

Д. Бабицкий, В. Валетко, А. Горская, А. Рудович, А. Чернявская

Социально-экономические аспекты феномена сиротства в Беларуси

Аналитический отчет

Рабочие материалы научно-исследовательского проекта «Сироты в Беларуси: как уменьшить негативное воздействие социального сиротства на общество», проводимого исследовательским центром CASE Беларусь (www.case-belarus.eu) в 2013-2014 годах. Мнения авторов не отражают официальную позицию CASE Belarus, его партнеров, а также доноров, финансирующих реализацию проекта, в отношении описываемой проблемы.

Минск
2013

Содержание

Раздел I.	
Проблема сиротства в Беларуси: диагноз	5
1.1. Масштаб проблемы	5
1.2. Причины сиротства	8
1.3. Последствия сиротства	20
Раздел II.	
Государственная политика в области охраны детства	25
2.1. Общие положения	25
2.2. Выявление детей-сирот	27
2.3. Устройство детей-сирот	32
2.4. Постинтернатное сопровождение и социальная интеграция детей-сирот	44
Раздел III.	
Профилактика социального сиротства	49
Раздел IV.	
Оценка «затраты-выгоды»	61
Раздел V.	
Предварительные рекомендации по совершенствованию государственной политики в области предотвращения социального сиротства и уменьшения негативных последствий данного явления	73
Приложение 1	77
Приложение 2	
Затраты на содержание детей-сирот на различных формах устройства и их возмещение обязанными лицами	80

Введение

Одной из острейших социально-экономических и психолого-педагогических проблем в нашей стране, как и на всем постсоветском пространстве, является проблема социального сиротства — явления, при котором дети остаются без родительской опеки при живых родителях.

Активный этап формирования системы защиты детства в нашей стране пришелся на послевоенный период. В то время главным приоритетом было обеспечение, по сути, физического выживания осиротевших детей и восстановление правопорядка (недопущение культивации преступности). В соответствии с данным подходом, необходимо было пресечь бродяжничество ребенка, обеспечить его безопасность, накормить, одеть и дать элементарное образование. Возникла обширная сеть интернатных учреждений, которая позволяла достигнуть поставленной цели при минимальных расходах на её содержание. Позже, в 50-х и 60-х годах, благодаря господству коммунистической идеологии и низкому уровню жизни населения многие семьи практиковали добровольную передачу собственных детей в учреждения — это не осуждалось обществом и позволяло немного повысить уровень жизни. Был запущен механизм репродукции сиротства, когда бывшие воспитанники интернатов отправляли своих детей в такие же учреждения.

Представляемый аналитический отчет содержит описание и оценку различных процессов, связанных с феноменом сиротства. В нем предлагается интегральный подход, при котором данный феномен рассматривается в связи с другими социальными процессами, являющимися причинами появления детей-сирот, последствиями этого либо же побочными эффектами. Авторы делают попытку рассмотрения проблемы сиротства (особенно сиротства социального) в привязке к жизненному циклу ребенка-сироты, начиная от попадания его биологической семьи в группу риска и заканчивая вхождением его самого в самостоятельную жизнь. В связи с этим в аналитическом рапорте находят отражение такие темы, как профилактика сиротства, выявление детей-сирот, формы их жизнеустройства, проблемы социальной адаптации и интеграции.

Для лучшего понимания процессов, происходящих с ребенком-сиротой на протяжении первых двух десятилетий его жизни, предлагается графическая схема, представленная на рисунке 1.

Рисунок 1 — Общая схема процессов, связанных с жизненным циклом ребенка-сироты



Источник: разработка авторов

* Здесь и далее термин «группа риска» применяется как общая категория.

Как следует из предложенной схемы, большинство будущих социальных сирот проделывает путь из семей группы риска через получение статуса СОП и НГЗ к получению статуса детей, оставленных без родительской опеки. Перед попаданием на постоянную форму опеки ребенок находится на так называемой временной опеке. На всём протяжении цикла жизни ребенка-сироты (до достижения им 18 лет либо до выхода из учебного заведения) по отношению к нему и его семье с различной степенью эффективности осуществляется комплекс мер, которые можно сгруппировать в такие категории, как «профилактика» (общая и индивидуальная), «реинтеграция» и «социальная адаптация».

Меры, направленные на преодоление проблемы сиротства, являются чрезвычайно важным фактором долгосрочного устойчивого социально-экономического развития Беларуси. Недостаточное количество детей оказывает разрушительное воздействие на предложение труда при одновременном росте численности людей старше трудоспособного возраста. Дефицит предложения молодых квалифицированных кадров в условиях быстро меняющихся технологий является значительным риском для конкурентоспособности экономики страны.

При учете долгосрочных эффектов инвестиции в развитие детей из неблагополучных семей в раннем возрасте оказываются чрезвычайно выгодными для общества. Более того, в работах Джеймса Хекмана, лауреата премии памяти Альфреда Нобеля по экономике, показано, что инвестиции в развитие неблагополучных детей в раннем возрасте признаются наиболее эффективным способом вложения средств в формирование человеческого капитала.

В связи с этим в представленной работе сделана попытка не только описать существующую в Беларуси систему работы с детьми-сиротами, но и выделить проблемные области, а также предложить определенные рекомендации по совершенствованию государственной политики в данной сфере. Особое место в работе уделено экономическим аспектам сиротства — оценке влияния данного феномена на экономику страны и выгод, получение которых возможно при изменении политики государства в данной сфере.

Данное исследование позволит подвести определенный итог многочисленным усилиям, которые предпринимаются в нашей стране в области преодоления проблем сиротства. Период, в который выходит работа, знаменателен двумя датами: как известно, 2013 год — это год 20-летия принятия Закона Республики Беларусь «О правах ребенка», а 2014 — год 25-летия Конвенции ООН о правах ребенка. Хочется надеяться, что данная работа станет еще одним поводом задуматься над важностью проблем сиротства, а сделанные оценки подтолкнут к определенным выводам и послужат элементом обучения людей, считающих своим профессиональным и человеческим долгом снижение остроты социального сиротства.

Раздел I.

Проблема сиротства в Беларуси: диагноз

1.1. Масштаб проблемы

Проблеме сиротства в Беларуси уделяется достаточно много внимания как на уровне государственных органов, так и со стороны организаций гражданского общества. В стране ведется подробный учет сирот, на постоянной основе собирается большое количество статистической информации о положении данной группы детей. Находят свое отражение в государственной статистике и другие сопутствующие или побочные явления — алкоголизм, преступность, трудоустройство обязанных лиц и др.

Однако существуют и определенные сложности в исследовании феномена сиротства. Основная проблема количественной оценки данного явления в Беларуси заключается в некоторых особенностях ведения статистической отчетности. Практически нигде в документах государственных органов не фигурирует общая цифра численности детей-сирот, и детей, оставшихся без родительской опеки (ДОБРП)¹. Для подсчета их численности необходимо суммировать количество детей-сирот и ДОБРП в возрасте до 18 лет — 23 955 человек, количество детей-сирот и ДОБРП, находящихся на полном государственном обеспечении, получающих образование на дневной форме обучения в ВУЗах, ССУЗах и ПТУЗах — 7 743 (из них 1 494 человека, которым уже исполнилось 18 лет), а также количество усыновленных детей — 10 431. В итоге общая численность детей-сирот, ДОБРП и лиц из их числа составила 42 129 человек на начало 2013 г. (см. таблицу 1).

Таким образом, доля всех категорий детей-сирот в возрасте до 18 лет в общей численности несовершеннолетних составляет 2,3% (40 635 из 1 741 768)². Из этого числа справедливым будет исключить 3 567 человек, находящихся на усыновлении за границей; в их отношении Республика Беларусь не несет обязательств по обеспечению. В итоге, на конец 2012 г. в Беларуси насчитывалось 38 562 детей-сирот и лиц из их числа на полном или частичном государственном обеспечении.

¹ Для удобства далее по тексту будут использоваться термины «сирота» и «ребенок-сирота» в качестве замены термину «ребенок-сирота, и ребенок, оставшийся без попечения родителей». Для разделения категорий сирот будут использованы термины «биологические сироты» и «социальные сироты».

² Министерство образования Беларуси в данном случае часто оперирует цифрой в 1,38%.

Таблица 1. Количество детей-сирот и лиц из их числа, 1993–2012 гг.

По состоянию на конец года	Количество детей-сирот	Из общего количества детей-сирот находилось:				Кроме того, детей-сирот находилось:				
		на госопеке:		на частной опеке:		на полном гособеспечении и обучалось на дневной форме в:			на усыновлении в РБ	на усыновлении за границей
		Всего	доля в общем кол-ве, %	всего	доля в общем кол-ве, %	ВУЗ	ССУЗ	ПТУЗ		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1993	12538	7638	60,9	4900	39,1	—	—	—	7144	—
1994	14139	8068	57,1	6071	42,9	—	—	—	7262	39
1995	16046	8961	55,8	7085	44,2	—	—	—	7174	191
1996	18388	9973	54,2	8415	45,8	—	—	—	7308	242
1997	21101	11262	53,4	9839	46,6	—	—	—	7516	285
1998	23679	12221	51,6	11458	48,4	243	303	1911	7531	312
1999	25547	13198	51,7	12349	48,3	338	382	2255	7354	452
2000	26680	13590	50,9	13090	49,1	400	404	2573	7558	869
2001	27885	13993	50,2	13892	49,8	434	465	2679	7516	1316
2002	28350	13970	49,3	14380	50,7	607	683	3277	7064	1865
2003	27888	13016	46,7	14872	53,3	780	934	3949	6583	2578
2004	27929	12146	43,5	15783	56,5	1086	1197	4634	6298	3174
2005	28111	11660	41,5	16451	58,5	1328	1454	4845	6169	3176
2006	27828	10731	38,6	17097	61,4	1461	1618	4797	6079	3215
2007	28173	10376	36,8	17797	63,2	1651	1914	4872	6192	3237
2008	27738	9589	34,6	18149	65,4	1807	1990	4144	6271	3242
2009	25872	7787	30,1	18085	69,9	1799	2209	4622	6416	3268
2010	25350	6811	26,9	18539	73,1	1834	2564	4877	6513	3377
2011	24781	5906	23,8	18875	76,2	1848	2271	5062	6736	3521
2012	23955	5353	22,3	18602	77,7	1743	2307	3693	6864	3567

Источник: Министерство образования Республики Беларусь

На количественную оценку проблемы сиротства значительное влияние оказывает инерционность общественных процессов: во многом сегодняшние цифры статистической отчетности предопределены демографической и социальной ситуацией второй половины 90-х гг. XX века, когда были рождены многие нынешние сироты (около 70% детей-сирот рождены до 2003 г.). Тенденции последних нескольких лет значительно отличаются от процессов, имевших место в указанный период. Так, в 2012 году статус сироты, или лица, оставшегося без родительской опеки, получили 3084 человек, что довольно много. Однако если проследить их дальнейшую судьбу, то увидим, что 43% из них в течение того же года были устроены в опекунские семьи, т.е. остались пусть и без попечения биологических родителей, но все же в своей «семье происхождения» (см. таблицу 2). Если данная тенденция сохранится и в последующие годы, то государству автоматически необходимо будет заниматься устройством лишь половины вновь выявляемых сирот. Значительно лучше, чем ранее, обстоит дело и с устройством оставшихся новоявленных детей-сирот — только 17,6% из них попали в учреждения интернатного типа.

Говоря о перспективах, стоит также упомянуть и демографический фактор. На начало 2013 года в Беларуси проживало 709,3 тыс. девушек в возрасте от 0 до 14 лет, что на 37% меньше

численности женского населения в возрасте 15-29 лет (976,3 тыс.). Это означает, что при сохранении данной демографической тенденции, количество вновь выявляемых детей-сирот будет неуклонно сокращаться. Также весьма вероятно и снижение их относительного количества благодаря изменению социальной ситуации, о чем уже писалось выше. Год 2012 стал первым годом после 1996, когда отношение количества нововыявленных сирот к общей численности несовершеннолетних было менее 0,2% (см. таблицу 3).

Таблица 2. Устройство нововыявленных детей-сирот в 2012 г.

Категория	Количество	%
Дети, лишённые родительской опеки, выявленные в 2012 и неуроченные на 01.01.2012 г.	3218	
из них:		
вновь выявленные в 2012 г.	3084	
оставшиеся не устроенными на 01.01.2012 г.	134	
Устройство детей в 2012 году		
1. на постоянную форму опеки устроены	3099	100,0
из них:		
1.1. устроено на государственную опеку	681	22,0
в т.ч. зачислены на государственное обеспечение в учреждения профессионально-технического, среднего специального либо высшего образования	138	4,5
1.2. передано на воспитание гражданам	2413	77,9
в том числе:		
в опекунские семьи	1 344	43,4
в приемные семьи	619	20,0
в детские деревни	61	2,0
в детские дома семейного типа	190	6,1
на усыновление	161	5,2
возвращено в течение года родителям	38	1,2
1.3. вышло с учета по другим причинам (осуждение, трудоустройство, вступление в брак, смерть, служба в Вооружённых силах, достижение совершеннолетия, признание эмансипированным).	6	0,2
2. остались не устроенными (на конец 2012 года)	119	
из них устроено на временные формы опеки	101	

Источник: Министерство образования Республики Беларусь

Таблица 3. Выявление детей-сирот в Беларуси, 1993-2012 гг.

По состоянию на конец года	Всего детей в возрасте до 18 лет	Из них выявлено детей-сирот	
		всего	%
1993	2764362	3777	0,14
1994	2722587	3714	0,14
1995	2672952	4006	0,15
1996	2618482	4835	0,18
1997	2558253	5676	0,22
1998	2498571	5870	0,23
1999	2397082	5369	0,22
2000	2332359	5207	0,22
2001	2251755	5317	0,24
2002	2171480	5223	0,24
2003	2093692	4798	0,23
2004	2007965	5312	0,26
2005	1934245	4915	0,25

По состоянию на конец года	Всего детей в возрасте до 18 лет	Из них выявлено детей-сирот	
2006	1868572	4472	0,24
2007	1819095	4451	0,24
2008	1781509	3937	0,22
2009	1757640	3907	0,22
2010	1737402	4005	0,23
2011	1730937	4049	0,23
2012	1741768	3084	0,18

Источник: Министерство образования Республики Беларусь

По состоянию на 2012 год только 15% из почти 4 тыс. биологических сирот находились на государственной форме опеки. Это свидетельствует о нескольких тенденциях. Во-первых, в случае смерти родителей родственники зачастую принимают решение об оформлении опекуна над осиротевшими детьми (так происходит в 60% случаев), а во-вторых, биологические сироты, очевидно, более предпочтительны для усыновления, чем социальные, по понятным причинам. Это позволяет заключить, что биологическое сиротство является довольно незначительной в масштабах страны проблемой.

1.2. Причины сиротства

Как уже говорилось ранее, физическая утрата биологических родителей редко является причиной сиротства детей — в целом таких сирот в Беларуси не более 10%. Что же тогда является причиной оставления детей без родительской опеки? Здесь необходимо отметить, что как и в случае с многими другими социальными явлениями, в нашем обществе существуют устоявшиеся стереотипы, объясняющие данную проблему. В большинстве своем данные стереотипы являются ложными и отражают распространённую тенденцию искать простые решения (объяснения) сложным проблемам. Например, существует стереотип, что будущих сирот рожают несовершеннолетние матери. Эмпирические данные его полностью опровергают: в 2012 году количество женщин в возрасте до 20 лет, лишённых родительских прав, составило всего 43³, а это самый низкий показатель среди всех возрастных групп. Несмотря на это, несовершеннолетнее материнство всячески стигматизируется обществом. Консультации со специалистами по абортным практикам также подтверждают⁴, что не существует значимой связи между возрастом роженицы и решением отказаться от ребенка. Таким образом, возникают сомнения и относительно некоторых методов профилактики социального сиротства: введение сексуального образования в школах и распространение контрацептивов среди молодежи, с большой вероятностью, никак не скажется на количестве вновь выявляемых детей-сирот.

Ещё один устоявшийся в обществе стереотип связан со стигматизацией матери-одиночки, которая, по мнению многих, более склонна избавиться от ребенка, нежели женщина в полной семье. Данное объяснение логично, но практически не находит подтверждения в статистике. В действительности же, матери одиночки входят в группу риска, но по несколько другим причинам. Во-первых, причиной развала семьи и оставления/отобрания ребенка является не факт

³ Напомним, в их число входят и так называемые «отказники»: в Беларуси отказ от ребенка обязательно сопровождается судебным процессом с лишением матери родительских прав и признанием её обязанным лицом.

⁴ Серия таких консультаций была проведена авторами исследования осенью 2013 г.

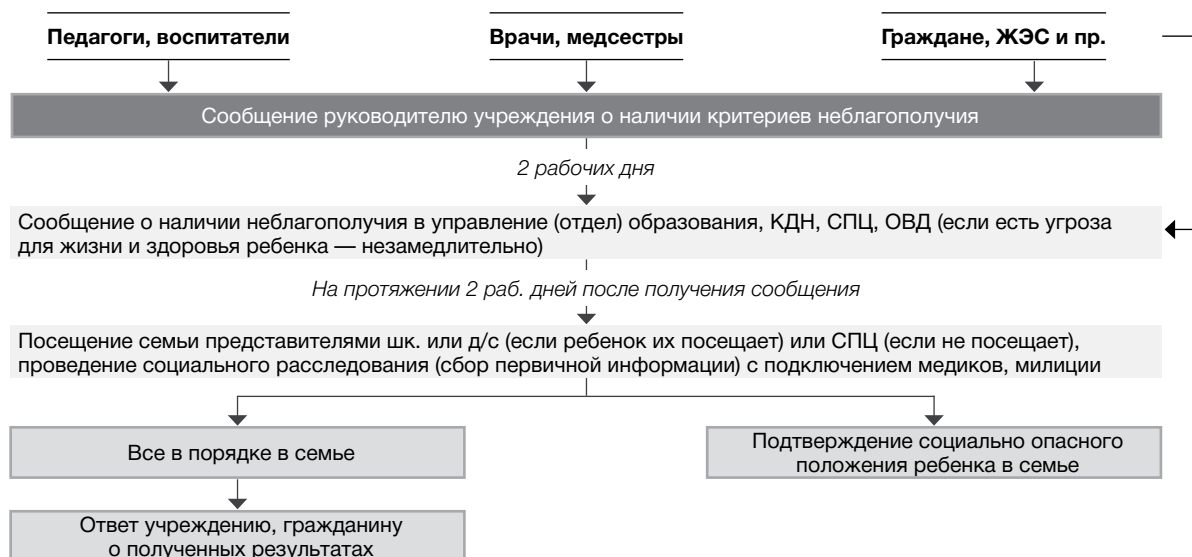
отсутствия отца, а скорее склонность матери к асоциальному поведению — в таких случаях сначала разрушаются отношения в паре, а уже потом между матерью и ребенком. Во-вторых, наблюдается определённый статистический феномен: дети одиноких матерей при попадании последних в места лишения свободы, следственный изолятор, ЛТП, могут быть признаны оставленными без опеки родителей. В итоге статистическая отчетность «загрязняется» наличием определенного количества временных сирот. То же самое происходит и в случае временной утраты одинокой матерью дееспособности или просто физической невозможности следить за ребенком (болезнь и т.д.). К сожалению, невозможно точно определить среднегодовое количество подобных детей-сирот, но есть основания полагать, что оно может достигать 350 чел., т.е. более 10% вновь выявляемых сирот.

В отличие от населения, органы власти имеют довольно четкие критерии, по которым семья может относиться к неблагополучной. Так, согласно Программе воспитания и защиты прав и законных интересов детей⁵, находящимся в социально опасном положении, под последним понимаются ситуации, когда:

- а) не удовлетворяются основные жизненные потребности ребенка (в пище, жилье, одежде, медицинской помощи и т.д.);
- б) ребенок вследствие беспризорности или безнадзорности совершает правонарушения;
- в) родители (опекуны, усыновители) ведут аморальный образ жизни (чаще всего, злоупотребляя-ют алкоголем), оказывая вредное воздействие на ребенка, жестоко обращаются с ним.

Законодательно закреплено требование к организациям и гражданам, которым известно о таких ситуациях, немедленно сообщать об этом в комиссию по делам несовершеннолетних, орган опеки и попечительства либо иные органы (см. рисунок 2). В то же время ответственность за недонесение такой информации законодательно не предусмотрена.

Рисунок 2. Схема выявления семейного неблагополучия



Источник: собственная разработка авторов

⁵ Программа воспитания и защиты прав и законных интересов детей, находящихся в социально опасном положении, утверждена приказом Министерства образования Республики Беларусь от 24.05.2011 №_336 edu.gov.by/sm.aspx?guid=1063

Для определения неблагополучия семьи используются следующие критерии: социально-экономический, медико-санитарный, социально-демографический, психолого-педагогический и криминальный. Каждый из данных критериев имеет ряд показателей.

К показателям социально-экономического критерия относятся:

- длительная безработица родителей, частая смена мест работы;
- длительный статус малообеспеченной семьи;
- расходование имущества детей и денежных средств (пособий на ребенка и т.п.) не по назначению;
- отсутствие элементарных продуктов питания, мебели и т.д.;
- необеспеченность ребенка сезонной одеждой и обувью, школьными принадлежностями и т.д.;
- задолженность (более 6 месяцев) за коммунальные услуги;
- частое обращение за материальной помощью.

На начало 2012 года главы 87,5% семей, имеющих детей, являлись работающими, 7,2% — пенсионерами, 5,3% относились к категории «прочие». По последним данным (I квартал 2013 года), удельный вес малообеспеченных семей, имеющих детей, составил 8,7% от общего числа домохозяйств. Это меньше, чем в 2012, а также 2011 (когда имела место девальвация белорусского рубля) годах, однако на 1,5 процентных пункта выше, чем в 2010 году. В 2012 году малообеспеченной была почти каждая третья (27,8%) семья, воспитывающая трех и более детей. Тогда как среди семей с двумя и одним ребенком этот показатель составил 12,2 и 6,3% соответственно.

Традиционно доля малоимущих выше в сельской местности. Так, в 2011 году такие семьи на селе встречались примерно вдвое чаще, чем в городе. При этом доходы ниже бюджета прожиточного минимума имела каждая четвертая сельская семья с двумя и более детьми. Каждый десятый несовершеннолетний (11,4%) является малообеспеченным. Кроме того, треть всех малоимущих белорусов — дети (см. таблицу 4).

Таблица 4. Малообеспеченность среди детей

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% малообеспеченных (всё население)	12,7	11,1	7,7	6,1	5,4	5,2	7,3	6,3
% малообеспеченных среди детей (0–17 лет)	20,4	17,6	12,9	11,5	10,1	9,9	13,3	11,4
% малообеспеченных среди детей до 6 лет	—	—	14,4	12,6	10	10,3	14,2	13
% малообеспеченных среди детей от 7 до 15 лет	—	—	13	11,5	10,8	10,1	13,4	10,7
% детей (0–17 лет) в общей численности малообеспеченного населения	33,7	33,4	35,5	39	38,2	40,6	34,4	35
% детей (до 6 лет) в общей численности малообеспеченного населения	—	—	13,6	14,9	14,2	15,8	15,2	17,2
% детей (7–15 лет) в общей численности малообеспеченного населения	—	—	17,8	19,6	19,6	20,3	16,7	15,3

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

Следует отметить, что в международной практике однозначно запрещается трактовать саму по себе бедность как повод отобрания детей из семьи.

К показателям медико-санитарного критерия относятся:

- антисанитария жилища;
- отсутствие электричества, отопления;

- алкогольная или наркотическая зависимость родителей, постановка их на учет в наркологический или психоневрологический диспансер;
- неужоженность и неопрятность детей, наличие у них частых заболеваний и травм;
- противоречивые объяснения родителей по поводу травм, синяков у ребенка; обвинение в произошедшем только несовершеннолетнего.

В 2012 году около 10% семей, воспитывающих детей, проживали в домах, не оборудованных водопроводом. Такой же процент семей не имеют телефона. В 11% домохозяйств нет канализации, в 17% — ванны или душа, а также горячей воды. Доступ в Интернет с домашнего компьютера есть у 63,5% семей, воспитывающих детей (см. таблицу 5).

Таблица 5. Благоустройство семей, воспитывающих детей

Удельный вес домохозяйств с детьми, имеющих:	2006	2009	2010	2011	2012
центральное отопление	85,5	84,5	86,6	87,4	86,8
газ	87,6	83,6	84,5	84,5	84
водопровод	88,4	87,9	90,7	90,8	90,4
канализацию	86,1	86,1	89,2	89,3	88,3
ванну или душ	79,6	79,9	83	83,9	82,6
горячее водоснабжение	75,8	77,7	80,5	83,7	82,7
телефон	84	—	87,1	89	89,7
доступ в Интернет с домашнего компьютера	—	29,8	39,3	49,2	63,5

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

Отдельно стоит тема злоупотребления алкоголем и наркотическими веществами среди населения Беларуси. Забегая вперед, стоит отметить, что именно алкогольная и наркотическая зависимость родителей (в особенности матери) и является главной причиной появления социальных сирот.

По данным Всемирной организации здравоохранения⁶, Беларусь занимает 11-е место в мире по общему потреблению (учтенному и неучтенному) чистого этилового спирта: 15,13 литров на душу населения от 15 лет и старше⁷. По данным Министерства здравоохранения Беларуси, объем потребления спиртных напитков на душу населения с 1995 по 2012 годы увеличился с 6,7 до 11,97 литра абсолютного алкоголя⁸. На протяжении последнего десятилетия отмечался рост связанных с алкоголем проблем, таких классических индикаторов алкоголизации населения, как смертность от заболеваний, связанных с употреблением алкоголя и увеличение количества острых алкогольных отравлений.

На конец 2012 года на учете состояло почти 200 тыс. человек с диагнозом «алкоголизм и алкогольные психозы» (2044,1 на 100 тыс. населения). Из них почти 40 тысяч — женщины, и их число в последние годы растет как в абсолютном, так и в относительном измерении (см. таблицу 6).

Диагноз «наркомания» имели около 12 тысяч человек. По оперативным данным Минздрава, на 1 июля 2013 г. общее число диспансерных больных с алкоголизмом составило около 180 тыс. человек (или 1 850,7 на 100 тыс. жителей).

6 http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/msbgsruprofiles.pdf

7 http://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран_по_потреблению_алкоголя_на_человека

8 <http://minzdrav.gov.by/ru/static/press-release?id=619>

Таблица 6. Численность лиц на учете в организациях здравоохранения

Состоит на учете пациентов с диагнозом:	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Человек						
алкоголизм и алкогольные психозы	182 190	193 621	195 785	195 945	195 239	193 450
в т.ч. женщины	31 956	34 484	36 264	37 173	38 791	38 830
наркомания	6 873	8 688	9 346	10 495	10 872	11 814
На 100 000 человек						
алкоголизм и алкогольные психозы	1 909,3	2 035,2	2 060,9	2 066,7	2 062,7	2 044,1
в т.ч. женщины	626,4	677,7	713,6	732,8	765,6	766,4
наркомания	72,0	91,3	98,4	110,7	114,9	124,8

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

«Лидером» по числу больных, состоящих под наблюдением, на 100 тысяч населения из года в год остается Гродненская область. Наименьший показатель — у города Минска.

Около 90 тысяч человек наблюдаются в группе профилактического учета как употребляющие алкоголь с вредными последствиями, среди них 16 тысяч несовершеннолетних.

Статистика свидетельствует, что продолжительность жизни пьющих людей укорачивается в среднем на 15 лет, примерно половина всех дорожных происшествий совершена в нетрезвом виде, алкоголизм резко снижает качество жизни, приводит к преждевременной старости и инвалидности.

От причин, связанных с употреблением алкоголя (случайные отравления, хронический алкоголизм, алкогольных психоз, алкогольная болезнь печени), в 2012 году умерло 3 107 человек (32,8 на 100 тыс. населения), в т.ч. 742 женщины.

Абсолютным противопоказанием для приёма спиртных напитков даже в малых дозах являются: нервно-психические заболевания, травмы, контузии, ушибы головного мозга, острые заболевания почек и печени, сахарный диабет, беременность. Подростковый возраст (до 18 лет) также является противопоказанием для потребления алкогольных напитков из-за незрелости иммунной системы организма.

Начиная с 2010 года наблюдается некоторое снижение числа вновь выявляемых больных алкоголизмом. Так, если в 2007 году было 333 случая на 100 тыс. населения, то в 2012 — 251 случай. В то же время, число «зарегистрированных» наркоманов растет (см. таблицу 7).

Таблица 7. Заболеваемость алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией

Численность пациентов с впервые установленным диагнозом:	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Человек						
алкоголизм и алкогольные психозы	31 822	31 419	33 197	27 949	27 195	23 742
в т.ч. женщины	6 500	6 576	8 003	5 643	5 609	4 867
наркомания	1 122	1 395	1 455	1 833	1 428	1 595
На 100 000 населения						
алкоголизм и алкогольные психозы	332,8	329,8	349,2	294,5	287,1	250,9
в т.ч. женщины	127,2	129,1	157,4	111,1	110,6	96,1
наркомания	11,7	14,6	15,3	19,3	15,1	16,9

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

К сожалению, мы не располагаем данными о количестве семей, где отец и/или мать имеют данный недуг, поэтому можем оперировать лишь общими данными. Как отмечалось выше, по

данным Минздрава, 16 тысяч несовершеннолетних наблюдаются в группе профилактического учета как употребляющие алкоголь с вредными последствиями.

В мае 2013 года Академия последипломного образования обнародовала результаты опроса, проведенного среди школьников⁹. Было опрошено более 3,3 тысяч учащихся средних школ, ПТУЗов и ССУЗов в возрасте 16-17 лет из всех регионов страны.

Средний возраст, в котором учащиеся впервые попробовали курение — 13,6 года, слабоалкогольные напитки — 14,5 года, крепкие алкогольные напитки — 14,9 года, марихуану и курительные смеси — 16,9 года. Причем алкогольные напитки раньше пробуют девушки, жители сельской местности и учащиеся из неблагополучных семей.

Для большинства респондентов, ответивших на этот вопрос утвердительно, приобретение сигарет, алкогольных напитков и токсических веществ сложности не представляет. Немногим менее 20% считают также вполне доступными наркотические вещества. Молодых людей к употреблению психоактивных веществ побуждает любопытство (42,8%), влияние друзей (38,8%), стремление испытать удовольствие (30%). Около 25% опрошенных отметили такие факторы, как безделье, отсутствие полезных и интересных занятий; желание придать себе смелость и уверенность, выглядеть авторитетным; стремление «быть своим» в компании; незнание последствий употребления; неумение контролировать себя.

В 2012 году при поддержке ЮНИСЕФ было проведено кластерное обследование по оценке положения детей и женщин в Беларуси¹⁰. 10,3% опрошенных женщин и 8,1% мужчин в возрасте 15-24 лет сообщили, что выпили хотя бы одну порцию алкоголя до 15 лет.

В таблице 8 представлено количество несовершеннолетних с впервые установленным диагнозом «алкоголизм». В 2012 году на 100 тысяч детей приходилось 1,6 случаев болезни. В то же время на 100 тысяч граждан в возрасте 18-19 лет этот показатель составил 116,6 (в 70 раз больше). Скорее всего, эти юные белорусы обрели пагубную привычку, будучи несовершеннолетними. То же касательно наркомании: 0,6 случаев на 100 тыс. несовершеннолетних, и 50,6 (в 80 раз больше) среди юношей и девушек 18-19 лет.

Таблица 8. Заболеваемость алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией по возрастным группам

Численность пациентов с впервые установленным диагнозом:	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Человек					
алкоголизм и алкогольные психозы:						
в возрасте 0–17 лет	83	66	63	47	26	27
в возрасте 18–19 лет	368	379	404	370	311	274
наркомания и токсикомания						
в возрасте 0–17 лет	46	50	30	26	21	10
в возрасте 18–19 лет	135	241	79	104	63	119
	На 100 000 человек соответствующего возраста					
алкоголизм и алкогольные психозы:						
в возрасте 0–17 лет	4,5	3,7	3,6	2,7	1,5	1,6
в возрасте 18–19 лет	118,6	126,7	142,8	137,7	122,5	116,6
наркомания и токсикомания						
в возрасте 0–17 лет	2,5	2,8	1,7	1,5	1,2	0,6
в возрасте 18–19 лет	43,5	80,6	27,9	38,7	24,8	50,6

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

⁹ http://naviny.by/rubrics/society/2013/05/02/ic_news_116_415987/

¹⁰ <http://belstat.gov.by/homep/ru/households/mics/results.pdf>

Как было указано выше, одним из показателей для определения социально опасного положения является наличие у детей частых заболеваний и травм. В 2012 году выявлено 147 508 случаев травм и отравлений (8495,3 на 100 тыс. несовершеннолетних), а также 121,1 тыс. случаев инфекционных и паразитарных болезней и около 25 тыс. случаев психических расстройств и расстройств поведения (см. таблицу 9).

Таблица 9. Отдельные заболевания несовершеннолетних

	Всего, тыс.единиц				На 100 000 детей			
	2005	2010	2011	2012	2005	2010	2011	2012
Число зарегистрированных случаев заболеваний с впервые установленным диагнозом:	3 098,6	3 159,5	3 260,0	3 010,6	157 876	180 501	187 984	173 384
из них:								
инфекционные и паразитарные болезни	135,4	99,6	125,6	121,1	6 896,8	5 699,6	7 240,9	6 976,5
психические расстройства и расстройства поведения	35,6	26,4	26,7	24,5	1 814,4	1 513,3	1 537,2	1 410,0
травмы, отравления и др. последствия воздействия внешних причин	168,8	152,3	150,2	147,5	8 599,8	8 715,9	8 664,0	8 495,3

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

К показателям социально-демографического критерия СОП относятся:

- статус родителей без определенного места жительства;
- неправильное репродуктивное поведение семьи (беременности, которые часто заканчиваются абортами или отказом от ребенка);
- выраженная конфликтная ситуация при разводе;
- посещение деструктивных сект;
- родители ранее лишались родительских прав по отношению к старшим детям.

Показатели психолого-педагогического критерия:

- равнодушие родителей, отсутствие заботы и внимания к ребенку;
- непосещение родителями школы ребенка;
- систематическое применение антипедагогических мер воздействия;
- насилие и жестокое отношение к ребенку;
- уклонение родителей от контактов со специалистами, игнорирование их рекомендаций. Затяжные конфликты в семье.

Криминальный критерий включает следующие показатели:

- постановка родителей на учёт в органах внутренних дел;
- нарушение родителями общественного порядка;
- аморальный образ жизни;
- вовлечение ребенка в преступную деятельность и антиобщественное поведение (приобщение к спиртному, наркотикам, проституции, попрошайничеству, азартным играм);
- проявление жестокости в семье и вне семьи;
- наличие судимых членов, приверженных к субкультуре преступного мира;
- попытки самоубийства одного из членов семьи;
- пропуски занятий, наличие вредных зависимостей, постановка на учет, уходы ребенка из семьи, бродяжничество, попрошайничество, совершение правонарушений, попытки суицида у ребенка.

В 2012 году 6,5 тысяч несовершеннолетних потерпели от различного рода преступлений, большинство которых (4756 случаев) — это уклонение родителей от содержания детей (см. таблицу 10).

Таблица 10. Численность несовершеннолетних, потерпевших от преступлений

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всего потерпевших несовершеннолетних, человек	7 305	7 153	6 128	10 650	9 017	6 485
0-13 лет, %	28,3	39,1	43,6	58,3	60,0	60,3
14-17 лет, %	71,7	60,9	56,4	41,7	40,0	39,7
по видам преступлений						
в сфере семейно-бытовых отношений	47	100	91	84	75	57
уклонение родителей от содержания детей	1 602	2 940	2 947	7 854	6 829	4 756

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

В отношении 22 детей в судах рассмотрены вопросы защиты от физического и психического насилия, жестокого, грубого или неуважительного отношения; в отношении 15 — от сексуальной эксплуатации и домогательств. Также в судебном порядке решались вопросы имущественных и жилищных прав 3 358 детей.

В 2012 году расследовано около 3 тысяч преступлений, совершенных несовершеннолетними, из них 70% — это кражи, 10% — тяжкие и особо тяжкие преступления. Также выявлено 2610 несовершеннолетних, совершивших преступления. Большинство из них — юноши 16-17 лет (см. таблицу 11).

Таблица 11. Правонарушения, совершенные несовершеннолетними

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Выявлено несовершеннолетних, совершивших преступления, всего	5 664	5 167	4 410	3 946	3 347	2 610
в том числе:						
женщин	516	414	408	407	299	256
мужчин	5 148	4 753	4 002	3 539	3 048	2 354
по возрасту во время совершения преступления, лет:						
14—15	1 514	1 667	1 385	1 154	1 011	813
16—17	4 150	3 500	3 025	2 792	2 336	1 797
Из общего числа несовершеннолетних, совершивших преступления:						
обучаются в учреждениях образования — всего	—	3 762	3 263	2 868	2 567	2 072
в том числе:	—					
общего среднего	—	2 594	2 222	1 557	1 190	951
профессионально—технического высшего и среднего специального	—	989	880	1 102	1 199	958
совершили преступления:						
повторно	1 326	615	554	517	401	299
группой лиц	2 809	2 727	2 141	1 858	1 612	1 251
в состоянии алкогольного опьянения	1 517	1 324	1 034	807	763	509
в состоянии наркотического возбуждения	16	15	25	16	11	12
лица, имеющие судимость	1 326	615	554	517	401	299
привлечено к уголовной ответственности	5 602	5 022	2 902	2 249	2 261	1 136

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

Стоит отметить, что в 2012 году 1103 несовершеннолетних были осуждены за те или иные виды преступлений (в 60% случаев — за кражу, 17% — тяжкие и особо тяжкие преступления) (см. таблицу 12).

Таблица 12. Численность осужденных несовершеннолетних

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Осуждено, всего	5 113	4 484	2 696	2 046	1 978	1 103
из них за:						
убийство и покушение на убийство	26	22	12	15	6	5
умышленное причинение тяжкого телесного повреждения	63	52	32	35	35	14
изнасилование и покушение на изнасилование	21	23	15	13	6	3
грабеж	2 659	2 523	1 445	1 102	1 122	659
разбой	111	73	56	32	17	24
мошенничество	116	94	50	30	22	13
хулиганство	1 011	747	425	300	281	92
угон транспортного средства	235	196	153	143	113	99
преступления, связанные с наркотиками	91	55	38	53	43	25
из общего числа осужденных несовершеннолетних, осуждены за тяжкие и особо тяжкие преступления	1 558	480	354	942	701	192
численность осужденных несовершеннолетних от общего числа осужденных, %	7,2	6,5	4,3	3,4	3,6	2,7

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

В структуре осужденных несовершеннолетних (таблица 13) доля воспитывавшихся вне семьи составляет 5,8 % (на 0,3 пп больше, чем годом ранее). В то же время, как отмечалось ранее, сироты занимают 1,43% от общей численности детей. Таким образом, среди детей, воспитывающихся вне семьи, случаи конфликтов с законом встречаются в 4 раза чаще.

Таблица 13. Структура осужденных несовершеннолетних

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Осуждено, всего						
человек	5 113	4 484	2 696	2 046	1 978	1 103
процентов	100	100	100	100	100	100
воспитывались в семье с одним родителем	30,5	32,4	34,4	31,9	30,2	33,6
воспитывались вне семьи	5,1	4,2	4,9	4,9	5,5	5,8
не учившиеся и не работавшие	17,5	14,1	14,5	17,0	16,2	16,3
группой лиц	55,8	56,5	51,7	51,5	54,0	58,3
из них с участием взрослых	23,1	22,9	21,1	22,6	23,8	24,0
лица, имеющие судимость	21,2	23,1	27,2	25,7	23,7	21,6
освобождались от уголовной ответственности	0,1	0,1	0,3	0,3	0,7	0,2
состояли на учете в органах внутренних дел	28,5	27,7	31,9	31,0	34,5	34,2

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

Здесь необходимо отметить, что львиная доля преступлений, совершенных сиротами, приходится на подростков 16-17 лет, учащихся профессионально-технических училищ. Этот возраст для данной группы детей-сирот является своеобразным «переходным», когда они, выйдя из интернатного учреждения или приёмной семьи, начинают вести полусамостоятельную жизнь. По оценкам специалистов, для детей-сирот характерно скорее использование тактики обмана и мошенничества при совершении преступления, чем применение грубой физической силы.

В 2012 году подростки совершили 23 328 административных правонарушений (в 2011 году — 25 710). Большинство случаев — распитие спиртных напитков или появление в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения (таблица 14).

Таблица 14. Число административных правонарушений, совершенных детьми

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Число административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними — всего	17 918	29 029	32 001	26 624	25 710	23 328
в том числе за:						
мелкое хищение	1 232	1 857	1 648	1 572	1 692	1 398
мелкое хулиганство	2 953	4 170	3 769	3 281	2 828	2 231
распитие спиртных напитков или появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения	6 073	8 996	9 689	10 631	10 439	8 818
управление транспортным средством лицом, не имеющим права управления	1 598	1 732	2 447	1 737	2 240	2 197
нарушение правил дорожного движения пешеходом и иными участниками дорожного движения, либо отказ от прохождения проверки (освидетельствования)	2 907	7 839	8 206	4 186	3 625	3 682
другие правонарушения	3 155	4 435	6 242	5 217	4 886	5 002

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

За последние 5 лет наблюдается некоторый рост количества малолетних правонарушителей, что связано, в первую очередь, с активизацией работы милиции по таким направлениям, как распитие спиртных напитков в общественных местах и нарушение правил дорожного движения. На учете в органах внутренних дел состоят 14 147 несовершеннолетних, из них 15,4% — младше 14 лет; 313 — содержатся в воспитательных /исправительных учреждениях (таблица 15).

Таблица 15. Численность несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел

	2007*	2008*	2009	2010	2011	2012
Численность несовершеннолетних — всего	16 084	14 200	14 556	14 923	14 839	14 147
в том числе в возрасте, лет:						
до 14	3 324	2 768	2 280	2 304	2 380	2 182
14–15	—	—	4 219	4 269	4 250	4 025
16–17*	12 760	11 432	8 057	8 350	8 209	7 940
работающие	—	—	429	437	454	401
не работающие и не учащиеся	686	445	421	361	260	234
женского пола	2 590	2 365	2 690	2 977	3 018	3 185
освобожденные из мест лишения свободы	209	156	106	86	51	48

*За 2007–2008 годы данные приведены по несовершеннолетним в возрасте 14–17 лет.

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

В целом, правонарушения среди подростков не являются чем-то необычным, хотя и признаются психологами девиантным поведением — в частности, именно поэтому среди критериев отнесения к СОП есть криминальный. Тем не менее, криминал вряд ли может рассматриваться как самостоятельная причина сиротства. Скорее, это побочный эффект того образа жизни, который ведут родители потенциального сироты. Известно, что попрошайничество, мошенничество и кражи являются элементом выживания для детей, родители которых не в состоянии обеспечить удовлетворение их базовых потребностей в силу своего асоциального поведения, алкогольной или наркотической зависимости. Также криминал может быть и следствием сиротства, когда среди подростков, особенно находящихся в условиях полузакрытого учреждения, происходит культивация преступной субкультуры и традиций. Кроме того, подросток с опытом нахождения в интернатном учреждении подсознательно может стремиться попасть в аналогичное учреждение, где быт подчинён понятным ему правилам, коим являются места лишения свободы.

О наличии социально опасного положения в семье может свидетельствовать суицидальное поведение ребенка. По данным за 2011 год, коэффициент смертности от самоубийств в возрасте до 19 лет составил 14,2 на 100 тыс. населения. К сожалению, практически отсутствуют статистические данные о действительных причинах самоубийств среди подростков, а также о социальной структуре самоубийц (таблица 16).

**Таблица 16. Коэффициенты смертности от самоубийств
(число умерших на 100 тыс. человек соответствующего пола и возраста)**

	2005	2008	2009	2010	2011
	Всё население				
Мужчины и женщины					
1–4 года	—	—	—	—	—
5–9 лет	—	—	—	—	0,2
10–14 лет	2,3	1,4	2,5	1,3	2,2
15–19 лет	11,4	12,2	13,7	16,1	11,8

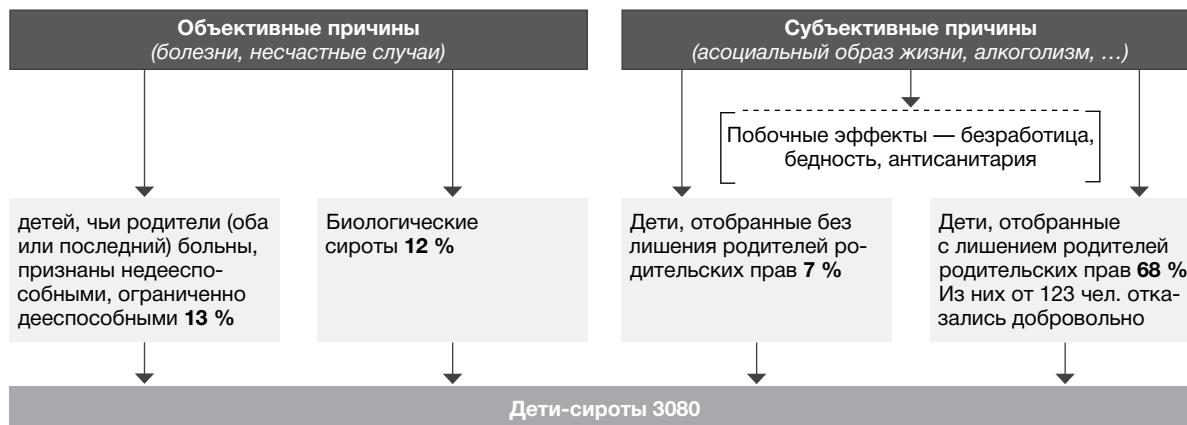
Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

Подводя итог, можно сказать, что критерии определения ребенка находящимся в социально опасном положении включают в себя как действительные причины сиротства (например, алкоголизм родителей), так и сопутствующие проблемы (безработица, бедность).

Для лучшего понимания причин сиротства видится возможным предложить их типологию (рисунок 3). В большинстве случаев дети становятся сиротами не по добровольному желанию родителей и не по объективным причинам (постоянная или временная утрата или ограничение дееспособности родителями), а по решению органов опеки и попечительства (временно, когда получают статус НГЗ) и суда. Главная же причина отобрания ребенка у родителей — их асоциальный образ жизни, при котором ребенок практически лишён возможности нормально развиваться. В свою очередь, причиной такого образа жизни в большинстве случаев является хроническая алкогольная или наркотическая зависимость родителей. Такие декларируемые причины сиротства, как бедность или криминальная обстановка самостоятельно не являются явлениями, ведущими к обретению ребенком статуса сироты. Экстремальные случаи, когда ро-

дители лишаются прав по причине эксплуатации детей, нанесения им серьёзных телесных повреждений, вовлечения в совершение тяжких преступлений и т.д., крайне редки и исчисляются всего несколькими десятками в год.

Рисунок 3. Типология причин сиротства
(цифрами приведена доля каждой группы детей за 2012 г.)



Источник: собственная разработка авторов, расчеты на основе данных Министерства образования Республики Беларусь

Отдельно среди причин сиротства можно выделить добровольный отказ от ребенка. В настоящий момент процент таких отказов довольно невелик — всего 123 случая за 2012 год, или 4% от всех выявленных за этот год детей-сирот (см. таблицу 17). Наблюдается положительная тенденция падения доли отказников в общей численности вновь выявленных сирот (особенно по сравнению с 1999-2004 гг.), что, однако, связано с достаточно спорной практикой обязательного лишения таких родителей прав и признания их обязанными лицами.

Таблица 17. Количество детей, от которых отказались родители, 1993-2012 гг.

По сост. на конец года	Всего выявлено детей-сирот	Из них дети, от которых отказались родители		По сост. на конец года	Всего выявлено детей-сирот	Из них дети, от которых отказались родители	
		всего	%			всего	%
1993	3777	—	—	2003	4798	412	8,59
1994	3714	311	8,37	2004	5312	483	9,09
1995	4006	352	8,79	2005	4915	349	7,10
1996	4835	364	7,53	2006	4472	271	6,06
1997	5676	425	7,49	2007	4451	184	4,13
1998	5870	420	7,16	2008	3937	136	3,45
1999	5369	433	8,06	2009	3907	115	2,94
2000	5207	461	8,85	2010	4005	117	2,92
2001	5317	552	10,38	2011	4049	126	3,11
2002	5223	525	10,05	2012	3084	123	3,99

Источник: Министерство образования Республики Беларусь

1.3. Последствия сиротства

В настоящее время в Беларуси актуальна проблема социального сиротства.

Феномен социального сиротства связывается с двумя факторами: кризисом семьи и социально-экономической нестабильностью в обществе. Эти факторы образуют круг причин появления социальных сирот:

- социальная дезорганизация семей;
- материальные и жилищные трудности родителей;
- нездоровые отношения между родителями;
- слабость нравственных устоев;
- негативные явления, связанные с деградацией личности взрослого человека (алкоголизм, наркомания, злостное уклонение от обязанностей по воспитанию ребенка).

В условия школы-интерната дети постоянно находятся в кругу сверстников, в кругу одних и тех же педагогических воздействий. В этом большая сила школы-интерната, т.к. возникает возможность уничтожить стихийный характер тех влияний, которые получает ребенок от окружающей среды, но в то же время при таких условиях любая ошибка воспитания, недостаток педагогических воздействий уже никак и никем не будут компенсированы. А это может привести и к неправильному, и к недостаточному развитию ребенка. В школе-интернате общение младших со старшими детьми и взрослыми очень ограничено. Таким образом, у детей отпадает один из важнейших источников постоянного накопления опыта и знаний. Если не найти способов восполнить этот пробел, то общее развитие ребенка может оказаться задержанным¹¹.

Уровень социального интеллекта у детей из полных семей выше, чем у детей, находящихся на формах госопеки (детских домах, школ-интернатов, домов-ребенка, домов-интернатов и др.). Наименее благополучным является уровень развития детей, оставшихся без семьи в грудном возрасте. Если в 90% случаев живущие в семье дети достигают нормального развития, то среди детей, воспитывающихся без семьи, этот показатель составляет лишь 12%. Наибольшие различия между ними заметны в формировании речи и социальных связей, что проистекает из-за недостатка общения детей-сирот со взрослыми. В работе приводятся данные исследования И.Лангемейера и З.Матейчика, которые считают, что больше всего на характер приспособленности сказывается умение детей вступать в контакт со взрослыми. Многие дети, воспитывающиеся без семьи, развиваются дисгармонично, что может проявляться в форме агрессивности, раздражительности, беспокойства¹².

По данным исследования Фрухт Э.Л., Хрикуловой М.А., Денисенко Е.В.¹³, в 1980-х годах в доме ребенка общего типа только 4,5% детей развивались в пределах возрастной нормы. На первом году жизни в первые 3 месяца сроки формирования умений у детей из дома ребенка и воспитывающихся в семье не имели существенных различий, но уже к 5 месяцам у первых отмечалась значительная задержка в развитии, к 11-12 месяцам глубина отставания увеличилась до трёх и более месяцев.

11 Зарецкий В.К., Дубровская М.О., Ослон В.Н. Холмогорова А.Б. Пути решения проблемы сиротства в России. — М., 2002.

12 Изучить условия и результаты развития и воспитания детей, лишённых родительского попечения, в семье и различных типах детских интернатных учреждений и составить их сравнительную характеристику: отчет о НИР (заключит.) / Нац. ин-т. образования ; рук. темы А. А. Аладын. — Минск, 2004. — 98 с.

13 Залысина И. А.; Смирнова Е. О. Некоторые особенности психического развития дошкольников, воспитывающихся вне семьи // Вопросы психологии. — 1985 — № 4.

В результате этого во взрослой жизни у детей будет наблюдаться отставание в уровне интеллектуального развития и, как следствие, снижение производительности труда.

Для детей, находящихся на интернатных формах опеки, характерна слабость нервной системы. Они эмоционально неустойчивы, их отличает неуравновешенность состояния нервной системы и лёгкость возникновения состояния возбуждения, малая подвижность нервных процессов, следствием чего является лёгкость возникновения утомления и переутомления, трудность адаптации к переходу из одного состояния в другое, неадекватность поведения.

По причине узкого кругозора, ограниченного контакта с людьми, бедного чувственного опыта, низкой адаптации к окружающей среде у детей, воспитывающихся в интернатных формах устройства, отмечается более высокий уровень фрустрации, чем у детей, воспитывающихся в полных семьях. Высокий уровень фрустрации является одной из причин суицидального поведения. В этой связи общество от преждевременной смерти несёт экономические потери — сокращение доходов. Потерянный вследствие суицида доход государства заключается в опустошении трудовых ресурсов, обесценивании ранее вложенных в человека инвестиций, прекращении создания дополнительного ВВП и налоговых поступлений в бюджет.

У детей, воспитывающихся в школе-интернате, возникает множество проблем, с которыми не сталкиваются обычные дети. Мухина В.С. (1989 г.) вычленила следующие общие причины, негативно сказывающиеся на воспитанниках государственных интернатных учреждений:

- необходимость адаптироваться к большому числу сверстников, что порождает эмоциональное напряжение, тревожность, агрессивность;
- деформированная компенсация недостающих эмоций, любви, нормального человеческого общения; отсутствие возможности уединиться;
- формирование иждивенческой позиции при отсутствии бережливости и ответственности; стихийное возникновение чувства «мы», разделение на «своих» и «чужих»¹⁴.

Интегрирующей причиной нарушений Мухина В. С. считала неразвитость и искажённость жизненно важных потребностей в любви и признании, невозможность реализовать в условиях школы-интерната чувства стабильности и защищённости.

Дети, лишённые родительского попечения, наиболее склонны к бродяжничеству, подвержены опасности стать жертвами насилия и преступлений (объектами сексуальных посягательств и предметом торговли) или быть вовлечёнными в преступную деятельность. Они рано приобщаются к алкоголю и наркотикам. Распространённость гинекологических патологий у безнадзорных девочек-подростков составляет 12-14%. Нарушение психики отмечено у 70% безнадзорных детей, почти 15% из них употребляли наркотики и психотропные вещества. Безнадзорные и беспризорные дети наиболее подвержены заболеваниям ВИЧ-инфекцией.

У оторванного от родителей и помещенного в условия интерната ребенка снижается общий психический тонус, нарушаются процессы саморегуляции, доминирует пониженное настроение. У большинства детей развиваются чувства тревоги и неуверенности в себе, исчезает заинтересованное отношение к миру. Ухудшается эмоциональная регуляция, эмоционально-познавательные взаимодействия, тормозится интеллектуальное развитие. Чем раньше ребенок отрывается от родительской семьи, чем дольше и в большей изоляции он находится в учреждении, тем более выражены деформации по всем направлениям психического развития. Формиру-

14 Мухина В. С. Шестилетний ребенок в школе. — М., 1986.

ется комплекс сложных нарушений эмоционального развития: обеднение эмоциональных проявлений, затруднения в общении, вплоть до полного отсутствия тенденции к сотрудничеству, нарастание пассивности, быстрая утрата побудительных мотивов¹⁵.

По свидетельству психологов, у ребенка с холерическим темпераментом проявляются агрессивность, болезненное честолюбие, быстрая истощаемость нервной системы, подозрительность, завистливость; дети-сангвиники становятся сдержанными, осторожными, уступчивыми, скрытными, склонными к страхам и неврастению; у флегматиков развиваются нерешительность, робость, боязливость. Эти отклонения у «отказников» часто закрепляются и трудно поддаются коррекции. Как правило, такие дети поступают в детский дом из алкогольных семей. Всем им свойственна устойчивая привычка ко лжи, так как они вынуждены были скрывать от других людей правду об алкоголизме родителей, их ссорах, оскорблениях и побоях. В то же время эти дети склонны в своем поведении подражать дурному примеру своих родителей¹⁶.

Психолог Э.А. Минкова отмечает свойственную этим детям крайнюю ситуативность умственных действий, которая определяется либо предметным окружением, либо прямыми указаниями взрослого, неразвитое воображение, отсутствие познавательной инициативы и целеустремленности. Дети не умеют фантазировать, мечтать, их желания ограничены сиюминутными потребностями. При этом отмечается целый набор негативных черт характера: замкнутость, зависть, недоверие к людям и миру, болезненное честолюбие, упрямство, эгоизм, агрессивность¹⁷.

Психологи и педагоги отмечают нервозность многих воспитанников, повышенную возбудимость, подверженность ночным страхам, фантазиям и выдумкам либо о страшном, либо о хорошем, что демобилизует ребенка. На многих детях даже внешне появляется печать отверженности: нередко наблюдаются психическая мышечная напряжённость лица и тела, общее подавленное состояние, тики, дефекты речи и т.д.

Детям-сиротам мало знаком язык жестов и мимики, изменчивых интонаций. Они редко проявляют сочувствие, сопереживание в отношениях с окружающими людьми. Им часто свойственны замкнутость, заторможенность, упрямство, негативизм.

В исследованиях Э.А. Минковой приводится эмоциональный портрет воспитанника детского дома, который характеризуется такими чертами, как:

- пониженный фон настроения;
- бедная гамма эмоций, однообразие эмоционально-экспрессивных средств общения;
- склонность к быстрой смене настроения (оживление переходит в плач, крик; благодушие, приподнятое настроение — в угрюмость, агрессию);
- однообразность и стереотипность эмоциональных проявлений;
- эмоциональная поверхностность, которая сглаживает отрицательные переживания и способствует их быстрому забыванию;
- неадекватные формы эмоционального реагирования на одобрение и замечание (от пассивности и равнодушия до агрессивности и враждебности);
- повышенная склонность к страхам, тревожности и беспокойству;

15 Тюгашев Е.А.. Семейное воспитание: Учебное пособие. — Новосибирск: СибУПК, 2006

16 Зарецкий. В.К. Пути решения проблемы сиротства в России / В.К. Зарецкий, М.О. Дубровская. — М.: Педагогика, 2002. — С. 22-34.

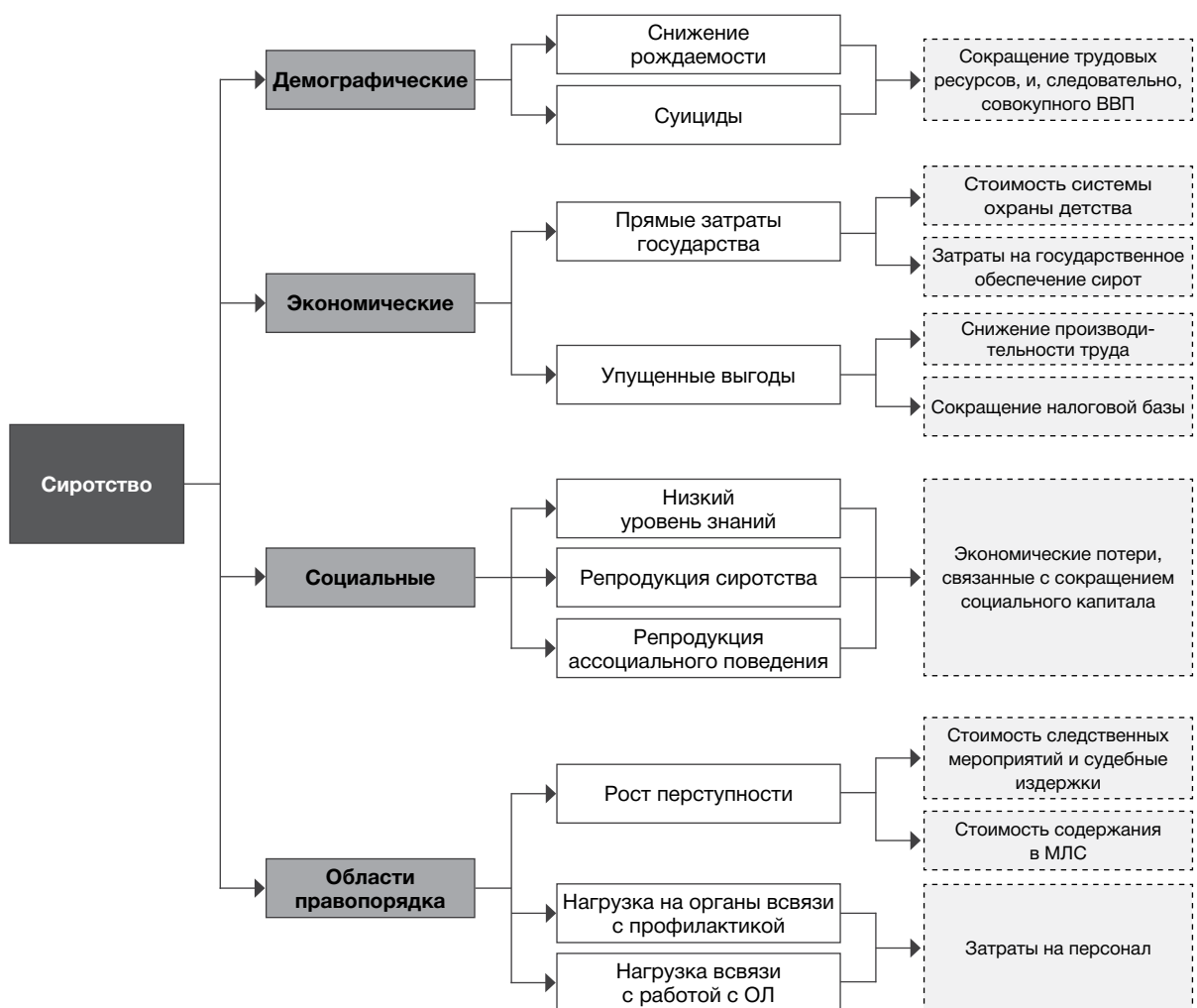
17 Минкова, Э.А. Особенности личности ребёнка, воспитывающегося вне семьи / Э.А. Минкова // Очерки. о развитии детей, оставшихся без родительского попечения. — М.: ТОО «Симс», 1995. — С. 22-26

В целом же последствия нарушения развития детей в интернатных учреждениях могут быть компенсированы, если им оказывается психологическая помощь, имеется квалифицированный персонал, совершенствуются социальные и материальные условия, проводится специальная работа с детьми и группами детей, обеспечивается преемственность и последовательность в воспитании. Основные направления этих воздействий связаны с улучшением отношений взрослого и ребенка, а также детей между собой.

Нарушения и отклонения в развитии детей-сирот напрямую влияют на их последующую жизнь в обществе, поэтому для целей данной работы предлагается типологизировать последствия сиротства для всего общества (см. рисунок 4). Здесь необходимо выделить основные группы последствий, к которым относятся: демографические, экономические, социальные и области правопорядка. Каждое из последствий имеет и определенный экономический эффект (в нашем случае негативный). Далеко не все эффекты поддаются количественному измерению (см. Раздел IV работы).

Попытка экономической оценки некоторых последствий сиротства для белорусского общества будет предпринята в Разделе IV.

Рисунок 4. Типология интегральных последствий сиротства



Источник: разработка авторов

Раздел II.

Государственная политика в области охраны детства

2.1. Общие положения

В работе с неблагополучными семьями и детьми, находящимися в социально опасном положении (далее — СОП), а также с детьми, нуждающимися в государственной защите (далее — НГЗ), все учреждения и организации должны руководствоваться определенным набором нормативно-правовых и инструктивно-методических документов. Проанализируем основные из них.

Основными нормативными правовыми актами в данной сфере являются Конституция Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь о браке и семье, Закон Республики Беларусь «О правах ребенка».

Закон Республики Беларусь «О правах ребенка» определяет категории детей, которые находятся в неблагоприятных условиях и экстремальных ситуациях. Сюда относятся: дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды и дети с особенностями психофизического развития; дети, пострадавшие от стихийных бедствий, аварий и катастроф; дети-беженцы; дети, привлекаемые к административной и/или уголовной ответственности; дети, подвергнутые насильственному перемещению.

Непосредственно вопросам защиты прав детей, особенно проживающих в неблагополучных семьях, посвящены главы 10-11 и 13-14 раздела IV Кодекса Республики Беларусь о браке и семье. В первой редакции Кодекса не оговаривались вопросы защиты детей, признанных СОП или НГЗ вопросы. В ходе внесенных изменений и дополнений Кодекс закрепил:

- необходимость защиты прав и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей, находящихся в социально опасном положении (ст. 66-1 — 67);
- возможность отобрание ребенка по решению комиссии по делам несовершеннолетних районного, городского исполнительного комитета, местной администрации района в городе (ст. 85 — 85-1);
- обязанности родителей по содержанию детей (ст. 91);
- обязательное возмещение родителями расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении (ст. 92-93);
- выявление и учет детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей, находящихся в социально опасном положении;
- ответственность за нарушение законодательства при выявлении, учёте и/или устройстве детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей, находящихся в социально опасном положении (глава 13);
- органы, которые обязаны осуществлять деятельность по защите прав и законных интересов детей, находящихся в социально опасном положении (ст. 116).

После внесения в Кодекс о браке и семье нормы о возмещении родителями расходов на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении, была принята Инструкция о порядке возмещения расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении, в доход бюджета (2002 г.). Она установила перечень родителей, которые обязаны возмещать государству расходы за содержание детей (дети отобраны по решению КДН или на основании решения суда без лишения родительских прав; родители лишены родительских прав; находятся в розыске, лечебно-трудовых профилакториях или в местах содержания под стражей, лишения либо ограничения свободы).

Особенно значимым законодательным актом в сфере социальной защиты детей, признанных СОП или НГЗ, является Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Он ввел в национальную систему защиты детства новое понятие — несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении; определил, что такое индивидуальная профилактическая работа; расписал полномочия государственных органов и учреждений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

7 января 2006 г. вступил в силу Закон Республики Беларусь от 21 декабря 2005г. «О гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Вновь принятый Закон систематизировал нормы, определяющие сущность и содержание государственной социальной политики в отношении детей, лишенных родительского попечения. Задачами Закона являются:

- закрепление гарантий государства по социальной защите детей-сирот в едином законодательном акте;
- системное построение норм законодательства, регулирующих отношения в сфере предоставления детям-сиротам государственных гарантий по социальной защите;
- устранение пробелов в правовом регулировании;
- обеспечение равных прав детей-сирот на государственное обеспечение и иные гарантии по социальной защите.

Несомненным достоинством Закона является системное построение и законодательное определение используемой терминологии. В статье 1 впервые даны чёткие определения терминам «дети-сироты», «дети, оставшиеся без попечения родителей», «лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», установлен предельный возраст лиц, на которых могут распространяться дополнительные гарантии государства по социальной защите — 23 года. Нормативно определены термины «детский дом семейного типа», «детская деревня (городок)», «опекунская семья», системно изложены определения терминов «детские интернатные учреждения», «приёмная семья». Впервые введены понятия «статус детей-сирот» и «статус детей, оставшихся без попечения родителей».

Содержание гарантий государства по социальной защите детей-сирот отражено в главе 3 Закона (статьи 7-14). В частности, регламентированы обязанности государства по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Под государственным обеспечением понимается комплекс гарантированных мер, направленных на материальное обеспечение условий для реализации основных прав и удовлетворения жизненно важных нужд и потребностей детей-сирот.

Денежные нормы расходов на детей-сирот различных категорий закреплены в постановлении Совета Министров от 6 июля 2006 года № 840 «О государственном обеспечении детей-си-

рот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также содержания детей в социально-педагогических центрах, специальных учебно-воспитательных учреждениях, специальных лечебно-воспитательных учреждениях, приёмниках-распределителях для несовершеннолетних». Здесь отражены суммы ежемесячных денежных выплат на питание, одежду, обувь, мягкий инвентарь, оборудование и т.д., выплачиваемые семьям, воспитывающим детей-сирот; суммы денежной компенсации при трудоустройстве; ежемесячных выплат за пользование квартирным телефоном (кроме междугородных и международных разговоров), бытовыми услугами (прачечные, парикмахерские, ремонт обуви), проживание по договору найма в период обучения. Денежные нормы периодически пересматриваются и в постановление вносятся соответствующие изменения.

В данном разделе работы будет описана государственная политика в сфере выявления детей-сирот, их жизнеустройства и постинтернатной адаптации.

2.2. Выявление детей-сирот

Государственная политика в сфере выявления детей-сирот в её нынешнем виде окончательно сформировалась в период 2003-2008 гг., когда был принят ряд важных нормативных актов. Так, на протяжении 2003-2004 гг. принимаются положения о таких органах и учреждениях, как территориальный центр социального обслуживания населения, социально-педагогическое учреждение (далее — СПУ), инспекция по делам несовершеннолетних (далее — ИДН) и комиссия по делам несовершеннолетних (далее — КДН).

Детализация функционала сотрудников ИДН и КДН, прописанных в Законе Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», по работе с детьми СОП и НГЗ определена в положениях о данных учреждениях. Непосредственно ИДН отвечает за организацию обучения, труда, оздоровительного отдыха и досуга несовершеннолетних, признанных СОП, выявления данных детей, индивидуальную профилактическую работу с родителями, дети которых признаны в СОП.

В соответствии с Положением о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних (2003) КДН признают несовершеннолетних нуждающимися в государственной защите, а также утверждают и контролируют выполнение межведомственных планов защиты их прав и законных интересов.

В соответствии с положением об СПУ социально-педагогические центры и детские социальные приюты являются частью системы охраны детства. На центры и приюты возложены функции по защите прав и законных интересов детей, оказавшихся в неблагоприятной жизненной ситуации, оказанию социально-педагогической и психологической помощи детям и семьям в вопросах воспитания детей, а также по профилактике семейного неблагополучия и асоциальных проявлений в подростковой среде.

Знаковым документом в сфере работы с несовершеннолетними, нуждающимися в государственной защите, является Инструкция о порядке выявления несовершеннолетних, нуждающихся в государственной защите (2004 г., в редакции постановления Министерства образования от 5 мая 2007 г. N 30). В ней:

- определены основные направления деятельности государственных органов по выявлению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, несовершеннолетних в социально опасном положении и нуждающихся в государственной защите;
- определено межведомственное взаимодействие при выявлении таких несовершеннолетних;
- урегулирован порядок признания и учета детей в СОП, организации им помощи;
- определен механизм учета детей в СОП на уровне района (города);
- определены основные критерии и показатели СОП.

Многие родители, признанные судом обязанными возмещать затраты на содержание детей, в ходе медицинского обследования оказывались не в состоянии воспитывать своих детей. Вследствие этого был утверждён Перечень заболеваний, при наличии которых родители не могут выполнять родительские обязанности. В нем 16 пунктов, в которых перечислены все заболевания, препятствующие выполнению родительских обязанностей, и указано, что заболевания, приведшие к инвалидности I или II группы, могут также послужить основанием запрета на выполнение родительских обязанностей.

Значительный объём работы с детьми, признанными в СОП, лёг на органы государственного управления образованием и учреждения образования. В этой связи было подготовлено информационно-методическое письмо «О некоторых вопросах деятельности по выявлению и учету несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении» (2005 г.). В нем приведен тезаурус основных понятий, расписан механизм признания детей находящимися в СОП, расписаны критерии и показатели социально опасного положения несовершеннолетних. Подготовлены Приказы Министерства образования «О совершенствовании работы по профилактике семейного неблагополучия, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, социального сиротства» (2006 г.) и «О совершенствовании работы с детьми, находящимися в социально опасном положении и нуждающимися в государственной защите» (2007). В них расписаны меры по повышению эффективности работы по профилактике семейного неблагополучия, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, социального сиротства.

В целях обеспечения защиты прав и законных интересов детей в неблагополучных семьях, повышения ответственности родителей, не выполняющих обязанности по воспитанию и содержанию своих детей, был принят Декрет президента Республики Беларусь от 24.11.2006 № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» (с последующими изменениями и дополнениями). Декрет состоит из 30-ти пунктов и регулирует вопросы, связанные с:

- процедурой изъятия детей из неблагополучных семей;
- трудоустройством родителей, чьи дети находятся на гособеспечении;
- ответственностью обязанных лиц, уклоняющихся от содержания детей, помещенных на гособеспечение;
- реализацией имущества и сдачей в наём имеющегося у неблагополучных родителей жилья, для покрытия расходов государства на содержание ребенка.

В числе положительных сторон Декрета отмечаются следующие:

1. Декрет определил новую модель межведомственной работы по защите детей, которые находятся в СОП и имеют необходимость в государственной защите. То есть вступивший в силу документ предоставил Комиссиям по делам несовершеннолетних право принимать решения о

признании детей нуждающимися в государственной защите и дал им возможность внесудебного отобрания ребенка у родителей.

2. Решение о лишении родителей прав на ребенка принимается сейчас в 2 этапа: сначала — отобрание ребенка на срок до 6 месяцев, а затем подача ходатайства о лишении родителей прав на детей в суд, если не удалось восстановить нормальную семейную среду для ребенка.

3. Объединение всех материальных и человеческих ресурсов, которые есть в различных ведомствах района, для оказания помощи конкретному несовершеннолетнему. Для этого разрабатывается и утверждается межведомственный план защиты прав и законных интересов ребенка. Этот план предусматривает обязательное отслеживание хода работы с семьей и оценку её эффективности.

4. Осуществление социального патронажа семьи и вовлечение окружения ребенка (не только родителей, но и родственников, соседей, членов профсоюзного коллектива и др.) в процесс реабилитации малой ячейки общества

Среди отрицательных сторон Декрета можно отметить то, что в нем делается упор на антикризисное вмешательство в большей мере, нежели на оказание помощи и профилактической работе с семьей, отсутствует четкое определение понятия «аморального образа жизни», которое внесено в список признаков социально опасного положения.

Принятый в 2009 году Декрет №5 «О внесении дополнений и изменений в Декрет Президента Республики Беларусь от 24.11.2006 г. №18» уточнил многие моменты, выпущенные из виду в Декрете №18.

Так, в Декрете расписано, каким образом будут взыскиваться средства, если место жительства обязанного лица неизвестно, уточнен перечень документов, которые взыскатели должны предоставлять в суд вместе с иском; расширен круг лиц, которые могут претендовать на уменьшение либо освобождение от уплаты средств на содержание детей; изменена процедура обращения в суд по этим вопросам и пр.

Для работы с детьми в учреждениях образования создана социально-педагогическая и психологическая служба (далее — СППС), в 2006 г. утверждено положение о ней. Цель данной службы — интеграция и координация деятельности специалистов — социального педагога, педагога-психолога, дефектолога и др., повышение результативности социально-педагогического и психологического сопровождения учебно-воспитательного процесса, а также развитие контактов с учреждениями социальной защиты населения, системы здравоохранения, внутренних дел, иными государственными и общественными организациями, благотворительными фондами и частными лицами в интересах эффективной поддержки детства. Для наибольшей эффективности работы данной службы разрабатываются Методические рекомендации о деятельности социально-педагогической и психологической службы учреждения образования для руководства в работе. В данных документах детально прописаны функции СППС в различных учреждениях образования, перечень документов, которые специалисты должны вести на детей, признанных в СОП или НГЗ, в отдельном пункте расписана работа СППС учреждения образования по реализации Декрета № 18.

Возрастание роли Совета учреждения образования по профилактике безнадзорности и правонарушений среди детей в процессе выявления и признания их находящимися в СОП или НГЗ, привело к принятию Положения о совете учреждения образования по профилактике безнадзор-

ности и правонарушений несовершеннолетних и Методических рекомендаций по организации воспитательно-профилактической работы и деятельности совета учреждения образования по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В документах определяется порядок создания Совета, его задачи и функции, организация работы.

Некоторая неразбериха в нормативных правовых актах по поводу признания детей находящимися в СОП и НГЗ привела к принятию Положения о порядке признания детей нуждающихся в государственной защите (2006 г.). В данном Положении еще раз определены основные термины; расписан порядок признания ребенка, находящегося в социально опасном положении, нуждающимся в государственной защите; расписаны функции государственных органов по учету детей, признанных НГЗ.

В 2008 году для реализации Декрета №18 многие министерства и ведомства разработали внутриведомственные инструкции и методические рекомендации. Министерство образования подготовило Методические рекомендации по организации работы по выявлению детей, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в государственной защите (от 22 декабря 2008 г. N 12-02-05/1645). В них приведены основные термины и понятия, расписаны компетенции учреждений образования при реализации Декрета №18 и модель работы по выявлению детей, нуждающихся в государственной помощи и защите. В 2010 году вышел в свет Приказ Министерства образования «О комплексных мерах по контролю за положением детей и учащейся молодежи, охране их жизни и здоровья, предупреждению попадания в социально опасное положение». В нем для повышения качества работы по предупреждению попадания детей в СОП определены действия, которые должны осуществлять государственные органы (например, открыть «горячие» телефонные линии, обеспечить максимальную занятость (включая вторичную) учащихся, находящихся в СОП и пр.).

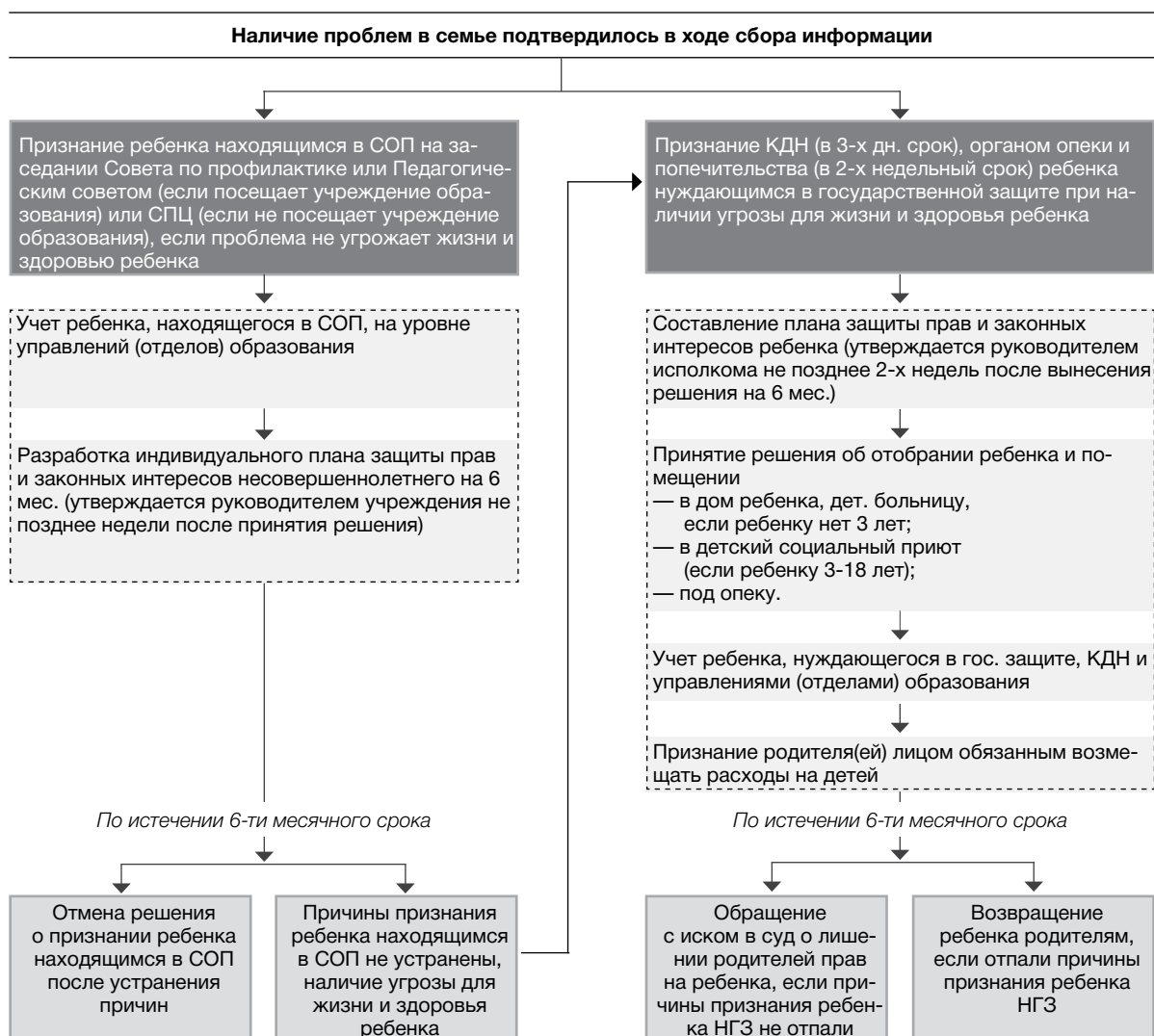
Министерство внутренних дел выпускает Методические рекомендации по взаимодействию служб и подразделений ОВД при реализации Декрета Президента Республики Беларусь № 18. В них подробно рассматриваются такие понятия, как несовершеннолетние, находящиеся в СОП; НГЗ; семья в СОП; неблагополучная семья; подробно описываются функции всех служб и подразделений органов внутренних дел по реализации Декрета №18; указывается, как контролируется выполнение декрета в органах внутренних дел и пр.

Министерство здравоохранения выпускает серию приказов с целью детального урегулирования деятельности медицинских работников по реализации Декрета №18. Приказами «Об утверждении Плана мероприятий по выполнению Комплекса мер по дальнейшей реализации Декрета Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006» и от 12 августа 2008 г. № 768 определены лица, контролирующие реализацию Декрета № 18. Соответствующие дополнения внесены в должностные обязанности сотрудников Министерства здравоохранения. В приказе «О принятии мер по выполнению Декрета Президента Республики Беларусь от 26 ноября 2006 г. № 18» регламентирована работа организаций здравоохранения по медицинскому обеспечению мероприятий Декрета №18, в том числе проведению медицинских осмотров обязанных лиц с выдачей заключения ВКК, динамическому медицинскому наблюдению детей из неблагополучных семей и семей в СОП, своевременному информированию заинтересованных органов о нахождении детей в СОП и др.

В 2009 году приказом Министерства здравоохранения от 22 июля 2009 г. № 733 утвержден Алгоритм работы организаций здравоохранения по выявлению несовершеннолетних, находящихся в социально-опасном положении, в том числе по причине злоупотребления родителями алкогольными напитками, алкоголизма родителей, наркомании, токсикомании родителей. В нём определены условия, в которых сотрудники органов здравоохранения осуществляют выявление таких несовершеннолетних, описана система информирования других учреждений и организаций о полученных сведениях, зафиксирована частота индивидуального патронажа детей, находящихся в СОП в зависимости от их возраста и пр. А в 2010 принимается «Инструкция о порядке организации работы государственных организаций здравоохранения по реализации положений Декрета Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006 г. N 18», в которой подробно описаны функции специалистов учреждений в сфере по реализации данного Декрета.

На рисунке 5 в графическом виде представлена систематизированная информация о процессе выявления детей-сирот .

Рисунок 5. Система выявления детей-сирот



Источник: разработка авторов

Через процедуру признания СОП и НГЗ проходят не все будущие сироты. Биологические сироты, дети, чьи родители больны, признаны недееспособными или ограниченно дееспособными, без вести пропавшими и т.д., дети, от которых отказались родители, как правило, сразу получают статус сирот. В 2012 году доля таких детей составила около трети от общего количества вновь выявленных сирот.

Таким образом, система выявления сирот имеет в своей основе чрезвычайно широкие критерии социально опасного положения ребенка, в результате чего в поле зрения социальных служб попадает большое количество семей (более 20 тыс. в среднем в год). Из них только около 15% попадают в группу, чьи дети нуждаются в государственной защите. В свою очередь, 2/3 из них удается реабилитироваться в короткий срок, и лишь дела оставшихся будут переданы в суд — это около 6% от первоначального количества семей, признанных находящимися в СОП.

В настоящий момент в Беларуси существует установка на раннее выявление детей-сирот, что объясняется большей вероятностью их усыновления по сравнению с детьми старшего возраста. Однако существует альтернативный взгляд на данную проблему, в соответствии с которым считается, что необходимо как можно раньше выявлять проблемные семьи и предпринимать действия по предотвращению отобрания ребенка. Многие специалисты также отмечают незащищенность родителей перед органами опеки. Фактически, получить квалифицированную помощь извне они могут лишь во время судебного процесса со стороны адвоката, что, во-первых, слишком поздно, а во-вторых, практически никогда не приводит к воссоединению семьи. На этапе же проведения социального расследования, прохождения статуса СОП и НГЗ семья оказывается один на один со своими проблемами, которые часто носят глубокий и системный характер, связаны с социальным окружением семьи и их образом жизни. Решение таких проблем невозможно без посторонней помощи, на предоставление которой органы опеки не нацелены: главная их задача — защита прав и законных интересов ребенка.

2.3. Устройство детей-сирот

Обеспечение приоритетного права каждого ребенка на воспитание в семье является первоочередной задачей органов опеки и попечительства, организаций и учреждений образования, социально-педагогических центров. Одна из главных мер реализации государственной политики в сфере социальной защиты детей сиротской категории — развитие института замещающих семей.

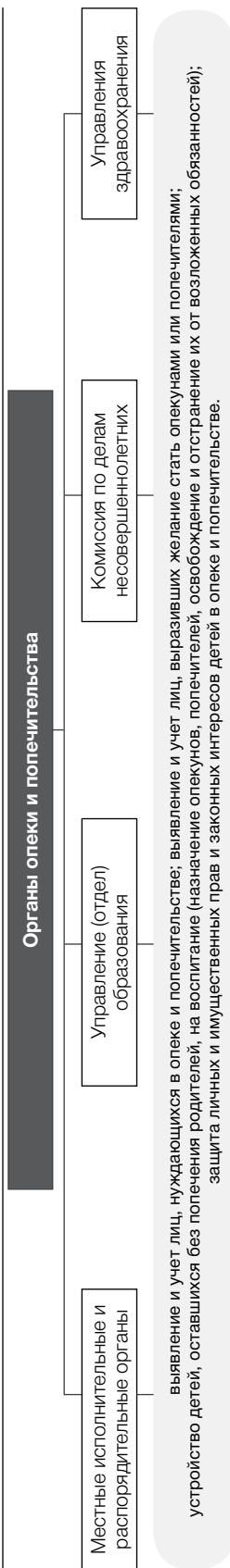
Дети, по различным причинам оставшиеся без попечения родителей, при невозможности усыновления подлежат устройству на воспитание в опекунскую семью, приемную семью, детский дом семейного типа, а при отсутствии такой возможности — в детские интернатные учреждения (п.2 ст.118 КоБС РБ). Различия между формами устройства представлены на рисунке 6.

Статья 169 Кодекса о браке и семье гласит, что «опекунами, попечителями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных на воспитание в приемные семьи, детские дома семейного типа, являются приемные родители, родители-воспитатели детского дома семейного типа.

Опекунами, попечителями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на государственном обеспечении в детских интернатных учреждениях, учреждениях

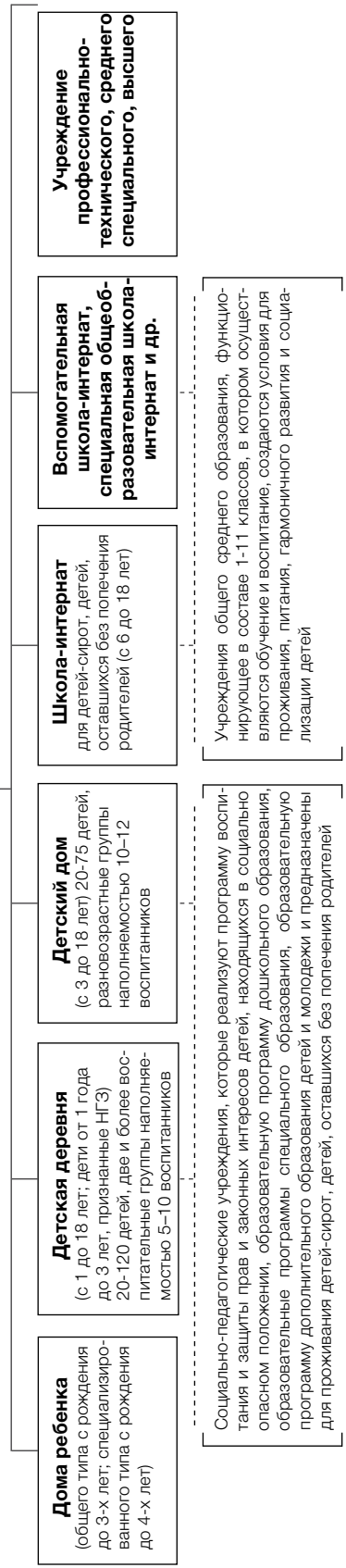
Рисунок 6. Формы жизнеустройства детей-сирот

Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей

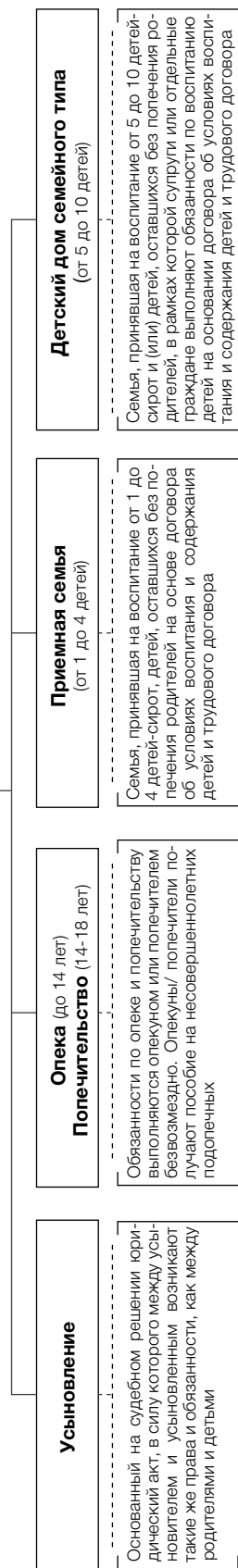


Формы жизнеустройства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей

Детские учреждения интернатного типа

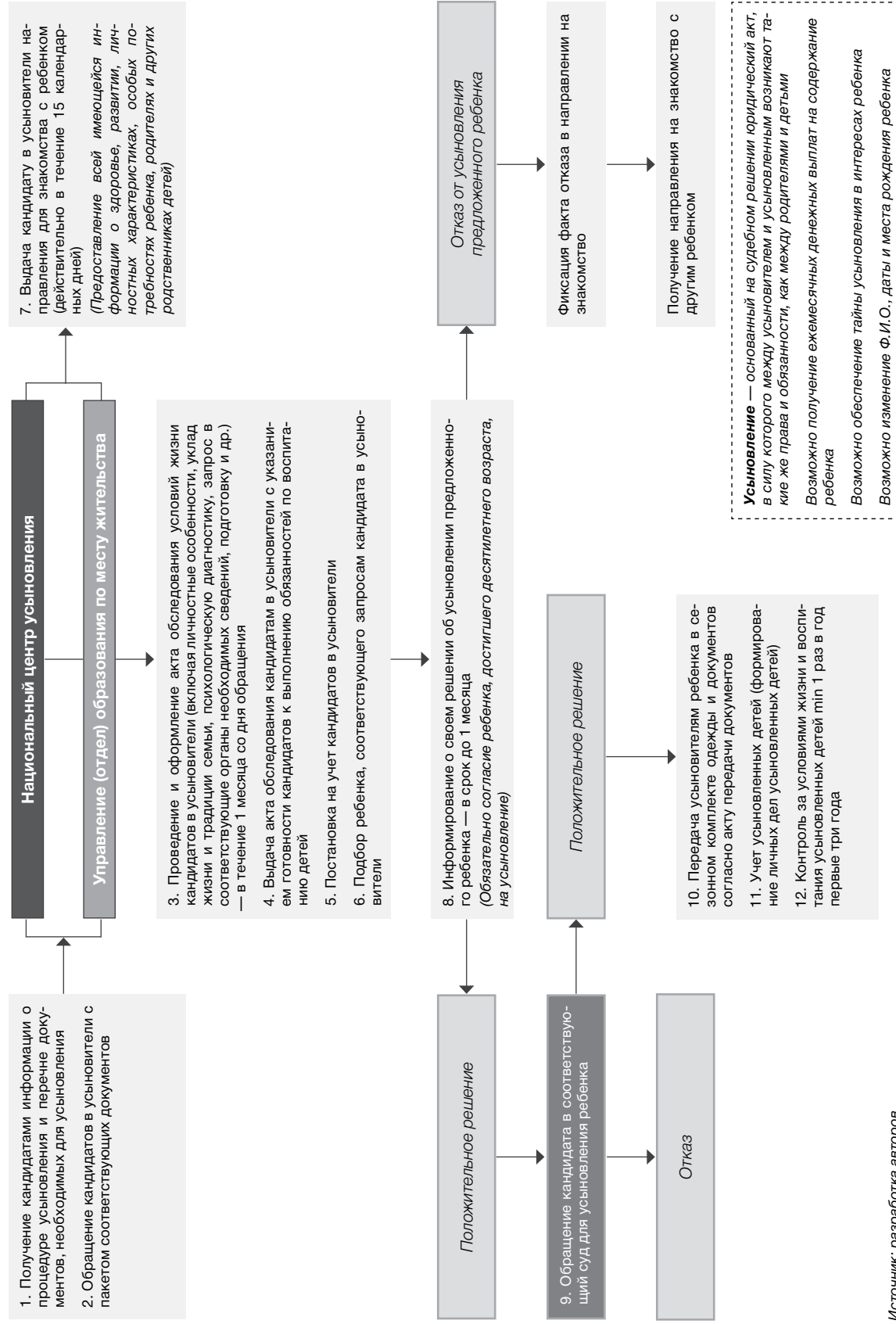


Семейные формы устройства



Источник: разработка авторов

Рисунок 7. Порядок передачи детей на усыновление



профессионально-технического, среднего специального, высшего образования, а также совершеннолетних подопечных, помещенных в соответствующие учреждения, являются руководителями указанных учреждений. Родители-воспитатели детских деревень (городков) на безвозмездной основе осуществляют права и выполняют обязанности опекуна, попечителя в части, установленной договором об условиях воспитания и содержания детей».

Далее рассмотрим подробно все формы устройства детей-сирот, практикуемые в Беларуси.

Как следует из Кодекса о браке и семье, усыновление или удочерение (далее — усыновление) является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Статьи 119 — 141 полно, детально и четко формулируют порядок усыновления, критерии отбора усыновителей, порядок изменения усыновленному ребенку фамилии, имени, отчества, даты и места рождения, обеспечение тайны усыновления, правовые последствия усыновления, порядок и основания для отмены усыновления, и другое. Кроме того, ст.135 и после усыновления сохраняет за ребёнком право на пенсии и пособия, полагающиеся ему в связи со смертью родителей в целях защиты его материальных и имущественных прав. Также в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 28 февраля 2006г. № 290 «Об утверждении Положения о порядке передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания детей в семьях усыновителей на территории Республики Беларусь» закреплено, каким образом осуществляется работа с кандидатами в усыновители, подбор ребенка на усыновление, порядок передачи усыновленных детей усыновителям, а также порядок учета усыновленных детей и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания. Постановлением Совета Министров от 31 января 2007 г. № 122 «О некоторых вопросах усыновления (удочерения), установления опеки, попечительства над детьми» принято в новой редакции «Положение о международном усыновлении, установлении международных опеки, попечительства над детьми».

Порядок усыновления строго регламентирован, им занимается учреждение «Национальный центр усыновления министерства образования Республики Беларусь¹⁸» (далее — НЦУ). Специалисты центра ведут учет сирот и кандидатов в усыновление, а также контролируют условия жизни детей в новых семьях.

Процесс усыновления включает несколько этапов — от подачи заявления до контроля в течение первых трех лет после усыновления. Схематически этот процесс представлен на Рисунке 7.

Пик усыновления приходился на 2000-2004 гг., когда усыновлялось около тысячи детей в год. За 2012 г. данный показатель практически вдвое ниже (см. таблицу 18).

18 <http://www.child.of.by>

Таблица 18. Количество усыновленных детей, 1993-2012 гг.

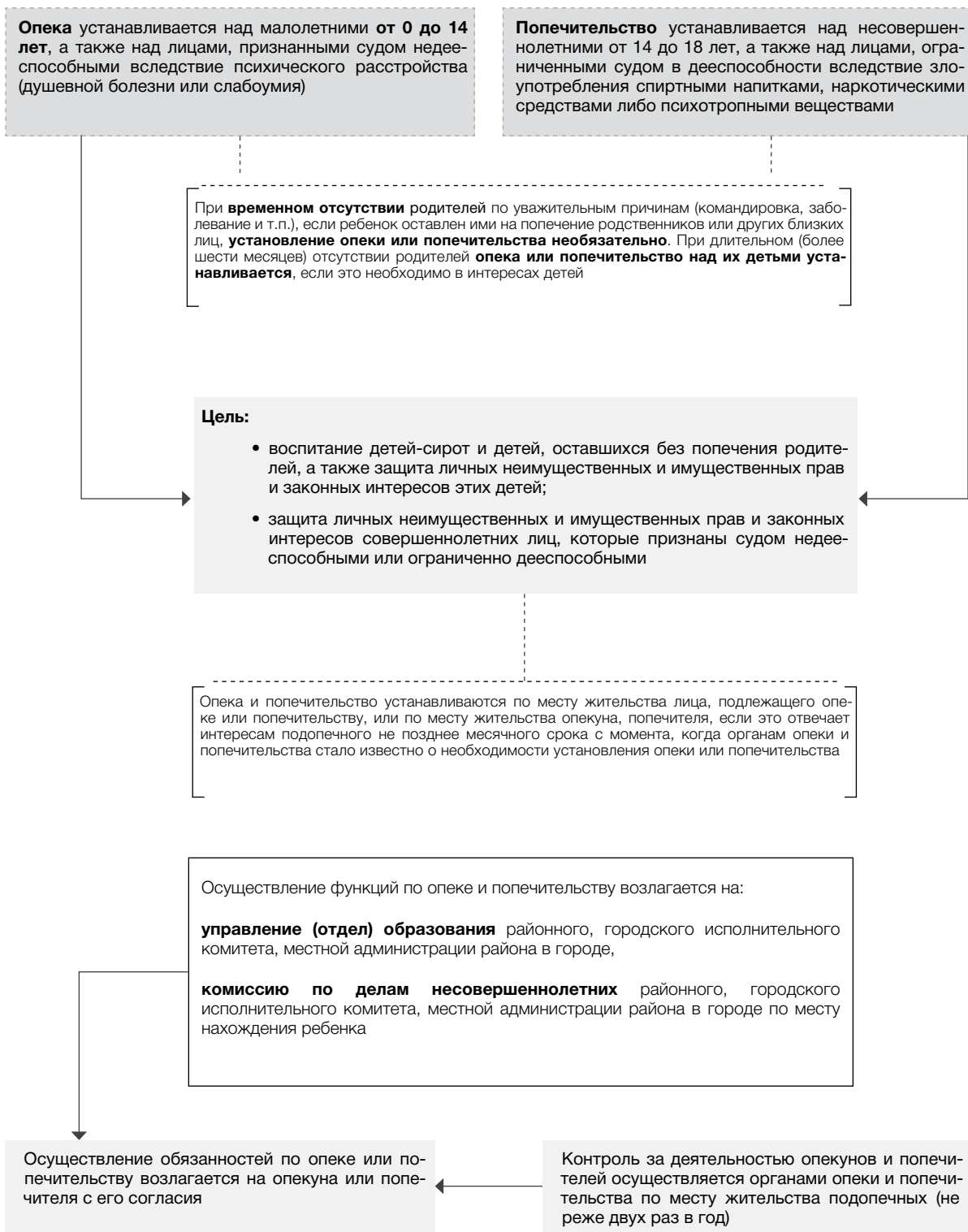
Год	Всего	иностранными гражданами	Год	Всего	иностранными гражданами
1993	787	n/a	2003	1051	n/a
1994	617	n/a	2004	961	596
1995	583	n/a	2005	370	2
1996	575	n/a	2006	376	39
1997	486	n/a	2007	561	22
1998	440	n/a	2008	541	5
1999	732	n/a	2009	611	26
2000	912	n/a	2010	672	110
2001	868	n/a	2011	730	145
2002	912	n/a	2012	571	46

Источник: Министерство образования Республики Беларусь

Иной формой устройства детей в замещающие семьи является опека (попечительство). Опека устанавливается над детьми, оставшимися без попечения родителей, не достигшими возраста 14 лет, в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов. Над детьми от 14 до 18 лет устанавливается попечительство. Ст.142-178 КоБС РБ, а также «Положение об органах опеки и попечительства в Республике Беларусь» от 28.10.1999 № 1676, а также иные законодательные акты Республики Беларусь регулируют порядок установления опеки (попечительства) над детьми, оставшимися без попечения родителей; возможность граждан быть кандидатами в опекуны (попечители); права и обязанности опекунов (попечителей); прекращение опеки (попечительства); а также все вопросы, возникающие при передаче детей на различные формы семейного устройства. Порядок работы органов опеки и попечительства по установлению опеки (попечительства) был скорректирован постановлением Совета Министров от 20 мая 2006 года № 637 «Об утверждении Положения о порядке организации работы по установлению опеки (попечительства) над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей».

В большинстве случаев опека является родственной; самая большая категория опекунов — это бабушки, далее следуют родные тети. Усыновление детей, находящихся на родственной опеке, не практикуется. Следует также отметить, что половина детей, возвращенных с семейных форм опеки в интернаты в 2012 г., были возвращены именно из опекунских семей: часто в силу возраста и болезней бабушки и дедушки ребенка уже не в состоянии о нем заботиться. Порядок оформления опекунства отражен на Рисунке 8.

Рисунок 8. Опекa и попечительство



Источник: разработка авторов

Исходя из положений главы 13 КоБС РБ, одними из форм опеки (попечительства) над ребенком (детьми), признаются приемная семья и детский дом семейного типа. Согласно Положению о приемной семье, утвержденному Постановлением Совета Министров в 1999 г. № 1678, в такой семье должно быть не более 4 детей. Детский дом семейного типа — семья, принявшая на воспитание от пяти до десяти детей-сирот и (или) детей, оставшихся без попечения родителей (далее — воспитанники), в рамках которой супруги или отдельные граждане (далее — родители-воспитатели) выполняют обязанности по воспитанию детей на основании договора об условиях воспитания и содержания детей и трудового договора (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.02.2006 № 289 «Об утверждении Положения о детском доме семейного типа»).

Приемные родители, родители-воспитатели выполняют функции воспитателей и получают оплату за свой труд. Между ними и приемными детьми нет алиментных, наследственных и других правоотношений, подобных отношениям между родителями и детьми, которые могут возникнуть в случае усыновления (см. рисунок 8). Государство выделяет денежные средства на содержание каждого приемного ребенка и предоставляет соответствующие льготы, установленные законодательством. Органы опеки и попечительства обязаны оказывать приемной семье, детскому дому семейного типа необходимую помощь, способствовать созданию нормальных условий для жизни и воспитания детей, а также вправе осуществлять контроль за выполнением возложенных на приемных родителей, родителей-воспитателей обязанностей по содержанию, воспитанию и образованию детей. Передача ребенка старше 10 лет в приемную семью, детский дом семейного типа требует его письменного согласия. Запрещается, как и при усыновлении, разъединять братьев и сестер, за исключением случаев, когда это допустимо в интересах ребенка. Кроме того, в законодательстве подчеркивается, что при устройстве ребенка, оставшегося без попечения родителей, должны учитываться его этническое происхождение, принадлежность к определенной религии и культуре, родной язык, возможность преемственности в воспитании и образовании.

И только в случае отсутствия возможности передачи ребенка, оставшегося без попечения родителей, на одну из форм семейного устройства, сотрудники органов опеки и попечительства могут поместить ребенка в одно из детских интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей — детский дом, детская деревня.

Постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 25 июля 2011 года №124 «Об утверждении Положения о детском доме, детской деревне (городке) и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства образования Республики Беларусь» (с изменениями и дополнениями от 30.10.2012) определены понятия «детский дом», «детская деревня (городок)». Задачами данных учреждений являются:

- воспитание и развитие детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- создание благоприятных условий, приближенных к семейным, способствующих умственному, эмоциональному и физическому развитию;
- обеспечение социальной защиты и социальной адаптации;
- формирование готовности к самостоятельной жизни и профессиональной деятельности;
- обеспечение охраны жизни и укрепления здоровья;
- защита прав и законных интересов;

- создание условий для профессионального самоопределения и творческого труда;
- устройство на воспитание в семьи.

В данном положении разъясняется структура и организация деятельности в детском доме, детской деревне (городке), прием и содержание воспитанников, организация образовательного процесса. Так, например, детский дом состоит из разновозрастных групп наполняемостью 10–12 воспитанников, размещенных в отдельных жилых помещениях либо в отдельных жилых домах с организацией жизнедеятельности, максимально приближенной к семейным условиям. Численность воспитанников в детском доме — 20–75 детей. Детская деревня (городок) же состоит из двух и более воспитательных групп и структурных подразделений, обеспечивающих реализацию ее (его) целей и задач. Родители-воспитатели и дети, переданные им на воспитание на основании договора об условиях воспитания и содержания детей, в детской деревне проживают в отдельных жилых домах, а в детском городке — в отдельных квартирах и ведут общее хозяйство. Отличия между учреждениями разных типов приведены на рисунке 10.

На начало 2012/13 учебного года в Беларуси насчитывалось 11 домов ребенка, 27 детских домов (на 2 меньше, чем годом ранее), 10 школ-интернатов (также на 2 меньше, чем в 2011/12), 6 детских деревней (и городков), 127 детских приютов. Всего в Беларуси 237 таких учреждений, что на 12 меньше, чем в прошлом году.

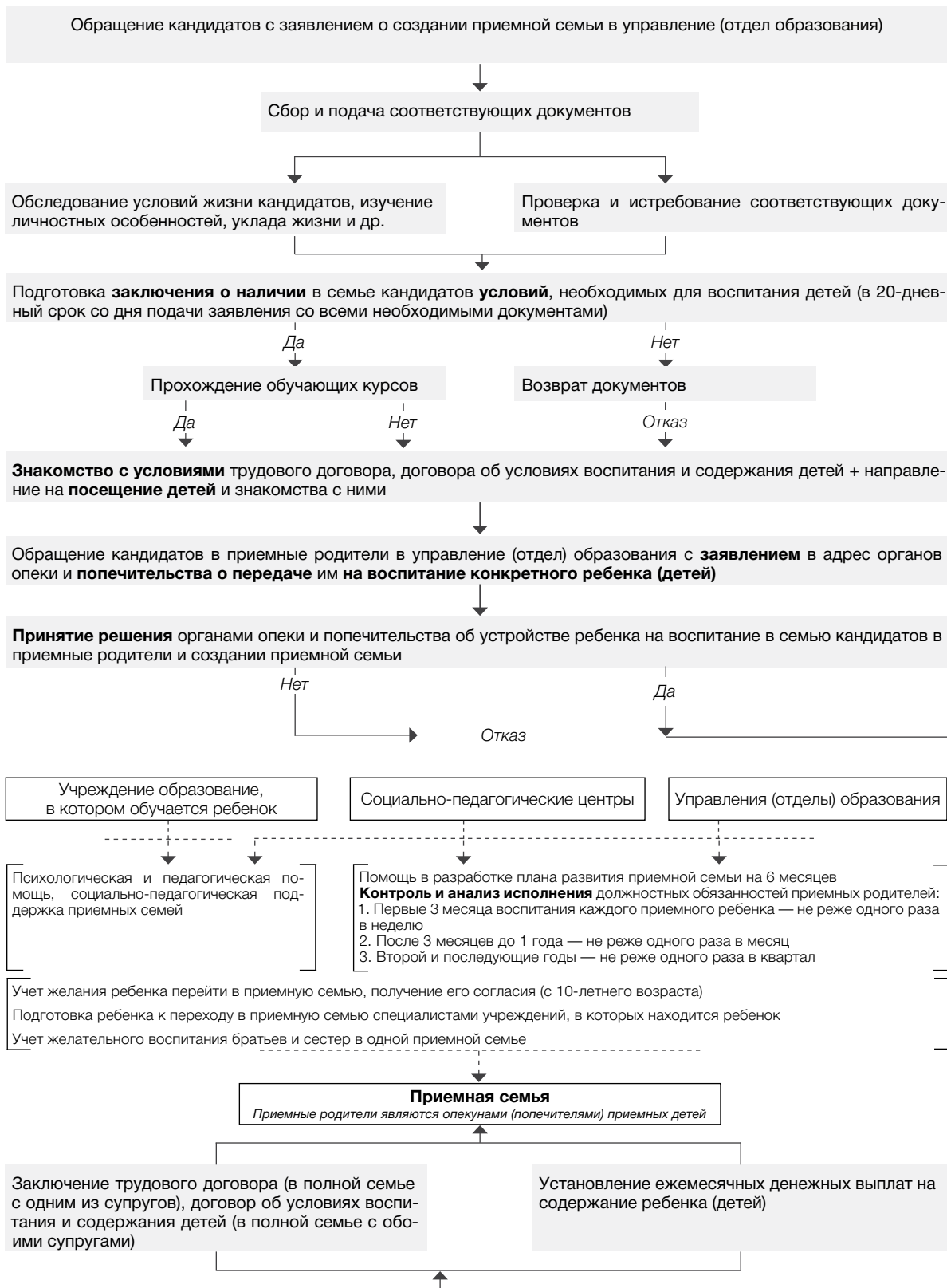
Банк данных детей-сирот

Для содействия устройству детей-сирот на воспитание в семьи и создания условий для реализации права граждан, желающих принять этих детей на воспитание в свои семьи, было утверждено Положение № 118 от 02.10.2012 о порядке формирования республиканского банка данных детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Под государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей, понимается организационно-техническая система, включающая совокупность сведений локальных баз данных, которые содержат документированную информацию о детях-сиротах, детях, оставшихся без попечения родителей, а также лицах из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Локальная база данных – это совокупность информации о названных выше категориях детей, находящихся на государственном обеспечении на территории административно-территориальной единицы либо в отдельном учреждении.

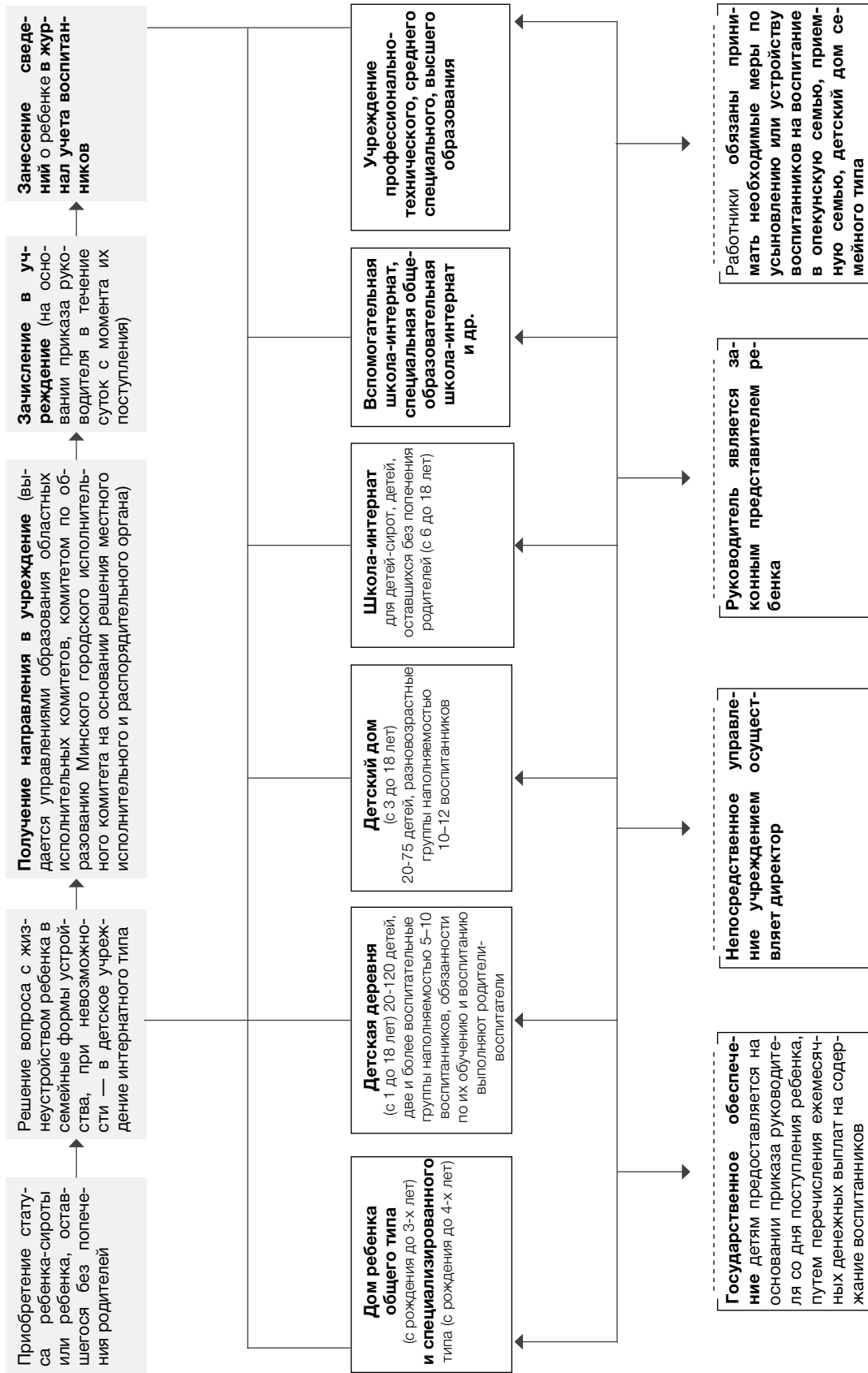
Государственный банк данных о детях был сформирован с целью централизованного учета, накопления и систематизации информации о детях-сиротах, которым предоставлено (ранее было предоставлено) государственное обеспечение; создания единого источника информирования государственных органов о реализации Декрета № 18; оперативного предоставления персонафицированной информации по запросам госорганов и организаций, уполномоченных защищать права и законные интересы детей, в том числе информации, необходимой для устройства детей на воспитание в семьи, воссоединения родных братьев и сестер; рационального планирования сети детских интернатных учреждений; обеспечения гарантий по социальной защите детей-сирот; планирования финансовых средств на строительство жилых помещений социального пользования; установления брони для приема на работу; предоставления обезличенных персональных данных для проведения научных, статистических, социологических исследований, а также для получения аналитических данных в области охраны детства.

Рисунок 9. Процедура создания и функционирования приемной семьи



Источник: разработка авторов

Рисунок 10. Детские учреждения интернатного типа



Источник: разработка авторов

В соответствии с законодательством, анкета ребенка, оставшегося без попечения родителей, относится к конфиденциальной информации. На основе анкеты может быть составлена производная информация с целью распространения ее, например, в средствах массовой информации, чтобы информировать граждан о детях, подлежащих устройству на воспитание в семьи. При создании и распространении указанной информации должна быть исключена возможность идентификации ребенка, его родителей и других родственников.

Основанием для прекращения учета сведений о ребенке является устройство его в семью, возвращение родителям, достижение совершеннолетия (или приобретение дееспособности), смерть ребенка.

Тенденции в устройстве детей-сирот.

Уже более 10 лет в Беларуси реализуется стратегия по деинституционализации системы опеки детей-сирот: это происходит в связи с общемировой тенденцией отказа от размещения детей в учреждения интернатного типа и передаче их на семейные формы устройства. Стратегия по деинституционализации была впервые одобрена правительством в 2000 году в документе «Сводный план действий Правительства Республики Беларусь и Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ) на 2000-2001 гг.». На основании этого плана оказывалась поддержка процессу деинституционализации и развитию альтернативных форм опеки для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

За последние 10 лет процент размещения вновь выявленных сирот на семейные формы устройства вырос с 53% до 78%. По данным ЮНИСЕФ¹⁹, в 22 регионах Беларуси (15% от всех регионов) не было случаев размещения вновь выявленных детей в интернатные учреждения в 2012 году. Всего же в Беларуси в учреждениях воспитывается только 13% детей-сирот и лиц из их числа, остальные находятся на усыновлении, семейных формах устройства или ведут самостоятельную жизнь в общежитиях учреждений образования. В связи с этим, в стране сократилась и численность интернатных учреждений: на начало 2012/13 учебного года в Беларуси насчитывалось 11 домов ребенка, 27 детских домов, 10 школ-интернатов, 6 детских деревней (и городков), 127 детских приютов. Данные в динамике представлены в Таблице 19.

Таблица 19. Детские интернатные учреждения в Беларуси, 2008-2012 гг.

Тип учреждения	Кол-во учреждений				
	на начало учебного года:				
	2012	2011	2010	2009	2008
Общеобразовательные школы-интернаты	—	—	18	25	36
в т.ч. для детей-сирот	10	12	14	21	31
Специальные и вспомогательные школы-интернаты	46	48	47	51	53
в т.ч. вспомогательные школы-интернаты, укомплектованные детьми-сиротами	7	7	7	7	7
Санаторные школы-интернаты	18	18	19	19	19
Детские дома	27	29	32	34	29
в т.ч. для детей-сирот	27	29	31	33	28
Отделения детских соц. приютов в СПЦ	127	130	131	133	136
Детские дома-интернаты*	10	10	9	9	9
Дома ребенка*	11	11	11	11	11

Источник: Министерство образования Республики Беларусь

*Данные на конец отчетного года.

19 Compilation of responses. Evaluation — KLA 1 — Child's Right to a Family Environment

Резюме

Подводя итог, стоит отметить ряд аспектов, связанных с формами устройства детей-сирот.

В целом, логика построения системы защиты детства в Беларуси такова, что приоритетом является именно охрана прав и законных интересов ребенка, а права родителей и сохранение семьи отходят на второй план. Как следствие, вся система имеет четко выраженный пенитенциарный по отношению к родителям характер: она настроена на поиск и наказание «нерадивых» родителей, а не на их реабилитацию и социальную интеграцию, необходимую в большинстве случаев. Более того, через придание статуса НГЗ ребенку, а его родителям — статуса обязанных лиц, данная система ещё более усугубляет материальные проблемы семьи, значительно усложняя её реинтеграцию. В итоге, государство одной рукой забирает детей из биологических семей, а другой — стремится их устроить в другие семьи. Причем, период, в течение которого родители могут «одуматься» и изменить свой образ жизни, очень короткий — 6 месяцев на время нахождения ребенка в статусе СОП и ещё 6 месяцев нахождения ребенка в статусе НГЗ, до суда. После суда, который в 99% случаев выносит решение не в пользу родителей, реинтеграция семьи практически невозможна — известны случаи, когда ставшие на путь исправления родители годами добиваются возвращения отобранных детей.

Подобная практика резко контрастирует с международным опытом. Приоритетом государственной политики в сфере охраны детства во многих странах как раз является нормализация отношений в семье, её сохранение и социальная реабилитация. Существует такое понятие, как «gate keeping» (*англ. открытые двери*), т.е. оставление легальной возможности социальным сиротам воссоединиться с биологической семьей. Отсюда следуют несколько важных особенностей, в первую очередь, распространение открытого усыновления и временных форм опеки. Работа же органов опеки и попечительства в период нахождения ребёнка вне семьи направлена на её реинтеграцию, для чего часто составляются специальные индивидуальные планы.

Определенные подвижки в данном направлении видны и в нашей стране. К примеру, за родителями сохраняется право общения с отобранными детьми (кроме находящихся на усыновлении). Однако сам процес отобрания ребенка из семьи часто носит необратимый характер, а действия органов опеки и попечительства не способствуют в полной мере улучшению условий жизни семьи.

Отдельного упоминания требует проблема размещения детей до 3-х лет. Как будет продемонстрировано в последующих разделах работы, отобрание ребенка из семьи в таком возрасте приводит к наиболее тяжелым последствиям для его развития. В Беларуси дети до 3-х лет содержатся в учреждениях Министерства здравоохранения, т.е. учреждениях медицинского типа. Детьми занимается медицинский персонал, не имеющий необходимых педагогических навыков, а сами учреждения не приспособлены для длительного пребывания там младенцев и детей.

2.4. Постинтернатное сопровождение и социальная интеграция детей-сирот

Одним из последних разработанных нормативных документов в сфере охраны детства является постановление Совета министров Республики Беларусь от 31 мая 2013 г. № 433 «Об утверждении Положения о постинтернатном сопровождении детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в котором определены цель, задачи, принципы и порядок организации постинтернатного сопровождения. На данный момент это единственный документ относительно постинтернатного сопровождения и содействия социальной адаптации и успешной интеграции в общество данной категории граждан.

Как следует из схемы предоставления услуг по постинтернатному сопровождению детей-сирот, представленной на рисунке 11, выполнение основных функций возложено на организации системы образования и социальной защиты. Государственная политика в области социальной интеграции детей-сирот сфокусирована, главным образом, на трёх аспектах: жильё, образование и работа.

Существует ряд законодательных актов²⁰, благодаря которым дети-сироты по достижении совершеннолетия имеют постоянное место жительства. Известны лишь единичные случаи, когда молодые люди данной категории оказывались неустроенными — не имели закрепленного либо собственного жилья. Тем не менее, здесь можно констатировать несколько проблем. Во-первых, зачастую, если биологические родители ребенка живы, то по достижении 18 лет у него нет другой возможности, кроме возвращения в семью, то есть в те же условия (санитарные и социальные), из которых он был когда-то отобран. Во многих случаях, особенно если речь идет об индивидуальных домах, жилое помещение де-факто не является пригодным к проживанию (иногда оно может даже не существовать физически, а только на бумаге). Во-вторых, предоставление в безусловном порядке квартир в собственности детям-сиротам является практикой со значительным демотивирующим эффектом. Наряду с получением сиротой до 18 лет ежемесячной денежной помощи, осознание того, что независимо от результатов работы или учебы молодому человеку будет выделена бесплатная квартира, создаёт у него патерналистское, иждивенческое отношение к жизни, провоцирует безответственность: «я сирота (т.е. особенный), мне все должны».

²⁰ Например, Указ Президента Республики Беларусь от 9 августа 2007 г. №378 «О некоторых вопросах обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

Второй аспект государственной политики в области постинтернатного сопровождения — образовательный. Действительно, государство всеми силами старается обеспечить детей-сирот надлежащим образованием, которое помогло бы им в дальнейшей жизни лучше интегрироваться в общество, найти достойную работу и достичь желаемого уровня жизни. Однако на этом пути возникает ряд проблем, которые начинаются ещё на этапе получения начального образования. К сожалению, многие дети-сироты родились и провели первые годы жизни в крайне неблагоприятной для развития обстановке, из-за чего уровень их интеллекта в среднем ниже, чем у сверстников. По оценкам специалистов, уровень успеваемости в школе у детей-сирот гораздо ниже, чем у остальных детей, что лишает их возможности перехода на третью ступень общего образования. Большинство детей-сирот, особенно если речь идет о тех, кто содержался в государственных учреждениях, не продолжают обучение в 10-11 классах, а переходят в профессионально-технические или средние специальные учреждения образования. Так, к примеру, в 2012 в ВУЗах училось 1743 сироты, а в ССУЗах и ПТУЗах — 6000. Слабая мотивация к учебе и сложности с восприятием информации не позволяют большинству сирот освоить какую-либо престижную специальность. Многие из них выпускаются из учебных заведений вообще без присвоения квалификации, а лишь со справкой об окончании. Отчислить сироту, даже если он не успевает, постоянно прогуливает, совершает правонарушения и преступления, практически невозможно. С другой стороны, находясь на полном государственном обеспечении, в том числе, получая наличные деньги, такие сироты не осознают в полной мере необходимость трудовой деятельности для обеспечения своих нужд. В то же время, в сложившейся жизненной ситуации дети-сироты находят альтернативные способы существования, как легальные (попрошайничество), так и нелегальные (мошенничество, проституция и воровство).

В итоге, по достижении совершеннолетия и выпуска из учебного заведения сироты приходят на рынок труда с крайне низкой мотивацией, низким уровнем знаний и умений, зачастую без какой-либо квалификации. Государство в обязательном порядке обеспечивает трудоустройство детей-сирот, в том числе через систему закрепленных рабочих мест. С одной стороны, желание таким образом «дать путевку в жизнь» молодому человеку можно понять, с другой — часто такой способ трудоустройства не нужен ни работодателю, ни работнику. Не вызывает сомнений, что проблемы занятости бывших детей-сирот лежат не в плоскости рынка труда или трудовых отношений, а порождены, скорее, той системой воспитания и образования, из которой они вышли.

Здесь необходимо отметить, что всё же вышеперечисленные проблемы характерны в большей степени подросткам, вышедшим из учреждений институциональных форм опеки, нежели находившимся на семейных формах. Тем не менее, необходимо помнить, что каждый год в нашей стране начинают самостоятельную жизнь несколько тысяч детей-сирот, и многие из них не имеют соответствующих навыков. У большинства из них нет семей, не к кому обратиться с вопросом или проблемой, не с кем поделиться переживаниями. Государственная система постинтернатного сопровождения, несмотря на все декларации, имеет в своей основе материалистические критерии и основана на формальном подходе. Отсутствуют некоторые крайне необходимые элементы сопровождения, например:

— полная фиксация информации о дальнейшей судьбе детей-сирот, вышедших из-под опеки (в настоящее время она осуществляется фрагментарно и на протяжении всего 2-х лет после выхода) и агрегация полученных данных с целью корректировки государственной политики в сфере защиты детства²¹;

21 Например, отсутствуют агрегированные данные о правонарушениях, совершенных бывшими сиротами, самоубийствах среди них, семейном положении, трудоустройстве и др. Анализ отдельных случаев показывает, что большинство негативных явлений в жизни сирот происходит как раз в первые годы после достижения совершеннолетия.

— программы «коучинга», где бы уже состоявшиеся во взрослой жизни сироты помогали недавно вышедшим из-под опеки, проводили тренинги, консультировали, делились своим опытом;

— специальные адаптационные программы для вышедших из-под опеки детей-сирот.

К сожалению, в случае с определенной частью сирот, достигающих совершеннолетия стоит вести разговор не о их социальной интеграции, а о полномасштабной реабилитации. В свои 16-18 лет такие дети могут быть правонарушителями-рецидивистами и находиться на свободе только потому, что ограничение свободы не может быть установлено в силу возраста. Для сирот в большой степени характерно суицидальное поведение, выражающееся в беспечном отношении к собственному здоровью, что выливается в злоупотребление алкоголем и наркотическими веществами (во многом это возможно и благодаря наличию у сирот наличных денег). Среди девушек распространена проституция и искаженные репродуктивные установки. Общие меры профилактики преступности, стандартные попытки социально интегрировать таких несовершеннолетних (по оценкам авторов исследования, среди учащихся ССУЗов и ПТУЗов таких может быть по меньшей мере 10-20%) заведомо обречены на провал. Необходима специальная программа реабилитации подобных подростков, а также выстроенная и слаженная система профилактики асоциального поведения на ранних стадиях — с 12 до 15 лет.

Также созрела необходимость ревизии условий, при которых детям-сиротам предоставляются гарантии получения образования и жилья. Трансферты со стороны государства должны иметь кондициональный характер, т.е. зависеть от того, насколько сирота готов самостоятельно конструктивно распоряжаться получаемыми благами.

Отдельно стоит проблема подготовки детей-сирот к самостоятельной жизни. Этот период проходит еще во время нахождения подростка в учреждении или приемной семье, но является первым этапом в процессе его социальной интеграции. Важность данного этапа невозможно переоценить, ведь именно в это время у молодого человека должны появиться навыки существования в социуме. Тем не менее, как показывает практика, внимание подготовке детей-сирот к самостоятельной жизни зачастую уделяется по остаточному принципу. В то время как во многих странах мира разработка индивидуальных планов для каждого ребенка является обязательным, в Беларуси это решение отдано на откуп руководителям учреждений и приемным родителям. Исключением здесь являются только SOS-детские деревни, где для каждого ребенка создается индивидуальный план развития.

Раздел III.

Профилактика социального сиротства

В Беларуси создана и функционирует сложная система профилактики социального сиротства, включающая в себя множество ведомств и организаций (см. рисунок 11). Практически все учреждения социальной сферы в большей или меньшей степени сталкиваются с проблемами детей-сирот в своей повседневной деятельности. При этом часть данной деятельности должна быть направлена на предотвращение появления социальных сирот. Используя классификацию действий социальных служб, приведенную в предыдущих разделах работы, можно говорить о концептуальном разделе всех профилактических мер на меры общей профилактики и индивидуальной профилактики. К первой относятся действия, направленные на семьи группы риска, целью вторых являются только семьи в СОП. В данной работе авторы предлагают четко разделять меры индивидуальной профилактики (объект — семьи, где ребенок в СОП) и меры, направленные на реинтеграцию семьи (объект — семьи, где ребенок имеет статус НГЗ или сироты).

Существующие в Беларуси меры профилактики социального сиротства, приведенные ниже, классифицируются авторами исследования в качестве таковых исходя из формального критерия, т.е. декларируемой цели данных мер. Вопрос о том, насколько некоторые из этих мер в действительности способствуют сокращению количества сирот остаётся открытым.

Профилактика семейного неблагополучия является одним из основных социальных приоритетов белорусского государства и направлена на обеспечение прав детей на полноценное развитие, социализацию в семейном окружении, создание необходимых условий для реализации семьей своих основных функций. Осуществление данной социальной политики происходит, прежде всего, посредством принятия и реализации правовых нормативных документов в сфере социальной защиты и поддержки семьи и детства. К ним относятся: Кодекс Республики Беларусь о браке и семье, Законы Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей», «О социальном обслуживании», Программа демографической безопасности на 2011–2015 гг., Национальный план действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2012–2016 гг. и другие.

Ведущая роль в сфере профилактики семейного неблагополучия принадлежит Кодексу Республики Беларусь о браке и семье (далее — КоБС). Главная идея КоБСа заключается в том, что воспитание детей и ведение домашнего хозяйства признается общественно полезным трудом, а государство в качестве основного приоритета своей деятельности ставит защиту брака и семьи, охрану детства, материнства и отцовства (ст. 3). Непосредственно профилактическими по своему содержанию являются главы 10–11 и 13–14 КоБС. В них

- конкретизированы социальные и материальные права детей;
- расписаны обязанности родителей, опекунов и попечителей по защите прав и законных интересов детей;
- указана необходимость воспитания детей в семье.

Профилактическое значение также имеют:

1. Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей». В нём установлен гарантированный государством уровень поддержки семей, имеющих несовершеннолетних детей, а также система минимальных социальных гарантий в виде пособий, способствующих обеспечению необходимых условий для рождения и воспитания ребенка.

2. Указ Президента Республики Беларусь «О государственной адресной социальной помощи». Данный нормативный правовой акт с 1 апреля 2012 г. установил, что государственная адресная социальная помощь населению предоставляется в виде:

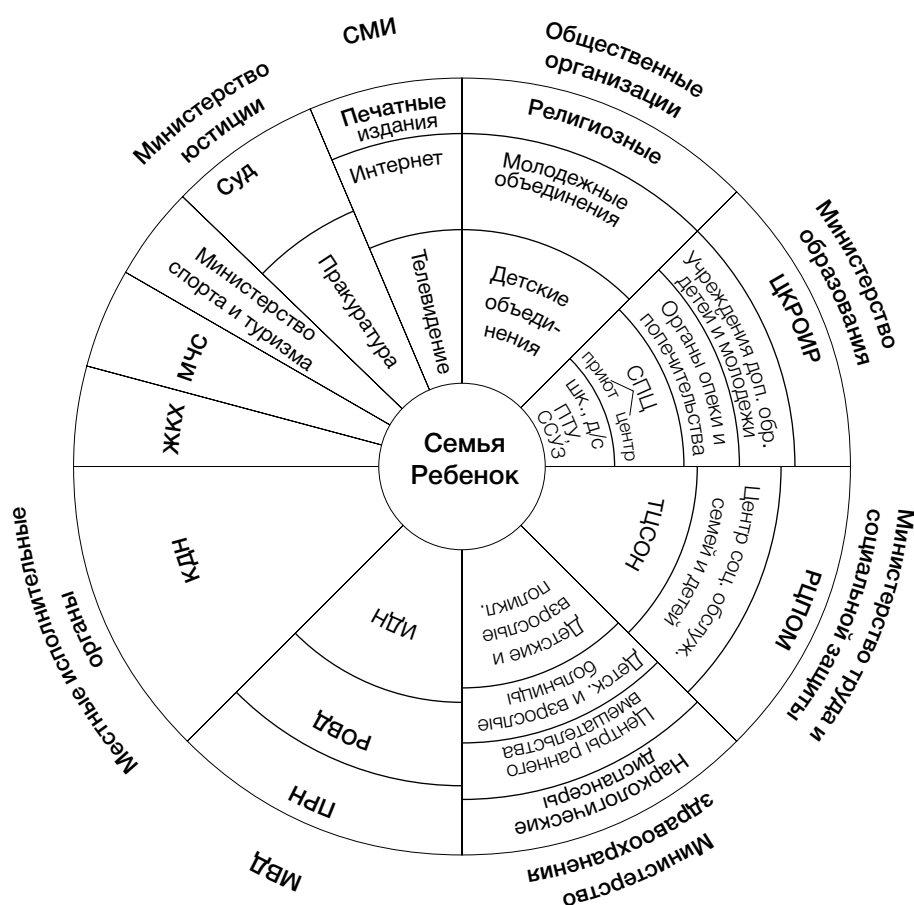
- ежемесячного и (или) единовременного социальных пособий на приобретение продуктов питания, лекарственных средств, одежды, обуви, школьных принадлежностей и на другие нужды для обеспечения нормальной жизнедеятельности, а также на оплату (полностью или частично) жилищно-коммунальных услуг;
- социального пособия для возмещения затрат на приобретение подгузников;
- социального пособия на оплату технических средств социальной реабилитации;
- обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни.

Республиканские органы государственного управления и местные исполнительные и распорядительные органы являются ключевыми в сфере профилактики семейного неблагополучия (см. рисунок 12). Среди них следует назвать Комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства.

Основным межведомственным органом, ответственным за общую профилактику семейного неблагополучия, является Комиссия по делам несовершеннолетних, действующая на основании Положения о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних (далее — КДН). Данная комиссия:

- участвует в разработке нормативных правовых актов по вопросам защиты прав и законных интересов детей;
- осуществляет правовую пропаганду среди несовершеннолетних, педагогических коллективов и общественности;
- осуществляет меры по защите, восстановлению и реализации прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, совершению правонарушений;
- рассматривает жалобы и заявления детей, их родителей, опекунов или попечителей, связанных с нарушением прав и законных интересов несовершеннолетних;
- вносит представления в государственные органы и иные организации с целью устранения нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних;
- направляет сообщения в органы прокуратуры в случаях нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних.

Рисунок 12. Система профилактики социального сиротства в Беларуси



Источник: разработка авторов

Деятельность органов опеки и попечительства регулируется Кодексом Республики Беларусь о браке и семье, Положением об органах опеки и попечительства в Республике Беларусь. В сфере профилактики семейного неблагополучия местные исполнительные и распорядительные органы как органы опеки и попечительства обеспечивают охрану имущественных и личных прав подопечных, проводят работу по профилактике социального сиротства, жестокого обращения с детьми, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Основные функции по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних выполняют управления (отделы) образования.

Первостепенная роль в профилактике семейного неблагополучия отводится учреждениям образования (дошкольным, общим средним, профессионально-техническим и средним специальным, социально-педагогическим учреждениям, центрам коррекционно-развивающего обучения и развития, учреждениям дополнительного образования детей и молодежи).

Для полноценного личностного развития, позитивной социализации, профессионального становления и жизненного самоопределения создается социально-педагогическая и психоло-

гическая служба (далее — СППС) (действует на основании постановления Министерства образования Республики Беларусь «Об утверждении положения о социально-педагогической и психологической службе учреждения образования») и руководствуется в своей деятельности Методическими рекомендациями о деятельности социально-педагогической и психологической службы учреждения образования). Специалисты СППС (социальный педагог, педагог-психолог) с целью предотвращения семейного неблагополучия:

- формируют социальный паспорт учреждения, проводят анализ положения обучающихся, исследуют их ближайшее окружение (семью, школьный коллектив, микрогруппы и неформальные объединения), а также возникающих в них межличностных отношений;
- содействуют в формировании эмоционально благоприятной атмосферы в детских и педагогических коллективах учреждения образования, семьях и социальном окружении детей;
- оказывают помощь семье в налаживании микроклимата, в эффективном воспитании детей, в решении внутрисемейных конфликтов;
- защищают права и интересы несовершеннолетних в различных инстанциях, включая суд и прокуратуру.
- пропагандируют среди школьников и их семей здоровый образ жизни;
- ведут просветительскую работу на нравственно-правовую тематику среди всех участников образовательного процесса;
- оказывают помощь учащимся в организации различных видов социально значимой деятельности в свободное время, социальном и профессиональном самоопределении; Воспитатели и классные руководители дошкольных учреждений, учреждений общего среднего, профессионального и средне-специального образования также в рамках своих компетенций:
- обеспечивают ежедневный внешний визуальный осмотр воспитанников при их прибытии в учреждение и при выявлении признаков пренебрежения интересами и нуждами ребенка, жестокого обращения с ним информируют специалистов СППС или администрацию организации образования о данном факте;
- выясняют причины отсутствия несовершеннолетних в учреждении образования;
- осуществляют нравственно-правовое образование и воспитание;
- проводят факультативные занятия, преподают предметы «Здоровый образ жизни», «Основы безопасности жизнедеятельности», где освещают вопросы ценности семьи и здорового образа жизни, профилактики потребления алкоголя детьми и молодежью;
- проводят работу с родителями (на родительских собраниях, в родительских клубах и пр.) по повышению компетенций родителей в сфере воспитания детей;
- оказывают социально-педагогическую поддержку малообеспеченным семьям через организацию бесплатного питания и пр.

Педагогический совет учреждения образования является коллегиальным органом, в который входят все педагогические работники данного учреждения. Совет осуществляет свою деятельность в соответствии с Кодексом Республики Беларусь об образовании, уставом учреждения образования и постановлением Министерства образования «Об утверждении положения о педагогическом совете учреждения общего среднего образования».

Функции педагогического совета по профилактике семейного неблагополучия условно делятся на следующие группы:

- управленческие, или административные: демократизация системы управления школой и рассмотрение вопросов взаимодействия с органами самоуправления учреждения образования; заслушивание на заседаниях совета информации о состоянии работы по профилактике семейного неблагополучия, подготовка по итогам рассмотрения вопроса рекомендаций для руководства учреждения образования;
- методические: определение путей реализации содержания нравственно-правового образования в учреждении; проведение работы по освоению педагогическими работниками обновленного содержания нравственно-правового образования, внедрению в практику эффективных личностно ориентированных технологий обучения и воспитания;
- социально-педагогические: рассмотрение вопросов создания здоровых и безопасных условий обучения и воспитания; координация деятельности по поддержанию психолого-валеологического климата; изучение спроса учащихся и их родителей на дополнительные образовательные услуги, в том числе платные.

Родительский комитет учреждения образования является органом самоуправления учреждения. Он создается из числа законных представителей учащихся и действует на основании постановления Министерства образования «Об утверждении положения о родительском комитете учреждения общего среднего образования». Родительский комитет учреждения образования осуществляет следующие действия по профилактике семейного неблагополучия:

- привлекает родителей к активному участию в жизни учреждения образования, к организации внеклассной и внешкольной работы по нравственно-правовому воспитанию обучающихся;
- пропагандирует педагогические знания на нравственно-правовую тематику среди родителей.

Дополнительным инструментом борьбы с неблагополучием в семье является Совет по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, который координирует воспитательно-профилактическую работу с учащимися и родителями. Это коллегиальный орган, содействующий педагогическому коллективу, общественным организациям, родителям в сфере правового воспитания, оказания воспитательного воздействия на учащихся-нарушителей и их родителей. Он руководствуется Положением о совете учреждения образования по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Основные функции Совета в сфере ранней профилактики семейного неблагополучия:

- подготовка и проведение совещаний, семинаров, конференций, родительских собраний по проблемам профилактики правонарушений;
- содействие в организации работы и участие в пропаганде здорового образа жизни, правовых знаний среди детей и родителей;
- защита и охрана прав и интересов школьников;
- контроль состояния воспитательно-профилактической работы в учебном заведении.

Заседания Совета профилактики проводятся 1 раз в месяц, на них члены Совета проводят индивидуальную профилактическую работу с родителями, ненадлежащим образом исполняющими свои обязанности; а также с учениками, имеющими проблемы с учёбой и поведением.

Большое значение в профилактике семейного неблагополучия имеет организация свободного времени детей. Особое место в данной работе принадлежит учреждениям дополнительного образования детей и молодежи (действуют на основании Кодекса Республики Беларусь об образовании и Положения об учреждении дополнительного образования детей и молодежи), а также работающим при школах кружкам и секциям.

Профилактику семейного неблагополучия в рамках Министерства образования также осуществляют социально-педагогические учреждения (социально-педагогические центры, детские социальные приюты), которые действуют на основании Положения о социально-педагогическом учреждении (2004). В пределах своих компетенций специалисты социально-педагогических центров:

- организуют и координируют работу учреждений образования по выявлению и учету детей, находящихся в социально опасном положении, по социально-педагогической и психолого-педагогической реабилитации несовершеннолетних, имеющих проблемы в обучении, развитии и социальной адаптации;
- оказывают социальную, психологическую и иную помощь детям и их родителям в трудной жизненной ситуации;
- разрабатывают и реализуют комплексные программы помощи различным категориям несовершеннолетних, программы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, социального сиротства;
- проводят консультирование, в том числе анонимное и по телефону, несовершеннолетних, их родителей с целью поиска решения трудных жизненных ситуаций, профилактики насилия над несовершеннолетними;
- осуществляет социальный патронат несовершеннолетних после их возвращения в семьи в случаях принятия решения комиссией по делам несовершеннолетних о возвращении ребенка родителям либо судом об отказе в лишении родительских прав.

Немаловажную роль в сфере профилактики семейного неблагополучия играют учреждения и организации, оказывающие помощь семьям, воспитывающим детей-инвалидов. Зачастую рождение ребенка-инвалида приводит к уходу из семьи мужчины, снижению материального достатка семьи и, как следствие, к неблагополучию. Поэтому наличие в семье ребенка с особенностями психофизического развития и (или) ребенка-инвалида может являться основанием для установления трудной жизненной ситуации и предоставления такой семье социального обслуживания и бесплатных социальных услуг (Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» в редакции от 13.07.2012).

Комплексную систему психолого-медико-педагогической помощи лицам с особенностями психофизического развития организуют центры коррекционно-развивающего обучения и реабилитации (ЦКРОиР). ЦКРОиР осуществляют также социально-педагогическую поддержку и психологическую помощь обучающимся, их законным представителям в гармонизации семейных отношений, формировании правильной оценки и положительных установок на перспективы развития возможностей и жизненного самоопределения лиц с особенностями психофизического развития.

Значительную роль в сфере ранней профилактики семейного неблагополучия играют учреждения здравоохранения: женские консультации, родильные дома, детские и взрослые поликлиники, детские и взрослые больницы, центры раннего вмешательства, наркологические и психоневрологические диспансеры. Их деятельность в этой области регулируется как узкоспециализированными документами, так и Инструкцией о порядке организации работы государственных организаций здравоохранения по реализации положений Декрета Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006 г. № 18. В данном документе детально расписаны действия

должностных лиц и медицинских работников по выявлению семейного неблагополучия, а также механизм реагирования на него.

Государственные учреждения здравоохранения также реализуют профилактические мероприятия. Женские консультации (действуют на основании Постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь «Об организации деятельности женской консультации в государственных организациях здравоохранения») при постановке женщин на учет по беременности определяют семейно-бытовые условия, свидетельствующие о потенциальном неблагополучии для протекания беременности и для новорожденного; информируют женщин по повышению санитарной культуры, сохранению репродуктивного здоровья, профилактике аборт, а также инфекций, передаваемых половым путем.

Детские поликлиники (действуют на основании Инструкции об организации работы педиатрического отделения детской поликлиники) в рамках профилактической деятельности:

- проводят мероприятия по формированию здорового образа жизни (информационно-пропагандистские акции, мероприятия, лекции, встречи);
- участвуют в пределах своей компетенции в профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних (например, участие в межведомственных обследованиях многодетных и малообеспеченных семей, межведомственных рейдах в местах массового отдыха молодежи);
- оформляют медицинскую документацию по оказанию семье адресной социальной помощи;
- при посещении детей на дому и обследовании в учреждениях образования, на приемах в поликлинике, выявляют наличие в семье неблагополучных социальных факторов;
- осуществляют контроль за выполнением родителями данных им рекомендаций по уходу за ребенком и за проведением назначенного лечения в случае болезни ребенка;
- сообщают в органы внутренних дел, органы опеки и попечительства о несовершеннолетних, поступивших с признаками жестокого обращения, физического, психического или сексуального насилия, а также неприятия родителями своевременных мер по лечению ребенка, которое привело к угрозе его жизни и здоровью.

Руководителям медицинских учреждений вменено в обязанность сообщать в соответствующие структуры информацию о невозможности родителей самостоятельно осуществлять уход и воспитание ребенка в случаях длительной и тяжелой болезни, смерти обоих или единственного родителя, а также об иных выявленных случаях неблагополучия.

Значительный вклад в профилактику семейного неблагополучия вносит работа по минимизации пьянства и алкоголизма среди населения. В плане мероприятий по реализации Государственной программы национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2011–2015 годы перечислены действия по:

- созданию эффективной системы социальной и индивидуальной профилактики пьянства и алкоголизма и их негативных социальных последствий;
- внедрению традиций здорового образа жизни, исключающего потребление алкоголя, особенно среди детей, молодежи и женщин;
- ограничению доступности алкоголя для детей и молодежи;
- формированию в общественном мнении нетерпимого отношения к чрезмерному потреблению алкоголя.

Существенная роль в этой сфере возложена на подростковые наркологические кабинеты (действуют на основании Положения о подростковых наркологических кабинетах), наркологические и психоневрологические диспансеры, психиатрические больницы. Данные медицинские службы оказывают не только непосредственно лечебную помощь лицам, страдающим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией, но и осуществляют санитарно-просветительную работу по вопросам пьянства, алкоголизма и наркомании, а также пропаганду здорового образа жизни.

В рамках Министерства труда и социальной защиты общую профилактику семейного неблагополучия осуществляют 2 вида учреждений — Территориальные центры социального обслуживания населения и Центры социального обслуживания семьи и детей (социальной помощи семье и детям). Данные учреждения действуют на основании Положений об учреждениях социального обслуживания (2013 г.). В рамках своих полномочий они:

- предоставляют правовую, социальную и гуманитарную помощь нуждающимся семьям и детям;
- оказывают помощь в преодолении межличностных и семейных конфликтов, помогают родителям в воспитании детей (например, проведение тренингов, направленных на повышение психолого-педагогической компетентности родителей);
- осуществляют информационно-просветительскую деятельность среди подростков и молодёжи по проблемам алкогольной и токсической зависимости, пропагандируют здоровый образ жизни;
- организуют работу телефона доверия, телефона психологической помощи, кризисных комнат;
- организуют клубную и кружковую работу для взрослых и детей;
- организуют семейные праздники, посвященные Дню матери, Дню семьи, 8-ое Марта и др.
- проводят пресс-конференции, круглые столы, иные мероприятия по пропаганде семейных ценностей, здорового образа жизни.

Опосредованно профилактику семейного неблагополучия осуществляют органы по труду, занятости и социальной защите (руководствуются в своей деятельности Законом Республики Беларусь «О занятости населения Республики Беларусь» и Положением об организации и проведении профессиональной ориентации безработных, других категорий населения в органах государственной службы занятости населения). В соответствии с нормативными правовыми документами данные органы осуществляют:

- организацию профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации безработных;
- социальные выплаты в виде пособия по безработице, стипендии в период обучения по направлению органов по труду, занятости и социальной защите, оказание материальной помощи безработным и членам их семей, находящимся на их иждивении;
- помощь при переселении безработных и членов их семей в другую местность на новое место работы;
- содействие организации оплачиваемых общественных работ;
- бронирование рабочих мест на предприятиях и в организациях для трудоустройства граждан, относящихся к социально незащищенной категории.

Особое внимание уделяется профессиональной ориентации молодежи. В этом направлении работает учреждение «Республиканский центр профессиональной ориентации молодежи» (РЦПОМ) и центры профессиональной ориентации в регионах. Основная цель деятельности данных центров — содействовать молодежи в выборе или перемене профессии в соответствии с призванием, способностями, состоянием здоровья и с учетом общественных потребностей.

В рамках Министерства внутренних дел действуют специальные подразделения ОВД, осуществляющие меры по профилактике семейного неблагополучия (инспекции по делам несовершеннолетних, далее — ИДН). Профилактические функции также выполняют участковые инспектора милиции.

В положении об ИДН сотрудники инспекции в пределах своей компетенции:

- выявляют и разъясняют родителям, отрицательно влияющим на детей, последствия неисполнения обязанностей по воспитанию, обучению или содержанию детей, отрицательного влияния на поведение детей либо жестокого обращения с ними;
- информируют заинтересованные органы о фактах безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, а также способствующих им причинах и условиях;
- осуществляют профилактику алкоголизма, наркомании и токсикомании среди несовершеннолетних;
- защищают права детей;
- проводят специализированные рейды и организуют правовое просвещение несовершеннолетних.

Участковые инспектора милиции в пределах своих компетенций:

- выявляют детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в государственной защите, законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих свои обязанности;
- предупреждают, выявляют и пресекают правонарушения и преступления на бытовой почве;
- выявляют и пресекают незаконный оборот наркотических и психотропных веществ;
- проводят специализированные рейды;
- проводят правовое просвещение граждан.

Деятельность органов внутренних дел в сфере профилактики семейного неблагополучия также регулируется Законом Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» и «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Программой по борьбе с преступностью и коррупцией на 2013 — 2015 годы. Данные документы детально регламентируют права и обязанности подразделений ОВД в сфере борьбы с преступностью, в том числе в области предупреждения семейного неблагополучия, расписывают функции каждого подразделения ОВД, а также иных государственных структур в процессе взаимодействия в данном направлении, перечисляют мероприятия по предотвращению правонарушений.

Министерство юстиции в рамках своих компетенций осуществляет профилактику семейного неблагополучия посредством организации работы органов адвокатуры и прокуратуры, отделов записи актов гражданского состояния, судов и нотариата.

Прокуратура играет важную роль по профилактике семейного неблагополучия. Сотрудники прокуратуры в рамках своих компетенций:

- организуют и осуществляют надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи;
- проверяют законность в деятельности государственных органов и учреждений по предупреждению семейного неблагополучия и социального сиротства, исполнения требований Декрета №18, а также организацию профилактики детской смертности и травматизма;
- расследуют факты нанесения телесных повреждений детям, а также гибели детей от внешних факторов, и по результатам проверок готовят акты прокурорского надзора;
- анализируют деятельность государственных учреждений и ведомств в сфере профилактики семейного неблагополучия, организации их взаимодействия.

Адвокаты, прокуроры и нотариусы (по вопросам, относящимся к компетенции нотариата) проводят правовое просвещение в ходе проведения мероприятий по правовому информированию и оказанию отдельных видов юридической помощи; при даче разъяснений при совершении нотариальных действий относительно последствий совершаемого нотариального действия, о правах и обязанностях граждан, связанных с совершаемым нотариальным действием; во время выступлений в средствах массовой информации.

Представители судебных органов (судьи и судебные исполнители) также осуществляют деятельность по правовому просвещению граждан, и обязаны информировать управления (отделы) образования по месту жительства родителей о принятом решении об ограничении дееспособности родителей, о заключении их под стражу, направлении в лечебно-трудовые профилактории, о розыске, об осуждении, о признании безвестно отсутствующими, об объявлении умершими, если дети указанных лиц остаются без попечения родителей.

Отделы записи актов гражданского состояния при регистрации смерти лица, в паспорте которого указаны сведения о несовершеннолетних детях, и есть основания полагать, что умерший являлся их единственным родителем, а также при наличии информации о том, что умерший являлся опекуном (попечителем) несовершеннолетнего, информируют об этом соответствующие органы.

Организации министерства спорта и туризма, а также министерства культуры осуществляют пропаганду здорового образа жизни, организуют рациональный досуг детей и молодежи, привлекают их к спорту и туризму.

Организации жилищно-коммунального хозяйства должны сообщать в управления (отделы) образования о случаях смерти родителей или единственного родителя несовершеннолетнего, а также информировать о семьях, ведущих аморальный образ жизни и создающих неблагоприятные условия для воспитания детей, по итогам имеющейся задолженности по оплате за коммунальные услуги в течение более шести месяцев.

Перечисленные выше учреждения и организации также обязаны в своей деятельности руководствоваться пунктами, зафиксированными в различных программах и планах.

Национальный план действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2012–2016 годы состоит из следующих основных блоков: создание благоприятных условий для жизни и развития детей; укрепление здоровья и содействие здоровому образу жизни детей; повышение качества жизни детей с особенностями психофизического развития; обеспечение качественного образования; защита детей от насилия, торговли людьми, всех видов эксплуатации; совершенствование механизма защиты прав детей и координация деятельности заинтересованных. Реализация мероприятий Плана должна способствовать:

- обеспечению благоприятных условий для полноценного физического, интеллектуального и нравственного развития детей;

- укреплению здоровья и формированию навыков здорового образа жизни, повышению качества жизни детей с особенностями психофизического развития;
- развитию системы воспитания и реализации прав и законных интересов детей;
- обеспечению защиты детей от насилия и жестокости;
- повышению качества оказания социально-педагогической поддержки и психологической помощи детям и их семьям;
- пропаганде позитивного образа современной семьи;
- повышению уровня взаимного сотрудничества семьи и государственных учреждений, общественных организаций;
- формированию правового самосознания, привлечения детей к участию в принятии решений, касающихся их интересов, подготовке к активной общественной жизни.

В Национальную программу демографической безопасности на 2011–2015 годы включено приложение 1 «Мероприятия по социальной поддержке семьи и детства». В данном приложении приведен перечень мероприятий, направленных на увеличение рождаемости и усиление социально-экономической поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей; создание условий для сокращения социального сиротства, развитие семейных форм устройства на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; укрепление духовно-нравственных основ семьи, возрождение и пропаганда семейных ценностей и традиций; улучшение репродуктивного здоровья населения, охрана материнства и детства, которые должны быть реализованы государственными структурами в ходе действия программы.

Резюме

Анализ существующей системы профилактики сиротства в Беларуси позволяет сделать несколько существенных выводов, а именно:

- система профилактики довольно сложная, задействовано множество ведомств и организаций;
- действия по профилактике не являются ни для одной из этих организаций основными, данные функции осуществляются профильными специалистами «в довесок» к другим должностным обязанностям;
- профилактические меры зачастую носят реактивный характер, т.е. являются реакцией на уже произошедшие изменения в семье, состоянии ребенка и т.д.;
- в системе профилактики отсутствуют встроенные индикаторы эффективности, такие как, например, количество вновь выявляемых сирот;
- часть мер, относимых к профилактике сиротства, следует классифицировать как меры, направленные на защиту прав детей, т.к. их целью не является нормализация отношений в семье, её сохранение или воссоединение.

Говоря о наиболее важных аспектах, стоит подчеркнуть необходимость межведомственного сотрудничества при работе с семьями группы риска и в СОП. В настоящее время в Беларуси большое количество организаций осуществляет меры профилактики сиротства, и многие из этих мер реализуются в тесном сотрудничестве представителей этих организаций. Данная практика полностью соответствует общемировой.

Раздел IV.

Оценка «затраты-выгоды»

Для оценки эффективности мер политики в отношении сиротства с точки зрения общества в целом будем применять методологию анализа «затраты-выгоды», предусматривающую три этапа:

- 1) определение учитываемых видов затрат и выгод;
- 2) оценка выбранных затрат и выгод;
- 3) сравнение суммарных затрат и выгод с учетом срока их существования и формулирование выводов²².

Поскольку влияние воспитания в семьях имеет долгосрочный характер при расчете затрат и выгод используется социальная ставка дисконтирования²³:

$$NPV = PV(B) - PV(C),$$

где NPV — чистая приведенная стоимость, PV(B), PV(C) — приведенная стоимость выгод и затрат соответственно.

Анализ «затраты-выгоды» позволит установить влияние инвестиций в детей на их будущее, будущее их семей и общества в целом. Анализ «затрат-выгод» является действенным инструментом, который:

- демонстрирует преимущества программ раннего инвестирования в детей;
- оценивает эффективность ранних инвестиций;
- показывает, смогут ли первоначальные инвестиции в детей принести более высокую прибыль по сравнению с инвестициями в другие проекты, не связанные с человеческим капиталом.

Выгоды представлены долгосрочными эффектами, которые начнут проявляться по мере выхода детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в экономически активный возраст.

Результаты проведенных исследований, касающихся изучения различных аспектов развития детей в интернатных учреждениях — психического и физического здоровья, мышления, поведения и др., свидетельствуют о положительном влиянии воспитания в семьях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Поэтому можно полагать, что у детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях, будет улучшаться состояние

22 Layard R. Cost-benefit analysis / R. Layard, S. Glaister // Cambridge University Press, 1994. — 499 p.

23 Существуют различные подходы к выбору социальной ставки дисконтирования, пригодной для оценки мер программы в государственном секторе. Для этого можно использовать социальную ставку дисконтирования, равную доходности капитала, потребительской процентной ставке или межвременному коэффициенту дисконтирования домохозяйств. В дальнейших расчетах мы будем использовать ставку привлечения вкладов населения в долл. США в 2012 г. (3,9%), что позволит сравнить окупаемость инвестиций в преодоление сиротства с бизнес-проектами. Значение социальной ставки дисконтирования на основе межвременных предпочтений по нашей оценке в условиях 2011-2013 гг. может составлять 3,7%. В принципе, значение ставки дисконтирования для социальных проектов в развитых странах допускается принимать на уровне 1-2%.

здоровья. В первую очередь улучшается психическое здоровье ребенка и, как следствие, исчезают или меньше беспокоят многочисленные недуги, возникшие на этой почве²⁴. В результате снижаются будущие затраты государства на медицинское обслуживание и лечение населения, лучшее состояние здоровья обеспечивает повышение успеваемости и производительность труда в будущем.

Уровень преступности среди несовершеннолетних выше у детей из неполных семей либо не имеющих родителей, детей из неблагополучных семей. В этой связи логично предположить, что во взрослой жизни бывшие сироты будут более склонны к совершению преступлений. Например, в зарубежном исследовании, описывающем долгосрочное влияние программы по поддержке детей из неблагополучных семей, сделан вывод, что к 40 годам количество задержаний правоохранительными органами уменьшилось на 19 % у детей, получивших поддержку в раннем возрасте²⁵. В результате государство несет меньшие расходы на содержание правоохранительных органов и предотвращение преступности.

Инвестирование в образование и навыки детей дошкольного возраста существенно оказывает влияние на их успех в обществе в будущем. Раннее инвестирование в образование детей из неблагополучных семей помогает избежать снижения уровня интеллектуальных способностей ребенка, снизить потребности в специальном образовании, увеличить вероятность здорового образа жизни, снизить уровень преступности и сократить общие социальные издержки в будущем. Все это в совокупности позволяет поддерживать экономический рост в стране.

Так, ученые Вашингтонского университета на протяжении 62 лет проводили наблюдение за 53 детьми, воспитывающимися в неблагополучных семьях и находящихся в группах риска, в которых в возрасте 3-4 лет были вложены инвестиции для их развития. Затраты по данной программе для общества составили около 20 000 долл. на каждого участника, в дальнейшем доходы от данных вложений для общества составили около 240 000 долл. от каждого ребенка за счет увеличения уровня их доходов, благосостояния, снижения затрат на преступную сферу, доходы самого ребенка составили примерно 80 000 долл.

Также было установлено, что дети, которые принимали участие в данной программе на протяжении всего своего трудоспособного возраста выплачивали на 38 000 — 75 000 долларов больше в виде налогов по сравнению с теми, кто не участвовал в программе раннего развития.

Исследователи Гарвардского университета установили, что возраст от рождения до пяти лет у детей из неблагополучных семей, в т.ч. находящихся в социально опасном положении, является самым экономически эффективным периодом для вложения инвестиций в предотвращение дальнейших проблем в области образования, здравоохранения, социальной и экономической производительности.

В действительности, норма прибыли каждого доллара, вложенного в образование детей дошкольного возраста, составляет 10 %, т.е. на каждый вложенный доллар приходится 10 центов прибыли в год жизни ребенка. Таким образом, социальные инвестиции в молодежь выгоднее, чем вложения на фондовом рынке (средняя норма прибыли на фондовом рынке США составляет 5-7% с учетом инфляции)²⁶.

24 Сурков, А. В. О возможностях анализа «затраты-выгоды» на примере инвестиций в развитие детей из неблагополучных семей в России / А. В. Сурков // Финансы и бизнес. — 2008. — №2. — С.43-51.

25 Влияние семьи на преступность несовершеннолетних/ ДемоскопWeekly [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://demoscope.ru/weekly/2006/0239/analit03.php>. — Дата доступа: 07.12.2012.

26 Grunewald R., The economic case for investing in young children. — Federal Reserve Bank of Minneapolis. — December, 2012. http://www.state.ia.us/earlychildhood/files/resource_links/GrunewaldPaper2013.pdf

Как показывает практика, полные семьи инвестируют в своих детей всегда больше средств по сравнению с семьями с одним родителем или детьми-сиротами. Стоит отметить, не всегда высокий семейный доход будет обеспечивать высокий уровень инвестиций и воспитания ребенка. Так как инвестиции в детей измеряются не только в финансовом выражении, но и в затраченном времени родителей, их внимании, поддержки.

Исследователи чикагского университета проводили программу раннего инвестирования «Чикагский ребенок». В каждого ребенка в дошкольном возрасте (3–4 года) были вложены инвестиции в размере 8 018 долл. В будущем отдача от этих инвестиций составила 81 399 долл., чистая прибыль — 73 381 долл. По данной программе на 1 вложенный доллар пришлось 10,15 долл. прибыли.

Социальные навыки и ранний опыт жизни являются важными факторами, определяющими здоровье и здоровый образ жизни детей. Американские исследователи выявили четкую корреляцию между образованием и здоровьем. Так, люди, которые получили высшее образование, чаще всего работают полный рабочий день, получают в 3 раза большую заработную плату и регулярно заниматься спортом. Кроме того, они с гораздо меньшей вероятностью будут страдать ожирением, курить, находится в депрессивном состоянии. Можно сделать вывод, что раннее инвестирование в детей является эффективной стратегией снижения в будущем расходов на здравоохранение.

По результатам анализа данных, собранных исследователями Гарвардского университета, взрослые, которые в детстве переживали социально опасные события²⁷, в 3 раза чаще страдают от сердечных заболеваний. Так же ранние переживания и эмоциональный дисбаланс у детей могут вызывать в дальнейшем различные физиологические нарушения, которые чаще всего сохраняются и преследуют ребенка во взрослой жизни и могут привести к пожизненным нарушениям физического и психологического здоровья.

В США следующим образом оценивают доходы от раннего инвестирования в ребенка: при инвестициях в размере 8000 \$ и средней продолжительности жизни человека 65 лет доходы составят²⁸:

$$8000 \cdot (1 + 0,07)^{65} = 650\,183 \text{ долл. США}$$

В целом изучение зарубежного опыта показывает, что в ходе своевременного инвестирования в детей и профилактики сиротства может ожидать:

- снижение уровня преступности (может ожидать снижение затрат государства и отрицательное влияние ограничение свободы на образование, будущую карьеру и др.),
- снижение уровня суицидов (может ожидать создание дополнительного ВВП и рост поступлений налогов),
- улучшение состояния здоровья (может ожидать снижение затрат государства на здравоохранение и рост производительности труда),
- позитивное влияние на интеллектуальное развитие (может ожидать более высокая производительность труда, положительная разница в заработной плате и, следовательно, рост поступлений налогов).

²⁷ К социально опасным событиям относятся стрессовые среды, воспитание в условиях нищеты, применения насилия, жесткого обращения в семье, пренебрежения ребенком, заключение в тюрьму одного из членов семьи, проживание с психически больными, а также расставание с родителями (приобретение статуса сироты, помещение в детские интернатные учреждения) или развод родителей.

²⁸ Heckman J., Grunewald R., Reynolds A. The Dollars and Cents of investing early: cost-benefit analysis in early care and education. — 2006. <http://www.babyfutures.org/files/DollarsCents-Heckman.pdf>

Помимо этого, при воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьях, им прививаются семейные ценности, поэтому в будущем они не будут испытывать таких сложностей при создании семьи и участии в семейной жизни, как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, воспитывавшиеся в интернатах.

Оценку описанных выше выгод в случае Беларуси произведем с использованием результатов НИР «Изучить условия и результаты развития и воспитания детей, лишенных родительского попечения, в семье и различных типах детских интернатных учреждений и составить их сравнительную характеристику»²⁹. Данная НИР позволила на основе эмпирических данных выявить реальную картину условий развития и воспитания детей, лишенных родительского попечения, в различных формах устройства. На сегодняшний день данные результаты являются единственным публично доступным источником подобных оценок.

Объектом исследования данной НИР являлись дети, лишенные родительского попечения и проживающие в детских интернатных учреждениях, опекунских и приемных семьях, семьях усыновителей и детской деревне города Минска и Минской области в возрасте до 15 лет. Авторы отмечают, что объект исследования позволяет отразить существующие тенденции в воспитании и развитии детей, лишенных родительского попечения в республике в целом.

По результатам НИР была сделана оценка уровней девиантного и суицидального поведения, психологического здоровья и интеллекта у детей из полных семей и детей, которые воспитываются в альтернативных формах опеки (проводимые тесты и более подробные оценки описаны в приложении 1). Используемые в наших дальнейших оценках соотношения представлены в таблице 20.

Таблица 20. Соотношение уровней эмоционального, психологического и интеллектуального развития детей из полных семей и детей, воспитывающихся в альтернативных формах опеки

Критерий	Детей, воспитывающихся в полной семье, к детям в альтернативных формах	Детей, воспитывающихся в семейных формах к детям в детском доме
Девиантность поведения	1,33	1,05
Суицидальное поведение	1,16	1,22
Психологическое здоровье	1,13	1,20
Интеллектуальное развитие	1,07	1,03

Источник: собственные оценки на основе приложения 1

Результаты исследования показывают, что дети, воспитывающиеся в полной семье, имеют лучшие показатели по всем характеристикам. Уровень враждебности (девиантность поведения) у детей-сирот выше в 1,33 раза, чем у детей из полных семей, уровень фрустрации (суицидальное поведение) выше в 1,16 раза, уровень депрессивности (психологическое здоровье) — в 1,13 раза, а показатель социального интеллекта выше в 1,07 раза у детей из полных семей. Как видно, наибольшую стабильность эмоционального состояния показали дети из полной семьи, наибольший дисбаланс — дети из детского дома.

²⁹ Изучить условия и результаты развития и воспитания детей, лишенных родительского попечения, в семье и различных типах детских интернатных учреждений и составить их сравнительную характеристику: отчет о НИР (заключит.) / Нац.ин-т. образования ; рук.темы А. А. Аладын. — Минск, 2004. — 98 с.

Для целей совершенствования политики целесообразно также сравнить уровни развития детей, воспитывающихся в детском доме, и детей, находящихся на семейных формах опеки. Как видно из таблицы 20, уровень враждебности у детей из детского дома в 1,05 раза выше, чем у детей, воспитывающихся в семейной форме опеки, уровень фрустрации — в 1,22 раза выше, уровень депрессивности выше в 1,2 раза. Показатель интеллектуального развития выше в 1,03 раза у детей из семейных формы опеки.

Оценки, представленные ниже, затрагивают только расчеты выгод по выделенным выше четырем направлениям. При этом мы исходим из предположений, что:

- профилактика (предотвращение) сиротства позволит получить выгоды в размерах, которые измеряются разницей между детьми, воспитанными в семьях, и детьми в альтернативных формах;

- деинституционализация позволит получить выгоды в размерах, которые измеряются разницей между детьми, воспитанными в семейных формах, и интернатах.

Что касается деинституционализации, то ее целесообразность очевидна, и это направление уже является частью политики государства. Ниже, рассматривая затраты на содержание детей в разных формах устройства, мы лишь укажем на дополнительные доводы в пользу продолжения данной политики.

В отношении оценки выгод от развития профилактики мы не ставим задачу оценить затраты и эффективность существующей системы профилактики как таковой, а, скорее, совокупный потенциал мер (размер выгод), направленных на предотвращение экономических потерь общества от сиротства.

Оценка выгод (предотвращенных потерь) в этом случае является индикатором того, какие средства государству целесообразно вложить в профилактику при сохранении положительной чистой текущей стоимости инвестиций. Исходя из этой суммы, могут рассчитываться затраты на совершенствование системы предотвращения сиротства (таким образом, затраты в явном виде мы не рассчитываем, но для сравнения можно воспользоваться средними затратами на комплекс мер по профилактике на одну семью/ребенка в «SOS — Детская деревня»).

Еще раз подчеркнем, что мы фокусируемся на оценке выгод от предотвращения экономических потерь общества от сиротства. Долгосрочный характер влияния воспитания в семьях по предложенным выше направлениям можно, так или иначе, увязать с будущей производительностью детей при вступлении их в период трудовой активности.

Производительность мы предлагаем оценивать через вклад труда в создание ВВП, приходящегося на одного занятого. В условиях 2012 года ВВП на занятого составлял 13,8 тыс. долл. Согласно системе национальных счетов, доля оплаты труда работников в ВВП Беларуси составляла в четвертом квартале 2012 года 50,9%, что позволяет оценить вклад занятого в ВВП или производительность в размере 7,0 тыс. долл. В расчетах закладывается умеренный рост производительности с течением времени (1,5% в год).

Поскольку нашей задачей является получить оценку годовых потерь, для оценки примем среднегодовое количество выявляемых сирот, сложившееся в 2010-2012 гг. (3,7 тыс. детей). Согласно данным, в 2012 году средний возраст сироты, находящегося на государственном обеспечении, составлял 11 лет. Последующие оценки сделаны для иллюстрации гипотетической ситуации полного предотвращения сиротства (что невозможно по объективным причинам), корректировки этого допущения будут сделаны ниже.

Потери от снижения производительности

Экономические потери, связанные со снижением будущей производительности, обусловленные недостаточным уровнем интеллектуального развития и ухудшением состоянием здоровья, составит 20% (совокупная разница по интеллектуальному развитию и здоровью из таблицы 20). Исходя из среднего возраста сирот (11 лет), предполагается, что в 2020 г. начнется их трудовая деятельность продолжительностью 40 лет. Исходя из этого, продисконтированная потеря производительности у бывших детей-сирот составит 3196,9 тыс.долл. в год. В целом накопленный эффект профилактики сиротства за счет этого фактора позволит предотвратить потери 94688,4 тыс.долл.

Потери от роста преступности

В 2012 году в Беларуси на 100 000 человек приходилось 426 осужденных и 12 осужденных в возрасте до 18 лет. Как свидетельствуют данные таблицы 21, уровень девиантного поведения у детей-сирот в 1,3 раза выше по сравнению с детьми, воспитываемыми в полных семьях.

С учетом этого, ежегодно за счет сиротства количество несовершеннолетних осужденных дополнительно возрастает на 8 человек, осужденных в трудоспособном возрасте бывших сирот — на 16 человек. В результате профилактики сиротства эффект снижения преступников может составить 2 и 4 человека соответственно.

Исходя из того, что средний срок отбывания наказания — 3 года (данные 2012 г. по Беларуси), а средний возраст заключенного — 30 лет, можно оценить продолжительность будущей трудовой активности трудоспособных лиц в среднем 30 лет, несовершеннолетних — 40 лет.

Это позволит избежать затрат на содержание осужденных (для осужденных в возрасте до 18 лет в 2012 г. составляют 7,3 тыс. долл. в год, на совершеннолетних — 1,1 тыс.долл. в год). Следует учесть, что за период отбывания наказания несовершеннолетний не получает должного образования, снижается уровень его здоровья, в трудоспособном возрасте это приведет к снижению его производительности труда и потере ВВП из-за факта судимости после выхода из заключения (по оценкам, на 40%). Для осужденных в трудоспособном возрасте, по нашим оценкам, снижение производительности труда из-за факта судимости может составлять 25%.

Исходя из данных допущений, суммарные выгоды от преодоления вызванного сиротством роста преступности составят 66,6 тыс.долл. в год.

Потери от роста самоубийств

В 2012 г. в Беларуси было выявлено 1 416 случая суицида, на 100 тыс. человек приходилось 24,8 умерших. По результатам исследования, уровень суицидального поведения у детей-сирот в 1,16 раза выше по сравнению с детьми из полных семей.

Исходя из этого, согласно оценкам, ежегодно за счет сиротства число суицидов может вырасти на один случай. Оценивая возможные эффекты в области суицидального поведения, мы исходим из того, что от преждевременной смерти общество несет экономические потери — прекращение создания дополнительного ВВП на душу населения в течение всей жизни. Таким образом, проведение профилактики сиротства позволит избежать потерь в размере 442,9 тыс.долл.

Исходя из данных оценок и лежащих за ними допущений максимальные суммарные приведенные выгоды от преодоления вызванных сиротством потерь составят 94,7 млн долл. в год (таблица 21). Именно эта сумма может служить ориентиром для ежегодной суммы выделяемых средств на преодоление проблем сиротства.

**Таблица 21. Суммарные приведенные выгоды
от полного преодоления потерь, вызванных сиротством**

Вид потерь	Сумма за первый год, тыс. долл.	Приведенная сумма за весь период, тыс. долл.	Доля, %
Снижение производительности (здоровье и интеллект)	3 196,9	94 688,4	53,7
Суициды	13,8	442,9	0,25
Преступность	66,6	446,9	0,25
Затраты на гособеспечение сирот (без капиталь- ных расходов) за минусом суммы фактического возмещения обязанных лиц	11 496,4	80 754,2	45,8
Итого	14 773,7	176 332,3	100,0

Источник: собственные оценки

Как свидетельствуют данные таблицы 21, сегодня государство тратит значительные суммы денег на обеспечение сирот. Накопленная приведенная сумма данных затрат практически сопоставима с остальными экономическими выгодами предотвращения сиротства. Это может свидетельствовать о необходимости определенного реинжиниринга системы, одним из неглавных мотивов которого является возможность снизить значительное бремя затрат на содержание сирот на гособеспечении. Подчеркнем, что проблема заключается как раз в том, что затраты на гособеспечение сирот не позволяют избежать экономических потерь, связанных с феноменом сиротства. То есть вкладываемые средства в большей мере можно рассматривать как реактивное финансирование текущей деятельности (операционные затраты на содержание системы гособеспечения), а не как превентивное стратегическое инвестирование, направленное на преодоление будущих потерь.

Максимальные суммарные приведенные выгоды от преодоления вызванных сиротством потерь составят 176,3 млн долл. в год. Напомним, что в оценках мы руководствовались рыночной ставкой дисконтирования — использование социальной ставки на уровне 2% приводит к росту суммарной выгоды до 239,2 млн. долл. в год; при этом прирост выгод на 92% достигается за счет роста вклада эффектов за исключением затрат на содержание сирот. Таким образом, пониженная социальная ставка говорит о том, что общество находит приоритетным ожидание отсроченных долговременных эффектов проводимой политики.

Остановимся более подробно на том, какие все-таки инвестиции в преодоление сиротства целесообразно осуществлять и сравним их с затратами, которые имеют место сейчас.

Напомним, что представленные оценки сделаны с иллюстрационной целью и отражают выгоды в случае гипотетической ситуации полного предотвращения сиротства, невозможного по объективным причинам.

В качестве оценки затрат приняты полные затраты на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в детских интернатных учреждениях всех типов, на поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в замещающих семьях, за вычетом сумм, возмещенных обязанными лицами³⁰ (подробнее см. приложение 2).

Следует учесть, что обязанные лица возмещают только прямые затраты на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

³⁰ О государственном обеспечении детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также содержанию детей в социально-педагогических центрах, специальных учебно-воспитательных учреждениях, специальных лечебно-воспитательных учреждениях, приемниках-распределителях для несовершеннолетних: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 6 июля 2006 г., № 840 : с изм. и доп. // Эксперт [Электронный ресурс] / ОДО «Экспертцентр», Нац. центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2013.

Среднемесячные данные по затратам государства на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по всем формам устройства представлены в таблице 22³¹.

Таблица 22. Расходы государства в месяц на содержание одного ребенка на различных формах устройства, тыс. руб. (в среднем за период с 1 января по 30 сентября 2012 года)

Форма	Опекунская семья	Приёмная семья	Детский дом семейного типа	Детская деревня (городок)	Интернатное учреждение
Расходы на содержание одного ребенка	1 056,1	2 809,8	2 340,8	3 257,8	5 052,8*

Источник: см. приложение 2

* — без учета интерната в Минском районе, где в затратах учтено проведение ремонта.

Из данных таблицы видно, что затраты государства на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в замещающих семьях значительно ниже затрат на содержание данной категории детей в интернатных учреждениях.

В Беларуси любая из семейных форм содержания детей-сирот обходится государству дешевле, чем его содержание в интернатном учреждении, что еще раз подтверждает целесообразность курса на деинституционализацию.

Большая стоимость содержания в приемной семье обусловлена непропорциональностью зарплаты при воспитании разного количества детей — при увеличении количества приемных детей зарплата приемного родителя в расчете на одного ребенка сокращается, при этом наиболее распространены приемные семьи с одним ребенком.

Необходимо отметить, что при переводе сирот из интернатных учреждений на семейную форму часть затрат, которые носят условно-постоянный характер, остается, поэтому их нельзя рассматривать как чистый эффект устройства на семейные формы.

Оценка расходов на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в 2011–2012 гг. представлена в таблице 23.

Таблица 23. Оценка полных расходов на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (без капитальных расходов)

Форма устройства детей-сирот		Численность детей-сирот ¹		Общие расходы на содержание в год (в постоянных ценах 2012 г.), млн руб.	
		2011	2012	2011	2012
Интернатные учреждения		5906	5699	358 104	345 551
Семейные формы устройства	1. Опекунская семья	10164	10495	128 808	133 005
	2. Приемная семья	6995	7075	235 860	238 552
	3. Детский дом семейного типа	1223	1172	34 356	32 921
	4. Детская деревня (городок)	493	491	19 272	19 195
Итого расходов				776 400	769 224

Источник: собственные оценки

³¹ Сведения по затратам представлены четырьмя районными отделами образования республики (Кобринским, Минским, Оршанским, Пуховичским — Приложение 2).

Следует отметить, что за счет процесса деинституционализации и с учетом изменения структуры нахождения сирот на семейных формах устройства в 2012 г. (увеличилась доля сирот на более дорогих формах устройства) стоимость государственного обеспечения снизилась всего на 1,5%.

В четвертом квартале 2012 года численность детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, за содержание которых родители обязаны возмещать расходы, составляет 24165 человек. (таблица 24).

Таблица 24. Количество детей, находящихся на гособеспечении, родители которых обязаны возмещать начисленные расходы на их содержание в 2012 г.

По учреждениям	Количество детей	Доля, %	С начала 2012 года начислено, млрд. руб.	Доля, %	В среднем на ребенка, млн руб.
Детские интернатные учреждения (без СПЦ)	4502	18,6	50,3	19,6	11,2
Семейные формы устройства	13279	55,0	132,5	51,6	10,0
Количество детей до 18 лет, находящихся на гособеспечении (без СПЦ)	17781	73,6	193	75	10,9
Социально-педагогические центры	1211	5,0	10,3	4	8,5
Учреждения профессионально технического образования	3002	12,4	39,8	15,5	13,3
Учреждения среднего специального образования	1300	5,4	13,9	5,4	10,7
Учреждения высшего образования	871	3,6	10,0	3,9	11,5
Всего	24165	100	256,9	100	10,6
Справочно: возмещают расходы из заработной платы по заявлению на добровольной основе, чел.	191	0,8	—	—	—

Источник: собственные оценки на основе данных Минобразования

Из общего числа детей (24165 чел.), за содержание которых родители обязаны возмещать расходы, на семейные формы устройства приходится 13279 чел. (55,0%), на детские интернатные учреждения (кроме СПЦ) — 4502 чел. (18,6%). В целом на данных формах устройства находилось 17781 детей, на которых приходится 75% начисленных на возмещение обязанными лицами затрат.

С начала 2012 года было начислено 256,8 млрд руб. для возмещения расходов на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении в учреждениях Беларуси. Сравнение данных таблицы 23 (полные затраты) и таблицы 24 (прямые затраты) позволяет оценить долю прямых затрат на содержание всех сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в размере 45%. При этом незначительные отличия начисленных затрат на возмещение обязанными лицами говорит о том, что основные накладные расходы в системе приходятся на интернатные учреждения.

С учетом сделанных оценок, годовая полная стоимость нахождения сирот на гособеспечении за вычетом реального возмещения родителями составила в 2012 году 643,6 млрд руб., или в среднем 25,8 млн руб. в год на одного ребенка³².

³² С учетом капитальных расходов на обеспечение сирот жилыми помещениями социального пользования (за 2012 г. — 1197), строительства жилых домов для семьи, воспитывающей детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, гособеспечения в ВУЗах, ССУЗах и т.д., указанная сумма, по оценкам, как минимум в два раза выше. Полагаем, однако, что с учетом гарантирования бесплатного высшего образования и действующих льгот по строительству жилья, указанные дополнительные издержки можно считать постоянными и не относить к прямым затратам на предотвращение сиротства.

Количество детей, на которых работающие обязанные лица возмещают расходы из заработной платы по заявлению на добровольной основе, составляет всего 191 человек (0,8%). Остальные возмещают принудительно: количество всех детей, за содержание которых должны возмещаться расходы в порядке исполнительного производства, на конец четвертого квартала 2012 года составляет 23991 человек. При этом количество детей, на содержание которых расходы возмещались в полном объеме в четвертом квартале 2012 г. в порядке исполнительного производства составляет всего 11,6% (не возмещались вообще — 15,2%, частично возмещались — 73,2%).

От родителей, возмещающих расходы по заявлению из заработной платы, за 2012 год поступило 1 079,8 млн руб., что составляет 0,7% от общей суммы средств, поступивших в 2012 году по начислениям с 01.01.2007 г. Общий остаток задолженности обязанных лиц на конец 2012 года с 09.08.2005 г., дети которых находятся на государственном обеспечении в учреждениях образования либо выбыли из этих учреждений, но долг за родителями которых перед учреждениями остался непогашенным, составляет 327,8 млрд руб.

Средний процент возмещения средств, затраченных на содержание детей в государственных учреждениях образования Беларуси в 2012 году по начислениям с 01.01.2007 г. составил всего 36,0%.

Налицо высокие административные издержки такой системы. Число направленных обращений в суды за уклонение от возмещения расходов, обращения к нотариусам и заявлений в суды составило в 4-м квартале 2012 года 76054. Численность судебных заседаний, в которых принял участие орган опеки и попечительства, составила в 2012 году 24379. Это означает необходимость подготовки 13 документов и участие в одном судебном заседании в неделю на одного специалиста отдела.

При этом всего в настоящее время в районных (городских) отделах образования республики работают 451 специалист по охране детства, это всего около 3 специалистов на один отдел. Из них всего 4 человека (0,9%) являются социальными педагогами (1 чел.) и педагогами-психологами — (3 чел.). В 16 отделах образования в штатах отсутствуют специалисты по охране детства (государственные служащие), а функции специалистов по охране детства исполняются сотрудниками подчинённых организаций.

Совершенствование кадрового потенциала системы предупреждения социального сиротства и ускорение процесса деинституционализации имеет первостепенное значение для успешного предотвращения будущих экономических потерь. Ниже представлены оценки по двум сценариям (таблица 25), когда при инвестировании в систему профилактики социального сиротства в размере 30 млн долл. в год численность социальных сирот сокращается на 33 и 100% (соответственно 768 и 2313 детей в условиях 2012 г.).

Таблица 25. Результативность сценариев сокращения социального сиротства (на 33% и 100%)

Процент предупреждения социального сиротства	100	33
Соотношение выгод и затрат	4,5	1,25
Чистая текущая стоимость (NPV), тыс. дол.	110 088	36 981
Внутренняя норма доходности, %	28,6%	5,5%
Инвестиции в предотвращение соц. сиротства на 1 ребенка, тыс. долл.	13,0	39,0

Источник: собственные оценки

В идеальной ситуации сокращения социального сиротства на 100% на одного потенциального сироту придется 13 тыс. долл. инвестиций (из этой суммы, по оценкам, до 30% должно идти на оплату труда специалистов, 20% — накладные расходы, 50% — прямые немонетарные и монетарные трансферты семье кондиционального характера).

При этом внутренняя норма доходности могла бы составлять 28.6%, что значительно выше принятой ставки дисконтирования. В данной идеальной ситуации на каждый вложенный доллар инвестиций общество получает 4,5 доллара отдачи. Инвестиции в данном случае окупятся уже через 4 года, тогда как в случае, если результативность программы будет составлять лишь 33% — окупаемость наступит через 38 лет (рисунок 13).

Рисунок 13. Сценарии сокращения социального сиротства (на 100% и 33%)



Источник: собственная разработка авторов

С целью оценки потенциальной действенности мер профилактики в 2014 году предлагается провести оценку принимаемых профилактических мер в отношении детей на примере двух пилотных районов. Базовая гипотеза заключается в том, что дети в районах, где учреждения образования и общественные объединения оказывают различного рода услуги и поддержку семьям, где есть дети в СОП, с меньшей вероятностью попадут в статус социальных сирот, что повлечет за собой негативные последствия для них самих и потребует дополнительных издержек государства.

Раздел V.

Предварительные рекомендации по совершенствованию государственной политики в области предотвращения социального сиротства и уменьшения негативных последствий данного явления

Данный раздел работы ставит своей целью определение ряда рекомендаций по совершенствованию политики государства, осуществляемой в отношении детей-сирот и их семей. Представленные рекомендации основаны как на изучении состояния данной сферы в Беларуси, так и на анализе зарубежной практики. Проект, в рамках которого проводились исследования, предполагает их продолжение в 2014 году, поэтому представляемые рекомендации являются предварительными. В последующем, при более глубоком анализе конкретных практик и мер, возможна их конкретизация и корректировка.

Следует оговориться, что предлагаемый набор рекомендаций не предусматривает демонтажа или существенной перестройки существующей системы охраны детства в стране. Большинство рекомендаций реализуемо в границах существующего правового поля Беларуси и силами государственных учреждений и организаций, уже занятых в данной сфере.

Итак, абсолютной целью любых изменений государственной политики, в первую очередь, видится уменьшение интегральных эффектов сиротства. Уменьшение может быть достигнуто двумя взаимодополняющими способами: сокращением общего количества вновь выявленных сирот и обеспечением лучшей социальной интеграции существующих сирот (а также тех, которые появятся по объективным причинам в будущем). Сокращение общего количества сирот возможно через а) более активную профилактику сиротства и б) поддержку реинтеграции биологических семей. К лучшей интеграции детей-сирот в общество приведет в) деинституционализация государственной опеки (переход на семейные формы) и г) улучшенная система пост-интернатного сопровождения сирот. Реализации данных задач может поспособствовать принятие комплекса дополнительных мер, представленных ниже.

А. Активная профилактика сиротства.

Рекомендация 1. Изменение характера государственной системы профилактики сиротства с пенитенциарного на превентивный. Целью профилактических действий должно стать не наказание родителей и как можно более раннее отобрание ребенка, а предотвращение деградации и распада семьи и появления социальных сирот как таковых.

Рекомендация 2. Создание института семейных ассистентов. Целью работы подобных специалистов могло бы стать сохранение семей, находящихся в группе риска, от распада. Такие

вопросы, как служебная принадлежность данных специалистов, их обязанности, необходимая квалификация и источники финансирования, требуют дальнейшей проработки.

Рекомендация 3. Задействование углубленных форм индивидуальной профилактики в особо тяжелых случаях. Цель данного метода — вырвать проблемную семью из неблагоприятного социального окружения, таким образом обеспечивая возможность её социальной реабилитации. Имеются в виду, в первую очередь, дневные стационары для матерей с детьми и подростков, а также постоянные стационары для семейного проживания на период от нескольких недель до 6 месяцев.

Б. Поддержка реинтеграции семей.

Рекомендация 4. Переориентация целей политики в сфере защиты детства с необратимого наказания родителей на реинтеграцию биологических семей, а в случае невозможности — семей происхождения ребенка-сироты.

Рекомендация 5. Продление периода рассмотрения вопроса о лишении родительских прав. Необходимо также предусмотреть законную возможность передачи ребенка назад в семью с регламентацией всех необходимых процедур, ровно как и четкие требования к родителям в отношении возможной реинтеграции.

Рекомендация 6. Предусмотреть обязательные действия служебных персон в направлении реинтеграции семей. Данные действия могут осуществляться как новыми штатными единицами в системе органов опеки и попечительства или учреждений опеки, так и уже существующими специалистами при расширении их служебных обязанностей.

Г. Деинституционализация государственной опеки.

Рекомендация 7. Придерживаться закрепленного в ряде действующих нормативных документов курса на деинституционализацию государственной опеки. В этой связи необходимой является разработка поэтапной программы деинституционализации интернатных учреждений страны с учетом возможного перепрофилирования отдельных учреждений.

Рекомендация 8. Усилить работу с опекунами семьями в случаях родственной опеки. Необходим действенный механизм поддержки родственных опекунских семей, где опекуны являются пенсионерами, находятся в сложной ситуации из-за состояния здоровья, низких доходов, инвалидности или иных причин.

Рекомендация 9. Пошагово перевести краткосрочную опеку, особенно детей до 10 лет, с институциональных на семейные формы. В качестве неотложной меры необходимо обеспечить размещение на семейные формы детей-сирот до 3-х лет, попадающих в медицинские учреждения. Особое внимание нужно уделить устройству и социальной интеграции детей-инвалидов и детей с особенностями развития.

Д. Улучшение системы пост-интернатного сопровождения сирот.

Рекомендация 10. Усовершенствовать систему трансфертов детям-сиротам в период полусамостоятельного проживания и по выходе из-под опеки. Получение материальных благ детьми-

сиротами (денежных пособий и квартир) должно носить кондициональный и стимулирующий характер.

Рекомендация 11. Разработать и внедрить новые услуги по пост-интернатной адаптации. Период полусамостоятельного проживания и первые годы после выхода из-под опеки (в среднем, с 15 до 20 лет) являются самыми важным в процессе социальной интеграции детей-сирот. В этот период критическим является обеспечение их необходимой поддержкой, меры которой были бы специально разработаны для данной группы подростков.

Рекомендация 12. Создать эффективную программу реабилитации неблагополучных детей-сирот. Как показали проведенные исследования, доля неблагополучных подростков среди сирот значительно выше, чем в общей совокупности несовершеннолетних жителей страны. Особое значение следует уделять созданию специальных программ их реабилитации, в которые бы входили меры психологической помощи, обучения, избавления от зависимостей и т.д.

Стоит добавить также и несколько общих рекомендаций, релевантных для каждой из описанных выше сфер. Во-первых, это необходимость приоритетного финансирования вложений в персонал. Множество проблем детей-сирот возникает, к сожалению, из-за того, что труд людей, которые ими занимаются, начиная от первых проверок их семьи и заканчивая выпуском из интерната, вознаграждается далеко не в соответствии со значимостью последствий сиротства для общества. Это, в свою очередь, порождает ещё большую проблему — текучесть кадров. Постоянная смена специалистов по работе как с семьями, так и с детьми приводит к множеству отрицательных последствий. В конечном итоге, именно от квалификации и умений данных специалистов и зависит будущий жизненный путь ребенка. Вложения в персонал это не только повышение заработной платы, но и реструктуризация штата специалистов, а также повышение качества их работы через постоянное повышение квалификации, обучающие программы и курсы.

Во-вторых, на каждом из этапов работы с проблемными семьями или детьми сиротами существует множество возможностей для сотрудничества с негосударственными организациями и фондами. Как показывает мировая практика, такое сотрудничество может быть эффективным как на этапе профилактики сиротства, так и на этапе устройства детей-сирот, а также их социальной адаптации и интеграции. В Беларуси потенциал негосударственных организаций в данной сфере до сих пор остается не до конца востребованным. В будущем при правильной организации взаимодействия государственных структур и организаций гражданского общества возможно получение существенных выгод от такого сотрудничества в сфере охраны детства и противодействия развития негативных социальных явлений, связанных с сиротством.

В-третьих, в настоящее время в Беларуси существует дефицит современных исследований, которые позволяют количественно выразить долгосрочное влияние воспитания детей-сирот в семьях на общее благосостояние. С этой целью необходимо в рамках проводимой политики создать репрезентативную группу детей-сирот с целью сбора данных об их здоровье, образовании, заработной плате и др., и после утраты статуса сироты в связи с возрастом, что позволит в дальнейшем использовать указанные данные для оценки и совершенствования проводимой политики.

Приложение 1

Таблица 1.1. Уровень эмоциональных, психологических и интеллектуальных характеристик детей из полных семей и детей, находящихся на альтернативных формах опеки

	Дети, воспитывающиеся в полной семье	Дети, воспитывающиеся в детском доме, Детской деревне и приемной семье	Соотношений детей, воспитывающихся в полной семье к детям в альтернативных формах (детском доме, Детской деревне, приемных семьях) гр.4 = (гр.3/гр.2)
1	2	3	4
Уровень враждебности, %	Девиантность поведения (младших школьников)		
	16,5	28,8	1,75
	Девиантность поведения (подростков)		
	31,5	35,2	1,12
	Девиантность поведения (младших школьников и подростков)		
	24	32	1,33
Уровень фрустрации, %	Суицидальное поведение (младших школьников)		
	26	32	1,23
	Суицидальное поведение (подростков)		
	40	44,7	1,12
	Суицидальное поведение (младших школьников и подростков)		
	33	38,3	1,16
Уровень депрессивности, %	Психологическое здоровье (младших школьников)		
	17,5	21,2	1,21
	Психологическое здоровье (подростков)		
	22	23,3	1,06
	Психологическое здоровье (младших школьников и подростков)		
	19,8	22,3	1,13
Уровень интеллектуального развития, баллов	Социальный интеллект (младших школьников)		
	137,1 баллов	123 баллов	1,11 % (гр.2/3)
	Социальный интеллект (подростков)		
	24,9 баллов	24,2 баллов	1,03 % (гр.2/3)
	Социальный интеллект (младших школьников и подростков)		
	***	***	1,07

Таблица 1.2. Уровень эмоциональных, психологических и интеллектуальных характеристик детей, воспитывающихся в условиях детского дома и детей, воспитывающихся в семейных формах опеки (Детской деревни, приемной семье)

	Дети, воспитывающиеся в условиях детского дома	Дети, воспитывающиеся в Детской деревне и приемной семье	Соотношение детей, воспитывающихся в детском доме и семейных формах (Детской деревне, приемных семьях) гр.4 = (гр.2/гр.3)
1	2	3	4
Уровень враждебности, %	Девиантность поведения (младших школьников)		
	30	28,3	1,06
	Девиантность поведения (подростков)		
	36	34,8	1,3
	Девиантность поведения (младших школьников и подростков)		
	33	31,5	1,05
Уровень фрустрации, %	Суицидальное поведение (младших школьников)		
	37,5	29,3	0,82
	Суицидальное поведение (подростков)		
	39	47,5	1,22
	Суицидальное поведение (младших школьников и подростков)		
	38,3	38,4	1,00
Уровень депрессивности, %	Психологическое здоровье (младших школьников)		
	29	17,3	1,68
	Психологическое здоровье (подростков)		
	21	24,5	0,86
	Психологическое здоровье (младших школьников и подростков)		
	25	20,9	1,20
Уровень интеллектуального развития, %	Социальный интеллект (младших школьников)		
	125,8	121,6	0,97 (гр.3/гр.2)
	Социальный интеллект (подростков)		
	22,8	24,9	1,09 (гр.3/гр.2)
	Социальный интеллект (младших школьников и подростков)		
	1,03		

Пояснения к таблицам.

Для изучения эмоциональной сферы была применена методика американского психолога Дж.Бака — ДДЧ, который первым создал и разработал детально систему интерпретации теста. Для количественной оценки теста ДДЧ общепринятые качественные показатели сгруппированы в следующие симпомокомплексы: 1) незащищенность, 2) тревожность, 3) недоверие к себе, 4) чувство неполноценности, 5) враждебность, 6) фрустрация, 7) трудности в общении, 8) депрессивность.

Для сравнения наличия и степени выраженности восьми эмоциональных характеристик, у обследуемых групп детей был подсчитан средний показатель. Эти данные представлены в таблицах.

Для измерения уровня интеллектуального развития был применен тест Векслера, который позволяет определить не только общий показатель интеллекта, но и измерить вербальные и невербальные умственные способности. Кроме этого, данный тест позволяет выявить возможности прогнозирования учебной успеваемости, которые вытекают из фактора высокой положительной корреляции между вербальным, невербальным и полным КИ, с одной стороны, и учебной успеваемостью учащихся разного возраста — с другой стороны.

Для младших школьников было использовано 12 субтестов, а для подростков — 6. Поэтому средние значение между двумя группами детей введено только в графе соотношения уровней.

Дети, воспитывающиеся в детском доме и в приемных семьях, имеют достаточно хорошие навыки визуальной перцепции и зрительно-двигательной интеграции. Однако, такие мыслительные процессы, как анализ и синтез, затрудняют восприятие формы. Не очень хорошее речевое развитие не позволяет им в достаточной степени овладевать понятиями. Кратковременная память функционирует не в достаточной требуемой для учения степени, что не позволяет им удерживать долго зрительные и слуховые образы, а также замедляет скорость арифметических процессов.

Для детей из детской деревни характерны низкие способности визуальной перцепции, что не позволяет им синтезировать невербальный материал. Слабое речевое развитие не дает возможность формировать вербальные понятия, а плохая кратковременная механическая память тормозит зрительно-двигательную интеграцию и арифметические процессы³³.

³³ Изучить условия и результаты развития и воспитания детей, лишенных родительского попечения, в семье и различных типах детских интернатных учреждений и составить их сравнительную характеристику: отчет о НИР (заключит.) / Нац.ин-т. образования ; рук.темы А. А. Аладын. — Минск, 2004. — 98 с.

Приложение 2

Затраты на содержание детей-сирот на различных формах устройства и их возмещение обязанными лицами

В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006 г. № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» разработана Инструкция о порядке возмещения расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении, в доход бюджета (далее — Инструкция)³⁴. Инструкция устанавливает порядок возмещения родителями расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении, в случае:

- отобрания у них детей по решению комиссии по делам несовершеннолетних районного (городского) исполнительного комитета, местной администрации (далее — комиссии по делам несовершеннолетних);
- отобрания у них детей на основании решения суда без лишения родительских прав;
- лишения их родительских прав;
- нахождения их в розыске, лечебно-трудовых профилакториях или в местах содержания под стражей;
- отбывания наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, ограничения свободы, ареста.

Родители, указанные выше (далее — обязанные лица), обязаны возмещать расходы по содержанию детей со дня помещения их на государственное обеспечение в детские интернатные учреждения (дома ребенка, детские дома, школы-интернаты, специальные учебно-воспитательные учреждения, специальные лечебно-воспитательные учреждения и иные учреждения, обеспечивающие содержание и воспитание детей), государственные специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации, государственные учреждения, обеспечивающие получение профессионально-технического, среднего специального, высшего образования, детские деревни (городки), детские дома семейного типа, опекунские семьи, приемные семьи.

Учреждения, дома ребенка, управления (отделы) образования, комитеты по труду, занятости и социальной защите ежемесячно по каждому обязанному лицу осуществляют учет сумм, необходимых к возмещению расходов по содержанию детей, согласно размерам, установленным приложениями 1-2 к Инструкции, а также сумм, поступивших в счет возмещения данных расходов, и до 30-го числа каждого месяца перечисляют поступившие суммы в доход соответствующего бюджета, из которого финансируются расходы по содержанию учреждений, а также опекунских, приемных семей, детских домов семейного типа.

³⁴ Постановление Министерства Образования Республики Беларусь и Министерства Финансов Республики Беларусь 30 декабря 2006 г. № 140/171.

Затраты государства на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на государственном обеспечении состоят из прямых затрат на ребенка и дополнительных затрат. Вышесказанное позволяет полагать, что обязанные лица возмещают только прямые затраты на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Прямые затраты на ребенка включают в себя расходы на обеспечение его основных нужд и потребностей: питание, обеспечение одеждой и обувью, мягким инвентарем и оборудованием, учебниками, учебными пособиями и принадлежностями, предметами личной гигиены, иными предметами первой необходимости, а также по достижении ребенком возраста 7 лет — ежемесячно денежными средствами на личные расходы по установленным нормам. Прямые затраты включают также расходы на пользование телефоном и бытовыми услугами.

К дополнительным затратам государства на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся: расходы на приобретение медицинских препаратов, товаров санитарии и гигиены, стиральных и моющих средств, расходы на приобретение транспорта и его обслуживание, расходы на содержание зданий, их ремонта и обслуживания, расходы на оплату труда персонала, командировочные расходы и иные расходы, связанные с повышением квалификации персонала, и другие расходы.

Затраты государства на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в замещающих семьях, представляют собой прямые затраты на ребенка. К дополнительным затратам на ребенка-сироту, воспитывающегося в замещающей семье, относятся только затраты, связанные с оплатой труда приемных родителей (форма устройства ребенка — приемная семья) и родителей-воспитателей (форма устройства ребенка — детский дом семейного типа). Так как заработная плата данных педагогических работников зависит от числа приемных детей, особенностей их психофизического состояния, места проживания семьи и других составляющих³⁵, сумма затрат государства на содержание ребенка-сироты и ребенка, оставшегося без попечения родителей в каждой отдельной замещающей семье одного типа будет отличаться (см. таблицы 2.1-2.3³⁶).

³⁵ О государственном обеспечении детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также содержанию детей в социально-педагогических центрах, специальных учебно-воспитательных учреждениях, специальных лечебно-воспитательных учреждениях, приемниках-распределителях для несовершеннолетних: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 6 июля 2006 г, № 840 : с изм. и доп. // Эксперт [Электронный ресурс] / ОДО «Экспертцентр», Нац. центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2013.

³⁶ Таблицы построены на основе использования материалов отчета НИИ труда Минтруда и соцзащиты Республики Беларусь.

Таблица 2.1. Полные затраты на содержание детей-сирот на различных формах устройства

	Всего затрачено на содержание 1 опекунской семьи (1 ребёнок на воспитании)	Всего затрачено на содержание 1 приёмной семьи (1 ребёнок на воспитании)	Всего затрачено на содержание 1 ДДСТ (указать число детей на воспитании)	Всего затрачено на содержание 1 детской деревни (указать число детей на воспитании)	Всего затрачено на содержание 1 учреждения образования «детский дом» (указать число детей на воспитании)
Минский район			11 402 522руб. (6 детей)	426 635 728руб. (143 ребёнка)	422 577 503руб. (43 ребёнка) (был ремонт)
	1 098 170руб.	3 314 030руб.	1 900 420руб.	2 983 467руб.	9 827 384руб.
Пуховичский район			16 670 810руб. (6 детей)	76 253 358руб. (89 детей)	843 348 922руб. (163 ребёнка)
	1 053 192руб.	2 154 686руб.	2 778 468руб.	856 779руб.	5 173 920руб. *)
Оршанский район			14 061 788руб. (6 детей)		118 358 878руб. (24 ребёнка)
	1 016 956руб.	2 960 611руб.	2 343 631руб.	—	4 931 619руб.
Кобринский район				377 928 255руб. (107 детей)	
				3 532 040руб.	
ИТОГО (в среднем на 1 ребёнка)	1 056 106руб.	2 809 776руб.	2 340 840руб.	3 257 754руб.	6 644 308руб.

Таблица 2.2. Государственное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на семейных формах устройства

	Состав и размеры расходов в месяц (рубли)		Итого	Дополнительные расходы
	на питание, обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием, учебниками, учебными пособиями и принадлежностями, предметами первой необходимости и личной гигиены	на пользование квартирным телефоном бытовыми услугами (услуги прачечных, парикмахерских, по ремонту обуви)		
Опекунские, приемные семьи, ДДСТ				
Дети до 6 лет	846 000	79 270	925 270	1) Оплата за пользование жилыми помещениями, техническое обслуживание, оплата коммунальных услуг, оплата топлива (проживающим в домах без центрального отопления) (все типы семей) 2) оздоровление (все типы семей) 3) заработная плата приемных родителей, родителей-воспитателей (приемные семьи, ДДСТ)*
Дети от 6 лет и старше	875 700	79 270	954 970	

* Тарифный оклад приемного родителя, родителя-воспитателя установлен на уровне тарифного оклада учителя с высшим образованием 2-ой квалификационной категории и повышается в зависимости от числа приемных детей, взятых на воспитание (приемным родителям — до 50%, родителям-воспитателям — до 150%), от стажа работы по специальности, за особый характер труда (от 63% до 98%). Данная категория работников может получать стимулирующие выплаты в размере 35% от оклада.

Детские деревни (городки)

	Состав и размеры расходов в месяц (рубли)		Итого	Дополнительные расходы
	на питание, обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием, учебниками, учебными пособиями и принадлежностями, предметами первой необходимости и личной гигиены	на пользование квартирным телефоном бытовыми услугами (услуги прачечных, парикмахерских, по ремонту обуви)		
Дети до 6 лет	846 000	—	846 000	Остальные статьи расходов как в интернатных учреждениях
Дети от 6 лет и старше	875 700	—	875 700	

Таблица 2.3. Государственное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на семейных формах устройства

	Состав и размеры расходов в месяц (рубли)		Итого	Дополнительные расходы
	на питание, обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием, учебниками, учебными пособиями и принадлежностями, предметами первой необходимости и личной гигиены	на пользование квартирным телефоном бытовыми услугами (услуги прачечных, парикмахерских, по ремонту обуви)		
Опекунские, приемные семьи, ДДСТ				
Дети до 6 лет	846 000	79 270	925 270	1) Оплата за пользование жилыми помещениями, техническое обслуживание, оплата коммунальных услуг, оплата топлива (проживающим в домах без центрального отопления) (все типы семей) 2) оздоровление (все типы семей) 3) заработная плата приемных родителей, родителей-воспитателей (приемные семьи, ДДСТ)*
Дети от 6 лет и старше	875 700	79 270	954 970	

Детские деревни (городки)

	Состав и размеры расходов в месяц (рубли)		Итого	Дополнительные расходы
	на питание, обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием, учебниками, учебными пособиями и принадлежностями, предметами первой необходимости и личной гигиены	на пользование квартирным телефоном бытовыми услугами (услуги прачечных, парикмахерских, по ремонту обуви)		
Дети до 6 лет	846 000	—	846 000	Остальные статьи расходов как в интернатных учреждениях
Дети от 6 лет и старше	875 700	—	875 700	

* — Тарифный оклад приемного родителя, родителя-воспитателя установлен на уровне тарифного оклада учителя с высшим образованием 2-ой квалификационной категории и повышается в зависимости от числа приемных детей, взятых на воспитание (приемным родителям — до 50%, родителям-воспитателям — до 150%), от стажа работы по специальности, за особый характер труда (от 63% до 98%). Данная категория работников может получать стимулирующие выплаты в размере 35% от оклада.

Таблица 2.4. Государственное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в учреждениях интернатного типа

	Состав и размеры расходов в месяц (рубли)						Итого	Дополнительные расходы	
	на питание	на обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем		на обеспечение учебниками, учебными пособиями и принадлежностями, предметами первой необходимости и личной гигиены					
		первоначальное приобретение	ежегодное пополнение	всего	в т.ч. на приобретение предметов личной гигиены	в т.ч. на личные расходы			
В первый год:									
3 — 6 лет	710 700	102 730	—	14 010	5 920	—	827 440	Все остальные статьи расходов (по содержанию здания, по персоналу, транспорт, оздоровление детей и др.)	
7 — 10 лет мальчики	836 860	119 920	—	14 010	5 920	6 700	970 790		
Девочки	836 860	129 640	—	14 010	5 920	6 700	980 510		
11 — 13 лет мальчики	924 880	119 920	—	14 010	5 920	6 700	1 058 810		
Девочки	924 880	129 640	—	14 010	5 920	6 700	1 068 530		
14 — 18 лет мальчики	988 490	119 920	—	14 010	5 920	6 700	1 122 420		
Девочки	988 490	129 640	—	14 010	5 920	6 700	1 132 140		
Во второй и последующие годы:									
3 — 6 лет	710 700	—	74 780	14 010	5 920	—	799 490		Все остальные статьи расходов (по содержанию здания, по персоналу, транспорт, оздоровление детей и др.)
7 — 10 лет мальчики	836 860	—	74 140	14 010	5 920	6 700	925 010		
Девочки	836 860	—	76 800	14 010	5 920	6 700	927 670		
11 — 13 лет мальчики	924 880	—	74 140	14 010	5 920	6 700	1 013 030		
Девочки	924 880	—	76 800	14 010	5 920	6 700	1 015 690		
14 — 18 лет мальчики	988 490	—	74 140	14 010	5 920	6 700	1 076 640		
Девочки	988 490	—	76 800	14 010	5 920	6 700	1 079 300		