом и их своевременной корректировки на законодательном или исполнительном уровне;

- только выделением дополнительных бюджетных ассигнований для устранения существующих проблем обойтись невозможно. Необходима разработка комплекса мер, направленных на решение ряда общих проблем, с которыми сталкиваются регионы;

- большое количество акторов и событий в сфере работы с сиротством требует создания некоего единого информационного узла. При общем понимании необходимости предупреждения

сиротства и улучшении положения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, видение того, какими путями двигаться к достижению целей, в экспертном сообществе может сильно различаться.

Таким образом, проведение успешной политики в сфере сиротства зависит от выполнения большого количества поручений, координации и контроля большого числа участников процессов, чуткого реагирования на возникающие сложности. В связи с этим предлагается создать в структуре федеральных органов исполнительной власти отдельный орган, который будет заниматься исключительно проблемами сиротства в России – Федеральное агентство по делам детей-сирот и детей, оставшихся без присмотра родителей (далее – Агентство по делам сирот, Агентство).

Необходимость консолидации работы с детьми-сиротами обусловлена социальной остротой темы. Это подтверждается и статистическими показателями, и ростом числа судебных разбирательств, и выводами контрольных органов.

В начале 2021 года была объявлена административная реформа, целью которой является оптимизация системы государственного управления. 18 января Председатель Правительства М. Мишустин в ходе совещания с вице-премьерами объявил, что реформа госаппарата исключит конструкции, которые увеличивают административные издержки и размывают ответственность за принятые решения, что позволит быстрее выполнять задачи по достижению национальных целей развития⁶⁶.

Тренд на четкое обозначение функционала и зон ответственности виден и в том, как была перестроена структура Аппарата Правительства. В нем в текущем году реформированы Департаменты – часть из них раздроблена на более узкие по направлениям. Например, был упразднен Департамент здравоохранения и социального развития; его заменили два отдельных департамента, один из которых будет заниматься только вопросами социального развития. Тут необходимо оговориться, что департаменты в структуре Аппарата Правительства не подменяют

⁶⁶ Оперативное совещание с вице-премьерами 18 января 2021 г. Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/41341/> (дата обращения: 20.01.2021).

собой функции профильных министерств и ведомств – их задачей является аккумуляция информации и внутреннее аналитическое сопровождение деятельности Правительства.

Единый центр управления с понятным функционалом, особенно в таких сложных темах, как сиротство, необходим. В настоящее время основными участниками системы сиротства являются: на федеральном уровне – Министерство просвещения, Министерство труда и социальной защиты, Министерство внутренних дел, Министерство здравоохранения, Уполномоченный по правам ребенка; на региональном – органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних, интернаты и детские дома, региональные банки данных и т.д. Создание такого центра способствовало бы повышению оперативности управленческих решений и более эффективному выполнению поставленных задач.

Кроме того, из планов государства по совершенствованию политики в отношении сирот следует, что в ближайшие годы работа в этом направлении будет только усиливаться. Это значит, что и существующие проблемы будут усугубляться. Принимаемыми мерами преодолеть ряд негативных тенденций в сфере заботы о детях-сиротах не удастся. Необходимо также, чтобы система была достаточно устойчива к политическим изменениям и кадровым перестановкам в отдельных ведомствах, не теряя при этом в качестве своей работы в долгосрочной перспективе.

Идея о создании отдельного органа по делам сирот в структуре исполнительной власти уже озвучивалась в 2013 году. Ее инициатором был действовавший тогда уполномоченный по правам ребенка П. Астахов; возникновение идеи было связано с повышением внимания к теме сиротства после принятия «антимангнитского закона». Сейчас также наблюдается возвращение темы сиротства в поле политического и общественного обсуждения. В конце ноября 2020 года на заседании Совета при Президенте по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей В. Матвиенко отмечала необходимость совершенствования сложившейся системы профилактики сиротства, сделав ее более понятной и открытой: «Не секрет, что сейчас полномочия по поддержке семьи и детства распределены между различными министерствами и ведомствами.

Минтруд России занимается вопросами социальной защиты, за Министерством просвещения закреплены опека, попечительство и профилактика безнадзорности. В работе с семьей также задействованы Министерство здравоохранения, Министерство внутренних дел и другие ведомства.

Получается, что какой-то единой точки входа, единого центра управления семейной политикой на федеральном уровне у нас сейчас просто нет, а отсюда, как говорится в пословице – «у семи нянек дитя без глаза».

Также были приведены положительные примеры того, как в ряде субъектов (*Республика Башкортостан, Астраханская, Томская области*), создается отдельный орган – условное «министерство семьи», на которое замыкается вся работа в этом направлении, и число социальных сирот существенно сокращается⁶⁷. Было заявлено о необходимости определения одного ответственного исполнителя в сфере работы с сиротами, поскольку «межведомственная неразбериха» мешает в осуществлении работы в такой чувствительной сфере.

Схожим образом высказалась и Уполномоченный при президенте РФ по правам ребенка А. Кузнецова — по ее словам, единое ведомство по защите семьи позволит эффективнее оказывать помощь семьям в режиме одного окна. Замглавы комитета Госдумы по вопросам семьи, женщин и детей О. Пушкина также поддержала расширение полномочий Минтруда и предложила создать в министерстве службу демографической политики⁶⁸.

⁶⁷ Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей. Запись прямой трансляции. Дата публикации: 30.11.2020. URL: <https://www.facebook.com/SovFedInfo/videos/683572605862514> (дата обращения: 22.01.2021).

⁶⁸ Там же.

Функционал органа, отвечающего за вопросы государственной политики в отношении детей-сирот

Актуальность создания Агентства по делам сирот определяется исходя из наличия нерешенных проблем профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства, недостаточности условий для реабилитации и социальной адаптации детей-сирот, сохраняющегося неравенства в защите прав и реализации законных интересов детей-сирот в разных субъектах Российской Федерации. В настоящее время дети-сироты, являясь одной из наиболее уязвимых категорий населения, не выделены в качестве основной целевой группы ни одного федерального органа исполнительной власти. Комплексное администрирование вопросов семьи и политики в отношении детей-сирот будет способствовать сокращению детей-сирот, а также реализации государственных обязательств в отношении этой группы граждан.

Задачи создаваемого Агентства будут заключаться, с одной стороны, в выявлении и отказе от моделей работ, не дающих положительных социальных результатов в средне- и долгосрочной перспективе, с другой – в поиске оптимального баланса между универсальными методиками и индивидуальным подходом.

Основными функциями Агентства должны стать:

- выработка и реализация государственной политики в сфере социальной адаптации детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- нормативно-правовое регулирование в указанной сфере;
- участие в разработке и реализации государственных программ, правительственных поручений, планов мероприятий, концепций и стратегий в отношении детей-сирот;
- контроль за реализацией государственной политики в отношении детей-сирот;
- оказание государственных услуг в сфере реализации прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- взаимодействие с государственными органами в сфере сиротства, учреждениями для детей-сирот, некоммерческими организациями, научным сообществом и иными институтами гражданского общества, задействованными в сфере помощи сиротам;

- осуществление мониторинга в сфере реализации детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, своих прав и законных интересов;

- организация социально-правовой защиты и обеспечение занятости детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые закончили воспитательные учреждения;

- привлечение внимания общества и средств массовой информации к проблеме сиротства, к семейному устройству детей-сирот, положению неблагополучных и бедных семей и ситуации в детских домах;

Таким образом, Агентство замкнет на себе основные направления деятельности в сфере сиротства, осуществляя ее непосредственно, а также через подведомственные структуры, взаимодействуя с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Создание Агентства будет подразумевать передачу ряда полномочий от других органов государственной власти (Министерства просвещения, Министерства труда и социальной защиты, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства) для устранения их дублирования в соответствии с проводимой реформой государственного управления.

К полномочиям Агентства может быть отнесено:

- внесение в Правительство РФ проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Агентства, а также проекта плана работы и прогнозных показателей деятельности Агентства;

- самостоятельное принятие нормативных правовых актов по вопросам в установленной сфере деятельности на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации, актов Президента и Правительства;

- утверждение правил, стандартов и методических рекомендаций в части деятельности органов опеки и попечительства;

- осуществление мероприятий, направленных на:

- профилактику безнадзорности;

- профилактику социального сиротства;

- развитие системы адресной помощи нуждающимся семьям;

- развитие системы сопровождения выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- утверждение типовых дополнительных профессиональных программ для специалистов в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей;

- осуществление государственного мониторинга и анализа:

- реализации государственной политики в сфере сиротства;

- защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- эффективности проводимых государственных мер в сфере борьбы с сиротством;

- организация разработки федеральных целевых программ, а также иных программ и проектов в сфере работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей;

- проведение анализа эффективности использования средств государственной поддержки, в том числе влияния государственных программ, субсидий, межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на оказание социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- осуществление информационного обеспечения реализации государственной политики в отношении сиротства;

- осуществление методического обеспечения деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включая разработку региональных стратегических документов, планов мероприятий и региональных программ в сфере реализации государственной политики по борьбе с сиротством;

- взаимодействие с некоммерческими фондами и иными институтами гражданского общества, участвующим в реализации мер по поддержке детей-сирот;

- оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в сфере оказания помощи детям-сиротам и их социальной адаптации;

- организация проведения научных и научно-практических, в том числе социологических, исследований в сфере государственной политики в сфере борьбы с сиротством;

- осуществление методического обеспечения профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов в установленной сфере деятельности Агентства;

- осуществление разработки и ведения информационных систем, баз данных в установленной сфере деятельности, в том числе предусматривающих межведомственный обмен данными;

- на основании норм действующего законодательства осуществление функций по управлению государственным имуществом, включая закупки товаров, работ и услуг в установленной сфере деятельности; функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов;

- взаимодействие в установленном порядке с органами государственной власти;

- организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

- организация конгрессов, конференций, семинаров, выставок и других мероприятий в установленной сфере деятельности;

- реализация иных полномочий.

Агентство по делам детей-сирот в целях реализации в установленной сфере деятельности будет иметь право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Агентства вопросам;

- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства;

- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Агентства, научные и иные организации, ученых и специалистов;

- создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности.

Агентство будет возглавлять руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации и персонально ответственный за выполнение возложенных на Агентство функций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Фокус государства на совершенствование социальной политики в сфере детства неслучаен – ее развитие имеет принципиальное значение для будущего страны.

В последние несколько лет российская система защиты детей, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проходит период активной модернизации. В решение проблемы сиротства вовлечены органы законодательной и исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне, институты гражданского общества – общественные палаты, некоммерческие организации, а также научное сообщество. Такая активность очень полезна и имеет положительные результаты, но с другой стороны, является индикатором наличия долгосрочных, трудно решаемых проблем, с которыми существующая система не справляется. Например, неудовлетворительная ситуация с обеспечением жильем лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Как видно из приведенных в главах выше данных, система работы с детьми-сиротами действительно переживает определенный кризис, для устранения которого потребуется корневой пересмотр применяемых сейчас процедур.

Все предпринимаемые меры должны служить главной цели – это благополучие детей и детей-сирот в частности. Для решения проблемы сиротства в России нужно развивать сразу несколько крупных направлений – это, во-первых, эффективная система поддержки кровных семей и оказание им помощи до того, когда трудности приобретут хронический и необратимый характер, и ребенок окажется в государственном учреждении. При этом помощь не должна быть разовой, она должна представлять собой поддерживающий комплекс, который можно донастроить с учетом потребностей каждой семьи. Во-вторых, необходимо дальнейшее развитие института приемных семей, исключаящее повторное сиротство, и в-третьих, нужна программа адаптации детей, вышедших из интернатов.

На ближайшие годы намечен глобальный план трансформации государственной политики в отношении социального сиротства. Эффективный результат работы субъектов профилактики социального сиротства невозможен без комплексной и системной работы всех субъектов

профилактики. Это означает вовлечение в процесс большого числа участников и необходимость координации их действий.

В связи с этим возникает вопрос о наиболее удобном способе организации такой работы. Сейчас полномочия в отношении детей-сирот распределены по нескольким министерствам и ведомствам, отвечающим одновременно за ряд других вопросов, хотя одна только работа с сиротством сложная и многосоставная. У каждого ведомства свои цели и задачи, они не воспринимают проблему как общую, что сильно усложняет работу и взаимодействие. Комплексный характер проблемы сиротства приводит к необходимости, с одной стороны, вовлечения различных структур и слоев общества в решение общенациональной задачи в русле государственно-общественного партнерства, а с другой стороны – к тесной координации всех субъектов управления этой проблемы. С учетом этого представляется, что наличие единого органа (Агентства), специализирующегося конкретно на проблемах сиротства, будет иметь положительный эффект на внедрение и успешную реализацию новых мер.

АВТОР ДОКЛАДА



Артур Мансурович Вафин – политолог, психолог, кандидат политических наук.

Советник первых лиц и топовых компаний по коммуникациям, связям с государственными органами, антикризисному PR.

Доцент кафедры политических и правовых учений Московской высшей школы социальных и экономических наук (РАНХиГС при Президенте РФ). Работал спичрайтером руководителя ФАДН, готовил отчеты и аналитику для председателя Государственной Думы, занимался PR и GR в Фонде при Администрации Президента.

Автор статей, колонок, экспертных комментариев и интервью в журналах «Российская Федерация сегодня», «Управление персоналом», «Профессия директор», «Большой консалтинг», «Регионы России» и многих других. Написал четыре книги, среди которых бестселлер «Идеология в организации. Психологические игры в "лидеров" и манипуляции "массами"».

Спектр услуг:

- GR и PR-сопровождение;
- социально-политические и экономические исследования;
- работа с репутацией, позитивными и негативными инфопотоками;
- формирование корпоративной культуры, идеологии.

Почта: artmvafin@gmail.com

Facebook: www.facebook.com/artgrpr

Telegram: www.t.me/artgrpr

Сайт: www.artvafin.ru