

ИЗМЕНЕНИЯ МАСШТАБОВ СИРОТСТВА В РОССИИ В ХОДЕ РЕФОРМЫ ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ¹

А. О. МАКАРЕНЦЕВА
Р. Р. ХАСАНОВА

В настоящее время в России идет масштабная реформа в сфере устройства детей-сирот и детей без попечения родителей. С 2014 г. происходят демонтаж масштабной сети детских учреждений, развитие института замещающих семей и создание служб поддержки семей с детьми для предотвращения случаев социального сиротства, как первичного, так и повторного. Все это задает актуальность исследований в сфере попечения детей. В настоящей работе обосновывается необходимость дальнейшего развития семейных форм устройства детей. Кроме того, авторы показывают безотлагательность решения вопросов о подчинении разных типов учреждений для детей без попечения и о налаживании статистического учета в этой сфере.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Ключевые слова: сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лишение родительских прав, ограничение в правах, устройство детей-сирот.

Решение проблемы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является одной из важнейших задач социальной политики современной России. Оно должно быть направлено не только на снижение числа детей-сирот в учреждениях и устройство их в семью, но также на изменение всей системы организации социальной политики, в целях профилактики сиротства и адресного, индивидуального подхода к поиску оптимальной формы устройства для ребенка.

Сегодня в России проходит масштабная реформа политики государства по поддержке и защите семьи и детства. В 2014 г. было принято Постановление Правительства № 481, основанное на идее о праве каждого ребенка на семью и направленное на демонтаж масштабной сети детских домов путем популяризации усыновлений внутри страны, а также через развитие института замещающих семей и создание служб поддержки семей с детьми для предотвращения случаев социального сиротства.

В настоящее время используются два понятия: дети-сироты — это лица в возрасте до 18

лет, у которых умерли оба или единственный родитель, и дети, оставшиеся без попечения родителей, — лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного родителя или обоих родителей в связи с лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), объявлением их умершими, установлением судом факта утраты лицом попечения родителей, отбыванием родителями наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, уклонением родителей от воспитания своих детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, а также в случае, если единственный родитель или оба родителя неизвестны, в иных случаях признания детей оставшимися без попечения родителей в установленном законом поряд-

Макаренцева Алла Олеговна, ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. экон. наук (Москва), e-mail: makarentseva-ao@ganepa.ru; Хасанова Рамиля Рафаэлевна, старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. экон. наук (Москва), e-mail: khasanovarr@gmail.com

¹ Авторы выражают благодарность С.С. Бирюковой за методическую помощь при подготовке статьи.

ке². Большинство сирот в России являются социальными сиротами, т.е. по тем или иным причинам оставшимися без попечения родителей.

Пробелы статистики в сфере попечения детей в контексте целей социальной политики

Социально-статистический мониторинг узких групп населения базируется на трех источниках информации – сплошном наблюдении (переписи), выборочном наблюдении (опросы населения) и административной статистике. Для изучения положения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переписи населения нерелевантны, а выборочные опросы крайне скудны и нерепрезентативны. Поэтому основным источником становится административная статистика в сфере попечения детей, которая в России весьма обширна.

Российская система выявления и устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включает много организаций на федеральном, региональном и местном уровнях. Статистическая информация в этой сфере также собирается и обрабатывается разными ведомствами. Федеральная служба государственной статистики получает данные из Министерства здравоохранения (по домам ребенка), Министерства труда и социальной защиты (по детским домам-интернатам) и Министерства просвещения (по остальным учреждениям).

Существующая система статистики сиротства обладает рядом недостатков. Прежде всего, многообразие источников и ответственных организаций порождает расхождения в учете. В отдельные годы агрегированные оценки Росстата по итоговому числу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, расходились с оценками, получаемыми суммарно из ответственных организаций [2].

В последние годы Росстат перестал публиковать общую оценку численности детей-сирот и детей без попечения, перейдя к публикации темпов снижения этой численности в процентах к предыдущему году. Однако в итоговую оценку включались официально усыновленные дети (исследователи их вычитали, так как усыновленные дети по закону приравнены к родным и не могут считаться детьми без попечения), и публикуемые теперь темпы снижения без вычета усыновленных детей неинформативны. Расхождения в учете являются следствием и более серьезной проблемы – подчиненности разных учреждений для детей без попечения разным ведомствам³. Это разделение имеет свою историю, однако сейчас оно исключительно рудиментарно.

К недостаткам системы учета относится высокая степень ее агрегированности. Внутри форм статистического учета не всегда возможно выделить необходимую категорию детей – например, среди всех воспитанников учреждений могут быть представлены «дети сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей» и «дети-инвалиды», но не их пересечение.

Опуская расхождения между конкретными показателями в разных статистических формах, отметим, что в целом данная статистика служит административным и ведомственным целям, а не целям социальной политики.

Динамика выявления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

На 2019 г. численность сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составляла в России 475,9 тыс. человек (дети, проживающие в институциональных учреждениях, а также дети, размещенные в семьях). В период с 2005 по 2017 гг. общее число детей без попечения увеличивалось лишь дважды: в 2007 г. на 500 человек по сравнению с предыдущим

² Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 25.12.2018 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

³ Стоит признать, что шаги к унификации учреждений предпринимаются – в частности, приказом Минтруда РФ от 01.09.2015 г. № 588н закреплена тождественность профессиональной деятельности учреждений разных ведомств.

годом и в 2018 г. на 13 тыс. детей; в 2019 г. показатель продолжил снижение. (См. рис. 1.) Благоприятная тенденция утвердилась после длительного периода негативного положения в сфере социального сиротства, которое сложилось с начала 1990-х годов и продолжалось около 15 лет. В течение этого периода в России сохранялась нестабильная социально-экономическая обстановка, отсутствовала системная социальная помощь семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, наблюдались такие негативные демографические явления, как сверхсмертность мужчин в трудоспособном возрасте, широкое распространение алкогольной зависимости, высокая разводимость среди семей с детьми. Все это вносило свой вклад в неблагоприятную динамику показателей социального сиротства.

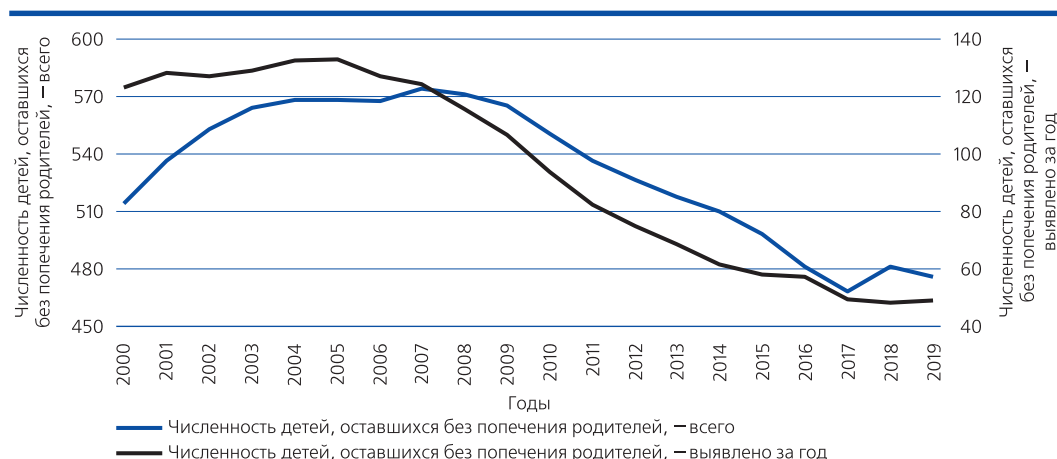
В течение 2019 г. было выявлено 46,8 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (для сравнения: в 2008 г. – 115,6 тыс. человек).

В России преобладает такой метод изъятия детей из семьи, как лишение родительских прав. Он считается жестким, так как значительно сокращает возможности восстановления кровных семей. Второй метод изъятия – через

ограничение родительских прав – создает другие сложности – связанные с передачей детей в замещающие семьи. В 2019 г. родители 35,3 тыс. детей имели родителей, лишенных родительских прав, тогда как только у 10,9 тыс. детей родители были ограничены в правах. Однако доля детей, чьи родители лишь ограничены в правах, увеличилась с 5,7% в 2002 г. до 23,3% к 2019 г. (См. рис. 2.)

Вместе с тем в последние годы усугубилась ситуация с детьми, пребывающими в учреждениях временно по заявлению родителя. В настоящее время родитель может поместить ребенка в учреждение в связи с трудной жизненной ситуацией в срок до полугода. Однако продление такого заявления не ограничено по времени. Ребенок может находиться в учреждении длительное время, не имея при этом шансов быть устроенным в замещающую семью. Такие дети не представлены в явном виде в статистическом учете, у них нет статуса сироты или ребенка, оставшегося без попечения родителей. Эта проблема скрытого сиротства не имеет достоверной оценки своих масштабов и требует пристального внимания со стороны акторов социальной политики.

Рис. 1. Общее и ежегодно выявляемое число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, тыс. человек



Источник: Министерство просвещения РФ, статистические формы 103-РИК.

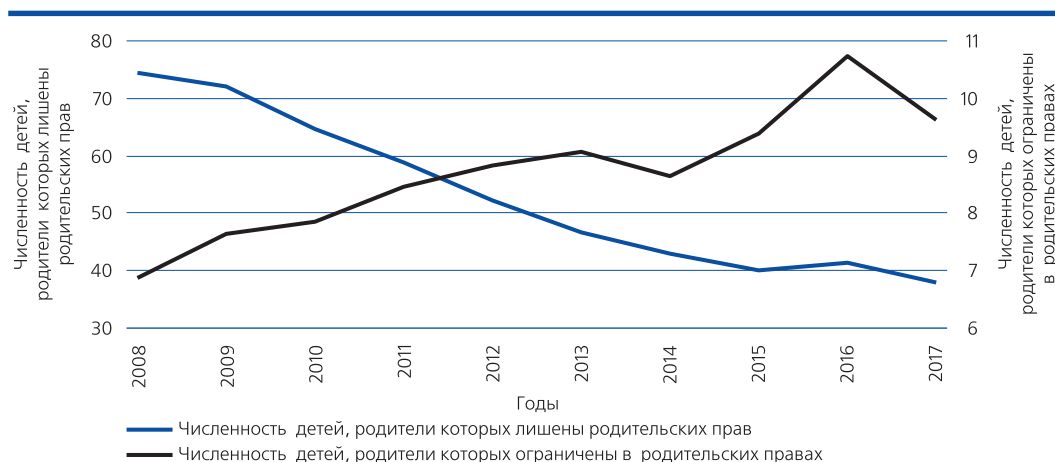
По Семейному кодексу РФ⁴ родители могут быть лишены родительских прав в случае:

- уклонения от выполнения обязанностей родителей, в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов;
- отказа без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иной медицинской организации, образовательной организации, организации социального обслуживания или из аналогичных организаций;
- злоупотребления своими родительскими правами;
- жестокого обращения с детьми, в том числе осуществления физического или психического насилия над ними, покушения на их половую неприкосновенность;
- хронического алкоголизма или наркомании;
- совершения умышленного преступления против жизни или здоровья своих детей, другого родителя детей, супруга, в том числе не являющегося родителем детей, либо против жизни или здоровья иного члена семьи.

В 2019 г. 28,5 тыс. родителей (имевших 35,3 тыс. детей) были лишены родительских прав. Причиной лишения в большинстве случаев послужило уклонение от выполнения родительских обязанностей, в том числе злостное уклонение от уплаты алиментов (77,5%, или 22,1 тыс. родителей, лишенных прав) и наркомания (10%, или 2,9 тыс.); 5% были лишены прав за отказ без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иной медицинской организации, образовательной организации, организации социального обслуживания или из аналогичных организаций и 4,9% – за злоупотребление родительскими правами и т.д. (См. рис. 3.) Однако указание причины лишения прав носит формальный характер и не всегда отражает реальное положение дел в кровной семье.

Родители могут быть ограничены в правах вследствие их поведения, психических расстройств или иных хронических заболеваний, стечения тяжелых обстоятельств. В 2019 г. основной причиной лишения прав указывалось поведение родителей – 81%. Ограничение прав из-за психических расстройств или иных

Рис. 2. Численность детей, чьи родители лишены родительских прав и чьи родители ограничены в родительских правах, тыс. человек



Источник: Министерство просвещения РФ, статистические формы 103-РИК.

⁴ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020 г.), ст. 69 «Лишение родительских прав».

хронических заболеваний составило 14% (1168 случаев).

В 2020 г. ИнСАП РАНХиГС провел серию глубинных интервью с приемными родителями, в ходе которых освещались и вопросы причин оставления их приемных детей без попечения родителей. Почти все приемные родители говорили о проблемах с алкогольной зависимостью у биологических родителей. Она является основной причиной, провоцирующей возникновение других проблем — хронической бедности, потери источников заработка. Цитаты респондентов более полно раскрывают суть явления: «*Старший, двенадцатилетний, мама пила. Дети сами по себе*»; «*А у Матвея... Их шестеро детей, тоже мама попивала. Как мне опека сказала, она могла бы быть хорошей матерью, могла бы, но нет*»; «*А Риянну мама рожала дома и сразу отдавала, отказывалась. Она очень сильно пьет. До сих пор пьет, до сих пор рождает, сдаёт. Риянка была четвертая, еще пятый мальчик*» (Наталья, 9 приемных детей); «*А Гоша пожил 4 месяца с кровной мамой. Это четвертая беременность была. Ну и там типа органы пришли в гости. А там вообще антисанитария, алкоголизм, бутылки, народ пьяный толпами лежит. И вот так и изъяли*» (Анастасия, двое приемных детей); «*Причина банальная, как говорится, алкоголь*

всему виной. Кровные родители за полтора года, наверное, которые они жили своей дружной семьей, пропили дом, машину, всю мебель и жили в каком-то полуразрушенном таком доме... И когда [мы] приехали, я супруге сказал сразу, детей нужно отсюда забирать, иначе они просто погибнут. И вот именно, как, наверное, у 98% всех детей, причина изъятия, это алкоголь» (Владимир, родственная опека).

Динамика институционального устройства детей, оставшихся без попечения

Динамика соотношения размещения детей без попечения в учреждения и в замещающие семьи отражает складывающийся в России процесс деинституционализации сиротства. В 2018 г. в стране всего проживало 481,3 тыс. детей без попечения родителей, из них почти 47,3 тыс. — в организациях для детей-сирот и детей без попечения. В 2000 г. в организациях проживало более 180 тыс. детей-сирот и детей без попечения.

Современное законодательство приоритизирует семейное размещение над институциональным. Статистика отражает этот приоритет: за период 2000—2018 гг. доля детей, размещенных в детские дома и другие учреждения, снизилась почти на две трети — с 27 до 10%. Более

Рис. 3. Причины лишения родительских прав в 2019 г., в % к итогу



Источник: Министерство просвещения РФ, статистические формы 103-РИК.

того, к настоящему времени институциональное размещение потеряло свое лидерство, тогда как до 2007 г. это было одним из важнейших направлений размещения детей без попечения. Начиная с 2015 г. по настоящее время доля детей в учреждениях упала ниже 10%. Следует отметить, что из числа вновь выявляемых детей без попечения доля устраиваемых в организации также снизилась — с 26,9% в 2000 г. до 18,8% в 2015 г., далее она законсервировалась на этой отметке. Однако основное снижение этого показателя пришлось на период 2012–2014 гг.

При общем сокращении численности детей-сирот и детей без попечения, проживающих в организациях, менялось и их распределение по учреждениям разных типов. (См. таблицу.) Доля детей, проживающих в домах ребенка, достаточно стабильна — в них живут только дети до 4 лет. Значительным образом вырос вес домов-интернатов для детей — с 8,5% в 2000 г. до 28,7% в 2017 г., но численность проживающих в них детей осталась практически без изменений (соответственно 15,3 и 12,9 тыс.), тогда как в остальных учреждениях она стремительно сокращалась. Это демонстрирует провал ДДИ (детских домов-интернатов) в реализации реформы деинституционализации.

Продолжает снижаться вес школ-интернатов для детей-сирот. Это соответствует одной из целей реформы — вывода образовательной

деятельности за пределы зданий проживания. За 2016–2017 гг. Росстатом не были представлены сводные данные по численности детей в школах-интернатах для детей с ограничениями здоровья, однако по исходным данным формы Д-13 можно оценить ее: в 2017 г. вес этого учреждения сократился примерно до 12,5% (с 22% в 2015 г.).

Все последние годы число детей, устраиваемых в семьи в течение года, превышает число выявленных детей. За счет этого сокращается общая численность институционального контингента детей. Однако из-за отсутствия данных о длительности пребывания детей в организациях можно только предполагать, что основное сокращение также приходится на детей, недавно оказавшихся в системе.

Таким образом, сейчас контингент институционального детского населения, скорее всего, распадается на две части — непрерывно ротируемую (дети, которых быстро забирают в замещающие семьи, — младенцы и/или относительно здоровые дети) и постоянную (живущие в организациях несколько лет или всю жизнь — дети с тяжелыми нарушениями, сиблинги, попавшие в систему в школьном возрасте). Отдельную проблему составляет контингент детей, по своим характеристикам отвечающих первой категории, но имеющих брата или сестру из второй (которые могут проживать в другом учреждении).

Институциональное размещение детей без попечения: абсолютная численность и структура

	2000 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, проживающие в учреждениях, — всего, тыс. человек	180,3	119,9	58,9	47,2	44,9
из них:					
В домах ребенка, в %	7,8	10,6	9,2	8,8	7,9
В детских домах, в %	37,5	41,1	39,5	43,5	41,7
В школах-интернатах, в %	5,4	4,2	2,8	2,3	1,7
В школах-интернатах для детей-сирот, в %	12,9	7,3	4,7	5,2	4,8
Общего типа, в %	5,1	3,3	1,2	н/д	н/д
Специальные (коррекционные), в %	22,7	21,7	22,0	н/д	н/д
Детские дома-школы, в %	8,5	11,7	20,5	23,4	28,7

Источник: данные Росстата.

В настоящее время устройство детей без сиблингов ограничено⁵, что является благом для одних детей и злом для других. Можно ожидать, что в дальнейшем контингент детей-сирот и детей без попечения будет сокращаться — как совокупный, так и тот, что проживает в организациях.

Текущий этап реформирования включает в себя не только увеличение доли детей в замещающих семьях, но и реорганизацию самих учреждений. Они должны меняться в сторону семейного типа, стать более открытыми к внешней среде. Первое включает в себя устройство квартирного типа для проживающих детей. Второе, помимо прочего, предполагает обучение детей за пределами учреждения, в котором они живут.

Масштабы сиротства в региональном разрезе

В настоящее время в открытом доступе Росстат представляет отдельные сводные показатели по проблеме сиротства в регионах, а также Министерством просвещения РФ публикуются формы 103-РИК в региональном разрезе.

Ситуация с масштабами сиротства в региональном разрезе кратко может быть охарактеризована следующим образом: есть достаточно стабильная группа неблагополучных регионов, стабильная группа благополучных и обширная середина, внутри которой регионы могут менять свои относительные позиции. К неблагополучным относятся регионы Дальнего Востока и Сибири. Исследователи традиционно связывают это с их общим социальным неблагополучием, которое, в свою очередь, берет начало из их гулаговского прошлого, статуса временного места жительства отходников на нефтегазовые и золотодобывающие промыслы. К наиболее благополучным в контексте сиротства территориям относятся традиционные регионы с исламской культурой, прежде всего Северный Кавказ, а также «буддистская» Калмыкия.

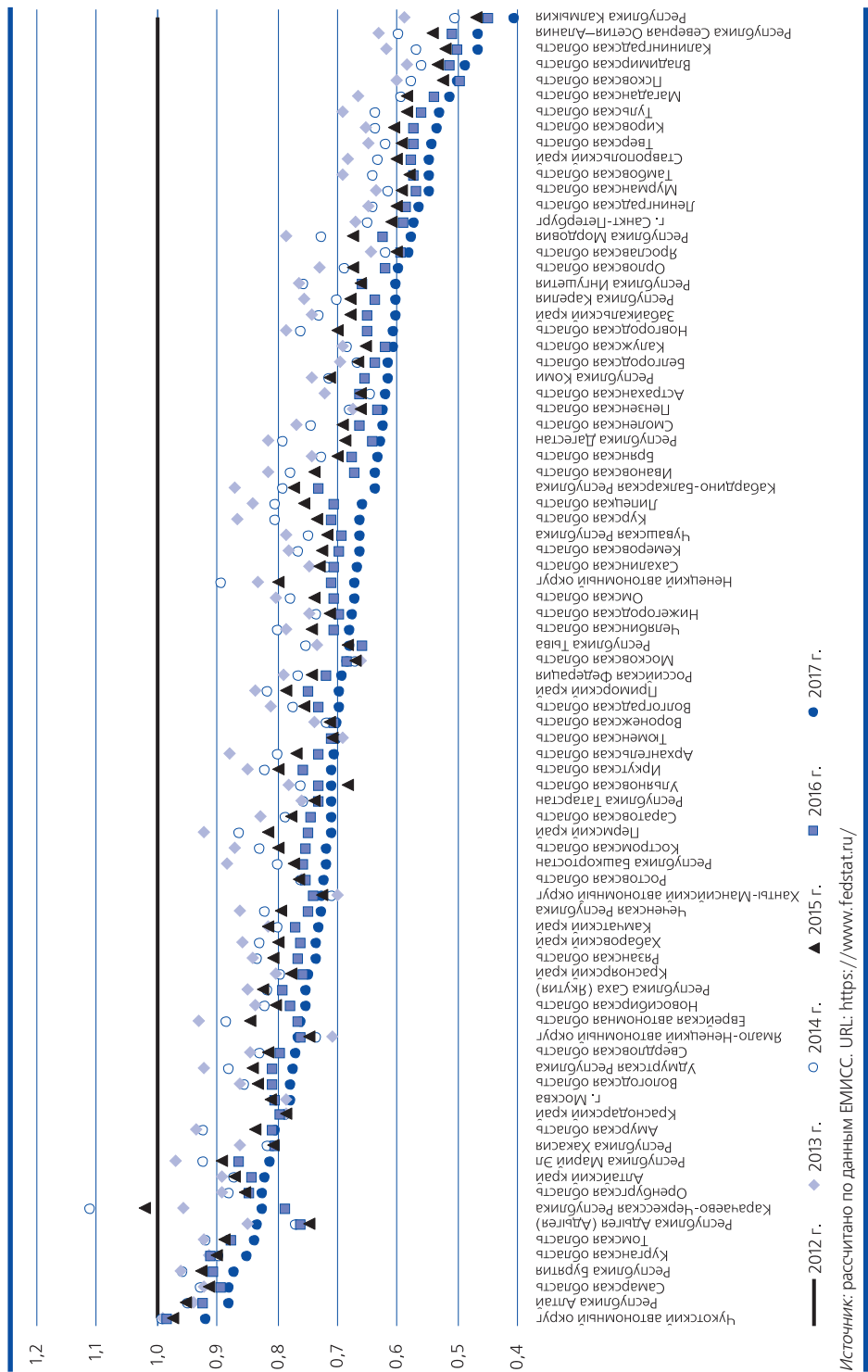
Помимо этих двух крупных и устойчивых групп иногда выделяются более мелкие кластеры. Так, С. Виньков [1] в 2013 г. установил, что в регионах севера Европейской части России количество детских домов превышает среднее по стране значение в 1,4 раза; в центральных регионах масштабы проблемы сиротства ниже среднего по стране, а в регионах Урала и Запада исследователем было выявлено 30%-ное превышение численности сирот над средним по стране уровнем при нормальном значении числа детских домов. Регионам с высоким числом детских учреждений или детей без попечения сложнее проводить реформу даинституционализации, так как система устройства детей в них более инертна.

В период с 2012 по 2017 гг. в среднем по России численность детей-сирот и детей без попечения снизилась на 31%. (См. рис. 4.) В четырех регионах снижение составило более 50% — это Владимирская, Калининградская области, республики Северная Осетия–Алания, Калмыкия. Сокращение более чем на 40% продемонстрировали Орловская, Ярославская области, Республика Мордовия, Санкт-Петербург, Ленинградская, Мурманская, Тамбовская, Тверская, Кировская, Тульская, Магаданская, Псковская области, г. Севастополь. К регионам-аутсайдерам по темпам снижения общей численности детей-сирот и детей без попечения относятся Чукотский автономный округ, республики Алтай, Бурятия, Адыгея, Хакасия, Марий Эл, Самарская, Курганская, Томская, Оренбургская, Алтайская, Амурская области, Карачаево-Черкесская Республика — в них сокращение составило менее 20%. Вместе с тем, как было отмечено выше, часть из этих регионов имеет и без того низкую численность детей-сирот (Республика Адыгея, Карачаево-Черкесская Республика), а часть — высокую (Алтайская область, Республика Алтай, Чукотский автономный округ).

По итогам 2017 г. лидеры и аутсайдеры остались прежними. (См. рис. 4.) В наиболее не-

⁵ В случае доказанного отсутствия привязанности между сиблингами (не знакомы друг с другом) дети могут устраиваться в разные семьи.

Рис. 4. Темпы роста (снижения) численности детей, оставшихся без попечения родителей, по регионам России (на конец года), в % к 2012 г.



благополучном Чукотском автономном округе на каждую 1000 детского населения приходится 50 детей со статусом сироты или оставшегося без попечения. Однако по уровню выявляемости в 2017 г. наихудшими были Еврейская автономная область и Республика Тыва — в них в каждой 1000 детского населения было выявлено по 5–6 детей-сирот и детей без попечения. В наиболее благополучных регионах из числа территорий с преимущественно русским населением на 1000 детского населения приходится 7 детей-сирот и детей без попечения родителей (Белгородская область и г. Москва), а выявляется ежегодно всего 0,1 ребенок на каждую тысячу.

Доля детей в замещающих семьях в 2017 г. варьировалась от 62,2% в Магаданской области до 100% в Республике Ингушетия и Чеченской Республике. Низкие показатели семейного устройства (менее 80%) демонстрировали также Еврейская автономная область, Приморский и Забайкальский края, Республика Коми, Архангельская область, Ненецкий автономный округ, Амурская, Кировская, Орловская области, Камчатский край.

Распространение сиротства слабо коррелирует с экономическим благополучием региона, выражаемом как в уровне доходного неравенства населения, так и в уровне бюджетной дотационности.

Заключение

Уровень и тенденции современного состояния сферы устройства детей-сирот и детей без попечения в России задают актуальность профилактики социального сиротства. Требуется дальнейшее развитие семейных форм устройства таких детей. Остается актуальным решение вопроса о подчинении разных типов профильных учреждений и налаживании статистического учета.

Развитие в России семейного устройства детей, оставшихся без попечения, оказалось достаточно результативным в плане снижения масштабов социального сиротства. В целом контингент детей, проживающих институцио-

нально, можно разделить на две части: тех, кто быстро попадает в семью, и тех, кто живет в учреждении долго. Вторую категорию составляют преимущественно сложные для устройства дети — дети-инвалиды, подростки, дети неславянской внешности, дети с несколькими сиблингами, дети «без статуса». Совершенствование работы с этими двумя категориями требует разных мер.

1. Для категории детей с хорошими перспективами быстрого устройства в семье необходимо продолжать работу по сокращению времени их пребывания в учреждении и снижению сопутствующего стресса за счет минимизация числа переходов из одного учреждения в другое (включая больницы). Стационарное пребывание изъятых детей в больницах должно ограничиваться исключительно медицинской необходимостью и не служить целям «передержки». Обязательным должно стать сопровождение изъятых детей детским психологом. Одним из вариантов поддержки этой категории детей могут стать профессиональные фостерные семьи, которые заменяли бы пребывание в социальном центре.

2. Для категории детей с высокими рисками длительного пребывания в учреждении должен быть разработан целый комплекс новых методов социальной работы.

3. Скорейшего разрешения требует проблема детей «без статуса». Из числа передаваемых в семьи детей только чуть менее четверти возвращается в кровные семьи. Однако более явным показателем недостатка работы с кровными семьями является «зависание» детей в организациях «по заявлениям». Эти дети формируют категорию «без статуса» — они не могут быть переданы в семью и, соответственно, могут проживать в учреждении годами. Их также сложнее передать специализированным некоммерческим фондам в программы реабилитации, если она необходима.

Получившее развитие помещение детей из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в организации «на время» было мерой по сохранению кровных семей, однако

оно принесло как положительные, так и отрицательные результаты. Для того чтобы временное помещение действительно «работало», необходимо ограничить возможности его продления, с одной стороны, и проводить активную социальную реабилитацию кровной семьи в этот период — с другой. Отсутствие работы с кровными семьями заметно по статистическим данным: при сокращении числа лишений родительских прав роста числа восстановлений в правах не происходит. По данным Фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам», около трети детей в организациях для детей-сирот в 2018 г. находились там по заявлению родителей. Кроме того, еще более 80 тыс. детей ежегодно проходят через стационарные организации системы соцзащиты для несовершеннолетних также по заявлению родителей⁶.

Это говорит о том, что в качестве основной меры помощи семьям власти по-прежнему предлагают родителям поместить детей в стационарные учреждения, т.е. разлучить семью. Данная мера неэффективна, так как снятие родительских обязанностей еще более усугубляет социальные и психологические проблемы родителей. Требуется переориентировать работу с кровными семьями в направлении их сопровождения без изъятия детей из семьи и строго ограничить возможности помещения детей в социальные центры по заявлению. Размещение в центрах не должно продолжаться более двух раз подряд (более четырех раз в течение пяти лет); оно должно накладывать строгие обязательства на кровного родителя по вступлению в программы социального контракта. В случае грубых нарушений условий социального контракта следует ограничивать в родительских правах.

Ключевой пункт совершенствования работы с детьми без попечения — это универсализация системы учреждений проживания детей

и формирование новой системы всех организаций, работающих с детьми без попечения. Этот пункт имеет особое значение для детей с высокими рисками длительного проживания в учреждениях. Ранее было отмечено, что типовое многообразие и разное подчинение учреждений системы работы с детьми без попечения создают большое количество препятствий для совершенствования работы с детьми и для повышения уровня их благополучия. Обсуждение отказа от типового многообразия ведется на правительственном уровне уже не один год.

В рамках заседания Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере от 20.12.2019 г.⁷ было поручено Минпросвещения, Минтруду и Минздраву РФ подготовить предложения по внесению изменений в законодательство РФ и определить единую подведомственность организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Реализация этих намерений фундаментально улучшила бы положение детей без попечения родителей. Однако она должна проводиться с учетом большого количества деталей, создавать возможности для гибкой работы с детьми, быть направленной на минимизацию их пребывания в учреждении, и отдельно эта работа должна учитывать особенности взаимодействия с медицинскими учреждениями (стационарами). В связи с тем, что работа с детьми без попечения не относится, строго говоря, ни к ведению Министерства образования, ни Министерства здравоохранения, соответствующие учреждения должны быть выведены из-под их ведения. Оптимальным было бы создание отдельного управляющего государственного органа, который специализировался бы полностью на работе с детьми, оставшимися без попечения. ■

⁶ Совет при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере. URL: <https://popchitely.ru/news/informatsionnye-soobshcheniya/prioritet-sokhranenie-semi/>

⁷ Протокол совещания Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере. URL: <https://popchitely.ru/pdf/Протокол%20N%8.pdf>

Литература

1. Виньков С. Экономическая география российского сиротства // Научно-образовательный портал IQ. URL: <https://iq.hse.ru/news/177670893.html>
2. Овчарова Л.Н., Ярская-Смирнова Е.Р. Факторы семейного неблагополучия и механизмы профилактики социального сиротства: результаты анализа и рекомендации. — М.: Независимый институт социальной политики, 2010.

References

1. Vinkov S. Economic geography of Russian orphanhood // Scientific and educational portal IQ. URL: <https://iq.hse.ru/news/177670893.html>
2. Ovcharova L.N., Yarskaya-Smirnova E.R. Factors of family ill-being and mechanisms of social orphanhood prophylactics: findings of analysis and recommendations. — Moscow: Independent Institute of Social Policy, 2010.

Change in Orphanhood Scale in Russia in the Context of Deinstitutionalization Reform

Alla O. Makarentseva — Main Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). E-mail: makarentseva-ao@ranepa.ru

Ramilya R. Khasanova — Senior Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: khasanovarr@gmail.com

Presently Russia is undertaking an ambitious reform in the sphere of orphans and children without parents. From 2014 a dismantling of a large network of child-care facilities has been taking place with development of the institute of substitute families and creation of services of support of families with children for preventing social orphanage cases both primary and secondary. All this make urgent research in the sphere of child-care. Present work justifies the need for further development of family forms for children. Moreover, authors demonstrate urgency in resolving issues of subordination of various types of child-care facilities and setting up statistical recording in this sphere.

The article was written on the basis of the RANEPА state assignment research programme.

Key words: orphans, children without parental care, family, deprivation of parental rights, restriction of rights.