

**ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ И ВОЗМОЖНЫЕ РИСКИ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 24 МАЯ 2014 Г. № 481 «О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ ДЛЯ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, И ОБ УСТРОЙСТВЕ В НИХ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ»**

**Каракчиева И.В.<sup>1</sup>, Южакова Т.А.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>*Федеральное государственное учреждение «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», Москва, e-mail: innakara@mail.ru*

---

В связи со вступлением постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» в силу с сентября 2015 года организации для детей-сирот переориентированы на новый тип семейного воспитания, где приоритетом является семейное устройство детей. Детский дом – это место временного пребывания ребенка, промежуточная ступень с момента определения ребенка в детский дом до момента помещения или возвращения его в семью. Изучение и прогнозирование возможных эффектов и рисков, связанных с вступлением данного нормативно-правового акта, имеет огромное значение в системе социально ответственного управления. В ходе проведенного исследования, основываясь на экспертных оценках, были выявлены предполагаемые положительные эффекты реализации механизмов, закрепленных Положением о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей, в рамках вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 с 1 сентября 2015 года.

---

Ключевые слова: социальное сиротство, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, интернатные учреждения, усыновление, опека (попечительство), безвозмездная форма опеки (попечительства), постановление Правительства Российской Федерации № 481

**POSITIVE EFFECT AND POTENTIAL RISKS OF ENTRY INTO FORCE OF THE RF GOVERNMENT RESOLUTION № 481 «ON ACTIVITIES OF ORGANIZATIONS FOR ORPHANS AND CHILDREN LEFT WITHOUT PARENTAL CARE, AND ABOUT PLACING THE CHILDREN LEFT WITHOUT PARENTAL CARE WITH SUCH ORGANIZATIONS» DATED MAY 24, 2014**

**Karakchieva I.V.<sup>1</sup>, Yuzhakova T.A.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>*Federal State Budgetary Institution “Analytical Center for the Government of the Russian Federation”, Moscow, e-mail: innakara@mail.ru*

---

Given that the RF Government Resolution dated May 24, 2014 № 481 “On activities of organizations for orphans and children left without parental care, and about placing the children left without parental care with such organizations” will be entered into force in September, 2015, the orphan organizations are redirected to a new type of family bringing-in, where priority is given to placing the children with foster families. Orphanage is a place of temporary residence of a child, i.e. an intermediate stage since the child is placed with an orphanage until he/she is placed with or returned to the family.

Studying and forecasting of possible effects and risks related to enactment of the said regulatory act is of great importance in the system of socially responsible management.

In the course of the study held on the basis of expert opinions, the alleged positive effects were revealed in relation to application of mechanisms embodied in the Regulation “On activities of organizations for orphans and children left without parental care, and about placing the children left without parental care with such organizations”, as part of the entry into force of the RF Government Resolution № 481 dated May 24, 2014 since September 01, 2015.

---

Keywords: social orphanage, orphans and children left without parental care, residential care, adoption, guardianship (curatorship), gratuitous form of guardianship (curatorship), Resolution of the RF Government № 481

В отечественной и зарубежной практике важнейшим показателем, определяющим эффективность политики в области социального сиротства, является количественный показатель: число детей-сирот, переданных на воспитание в семьи граждан [1].

Так еще в 2006 году президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации совместно с регионами создать механизм решения задачи сокращения числа детей, находящихся в детских домах и интернатах [2].

Минобрнауки России планирует, что к 2018 году число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на учете в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, составит 60 тыс. человек, в том числе за счет устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи российских граждан [3].

Анализ динамики количества детей-сирот, переданных на воспитание в семьи российских граждан, свидетельствует о позитивных изменениях, происходящих в нашей стране и обществе.

По данным Росстата, в Российской Федерации за период 2005–2013 годов наблюдается снижение количества интернатных учреждений для детей (график 1) [4].

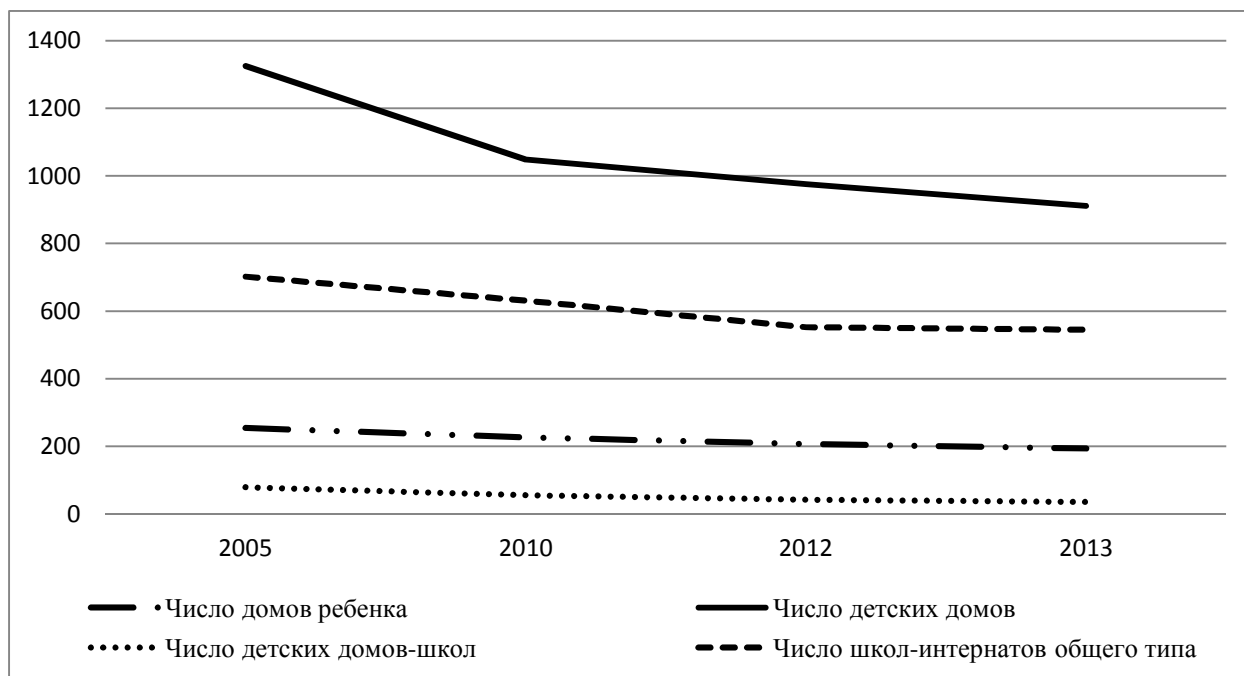


График 1. Количество интернатных учреждений для детей в Российской Федерации

В указанный период наблюдается сохранение общей тенденции снижения количества детей, оставшихся без попечения родителей (таблица 1).

Таблица 1.

## Устройство детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, человек

Показатели	года						
	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Всего выявлено и учтено детей и подростков, оставшихся без попечения родителей <sup>1)</sup>	146 405	136 790	114 715	101 017	88 522	79 990	73 331
Из них устроены:							
в дома ребенка, детские дома и школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учреждения социальной защиты населения и иные учреждения на полное государственное обеспечение	40 824	29 797	28 176	26 622	23 654	21 317	17 232
под опекой (попечительством), на усыновление	78 200	82 365	66 269	55 562	46 533	42 249	39 302
В том числе усыновлены иностранными гражданами	6904	4536	3815	3355	3400	2604	1488
в образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования на полное государственное обеспечение	3135	2411	2030	1736	1391	1374	1078
Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях	177 116	151 595	125 045	119 860	108 815	104 015	78 226
В том числе в учреждениях:							
дома ребенка	16 317	14 792	13 062	12 707	9361	11145	9333
детские дома	71 191	59 646	51 361	49 250	47 599	45 231	39 695
детские дома — школы	8754	7234	5504	5027	4000	4098	3159
школы-интернаты для детей-сирот	20 780	14 795	10 657	8758	8081	7062	5319
школы-интернаты общего типа	6289	5902	3622	3988	1745	988	1060
школы-интернаты для детей с ограниченными возможностями здоровья	38 772	34 595	26 717	26 051	23 910	21 847	19 660
дома-интернаты для детей	15 013	14 631	14 122	14 079	14 119	13 644	...
Находится детей и подростков на воспитании							

Показатели	года						
	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
в семьях:							
под опекой (попечительством) <sup>2)</sup>	376 305	383 901	440 029	430 604	427 346	422 608	426 452
в приемных семьях (без родных детей)	14 234	38 619	68 037	78 510	90 507	100 807	116 091
на усыновлении	158 653	152 726	137 596	131 308	128 715	125 175	123 823
в семейных детских домах	350	300	140	222	66	76	109

<sup>1)</sup> С учетом детей, оставшихся не устроенными к началу отчетного года.

<sup>2)</sup> С 2009 года — в соответствии с Федеральным законом от 24.04.2008 «Об опеке и попечительстве», включая детей, находящихся на воспитании в приемных семьях. В таблице приняты условные обозначения: явление отсутствует; ... данных не имеется.

По данным Росстата, в 2013 году выявлено и учтено 73,33тыс. детей и подростков, оставшихся без попечения родителей (на 50% меньше, чем в 2005 году).

При этом численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях, сократилась с 177,12 тыс. (в 2005 году) до 78,23тыс. детей (в 2013 году).

Анализ количественного показателя по детям-сиротам, переданных на воспитание в семьи иностранных граждан имеет тенденцию к снижению. Так, если в 2005 году количество детей, усыновленных иностранными гражданами, составило 6,9 тыс. человек, то в 2013 году этот показатель составил 1,5 тыс. человек (что соответствует показателю 1993 года). В связи с введением ряда ограничений и запретов на международное (иностранное) усыновление, принятое в Российской Федерации в период с 2013 по 2014 годам, можно прогнозировать уменьшение количества детей, усыновленных иностранными гражданами и в 2014 году. Особое внимание необходимо уделить усыновлению группы детей, относящейся к категории детей-инвалидов [5]. Доля данной группы детей, усыновленных иностранными гражданами в 2013 году, высока в Словении, Финляндии, США. В Российской Федерации данный показатель составляет около 2%.

Данные на 2013 год по семейным формам имеют тенденцию к снижению показателей по усыновлению — 123,8 тыс. детей (уменьшение на 134,8 тыс. по сравнению с 2005 годом), при росте показателя по опеке (попечительству) – на 50,14 тыс. детей в 2013 году (426,45 тыс.) по сравнению с 2005 годом, с преобладанием безвозмездной формы опеки (попечительства) (таблица 2).

Таблица 2.

Формы семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей  
на 2013 год, человек

Форма семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей	Всего детей передано	Из них численность детей-инвалидов
----------------------------------------------------------------------	----------------------	------------------------------------

Численность детей, переданных на безвозмездную форму опеки (попечительства) на конец года	34 954	686
Из них посторонним гражданам	9119	116
Численность детей, переданных на возмездную форму опеки (попечительства) на конец года	19 774	715
Из них:		
по договору о приемной семье	17 740	644
по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании) в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации	395	6
Численность детей, усыновленных российскими гражданами	6757	64

Однако, в настоящее время в соответствии изменением концептуальных подходов в системе работы организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, меняются и нормативно-правовые инструменты.

В связи со вступлением постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» в силу с сентября 2015 года организации для детей-сирот переориентированы на новый тип семейного воспитания, где приоритетом является семейное устройство детей. Детский дом – это место временного пребывания ребенка, промежуточная ступень с момента определения ребенка в детский дом до момента помещения или возвращения его в семью.

Изучение и прогнозирование возможных эффектов и рисков, связанных с вступлением данного нормативно-правового акта, имеет огромное значение в системе социально ответственного управления.

В ходе проведенного исследования, основываясь на экспертных оценках, были выявлены предполагаемые положительные эффекты реализации механизмов, закрепленных Положением о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей, в рамках вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 с 1 сентября 2015 года:

1. сокращение числа детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также снижение доли социальных сирот;
2. повышение качества условий содержания детей в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
3. повышение уровня социальной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

4. формирование инновационной системы социального сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

5. повышение эффективности и прозрачности межведомственного взаимодействия в сфере защиты прав детей.

При вступлении в силу данного постановления можно прогнозировать проявление ряда рисков:

1. Несовершенство нормативной правовой базы.

2. Спротивление руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, механизмам реорганизации таких организаций. В ходе проведенного исследования выявлено, что 30% руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не хотят изменений.

3. Отсутствие стандартизации услуг по подготовке кандидатов, сопровождению семей, необходимость в соответствующих профессиональных стандартах.

Вместе с тем при прогнозировании изменений необходимо учитывать ряд фактов, влияющих на эффективность политики в области социального сиротства:

1. Изменение контингента детей, находящихся в банке данных о детях-сиротах, и детей, оставшихся без попечения родителей, по демографическим характеристикам, характеристикам здоровья и социально-психологическому статусу.

В настоящее время произошло изменение контингента воспитанников в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, так как большая часть — это подростки старше 10 лет (69% детей) и дети с ограниченными возможностями (около 20% детей), с умеренной и высокой тяжестью психологической травмы и девиацией поведения, в том числе имеющие криминальное прошлое.

2. Получение дошкольного и школьного образования за пределами организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Не предусмотрено получение дошкольного образования детьми, помещенными под надзор в медицинские организации, и не определены механизмы сопровождения таких воспитанников. Школы не готовы к приему детей-сирот. Во-первых, директора и педагогический коллектив школ не заинтересованы в обучении воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Во-вторых, родители школьников выражают недовольство обучением в школе детей-сирот.

3. Квалификационный уровень кадрового состава, в том числе лиц, замещающих профессиональных родителей.

Остро стоит вопрос об уровне соответствующей квалификации педагогических работников. Не проработаны новые профессиональные стандарты, механизмы

квалификационной подготовки и переподготовки кадров в соответствии с новыми требованиями, а также не решена проблема уровня внедрения новых технологий в работе с детьми и семьями, нет методических рекомендаций. Для лиц, замещающих профессиональных родителей, работающих на долговременной краткосрочной основе, необходимо предусматривать профессиональное обучение, включающее стажировку, супервизию (консультирование менее опытного более опытным), текущее обучение и повышение квалификации. Остаются сложности в подборе кадров (психологов, кураторов). Ощущается недостаток педагогических кадров.

4. Уровень информационной просвещенности населения о проблемах социального сиротства и семейных формах устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Вместе с тем, подводя итоги исследования, необходимо отметить, что постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» – это своевременный шаг, направленный на повышение эффективности государственной политики России в области социального сиротства.

### Список литературы

1. Справочник. Основы законодательства для будущих родителей//Родные люди. – 2010. - № 3 (03). – С. 56 – 63.
2. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию 6 мая 2006 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> (дата обращения: 20.12.2014).
3. Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://government.ru/docs/12229/> (дата обращения: 01.08.2014).
4. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/#) (дата обращения: 01.12.2014).
5. Мировой опыт развития семейных форм устройства детей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.usynovite.ru/experience/history/chapter2/> (дата обращения: 01.11.2014).

**Рецензенты:**

Мальцева Г.И., д.э.н., генеральный директор, АНО ДПО «Институт менеджмента в образовании», г. Москва;

Клячко Т.Л., д.э.н., директор Центра экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва.