

О положительных эффектах
и возможных проблемах
реализации постановления
Правительства Российской
Федерации от 24 мая 2014 г.
№ 481



Содержание выпуска

Вступительный комментарий	3
Ключевая статистика	4
По теме выпуска	6
Положительные эффекты	6
Возможные проблемы	10
Возможные последствия	13

Выпуск подготовлен авторским коллективом

Инна Каракчиева

Татьяна Южакова

Вступительный комментарий

С 1 сентября 2015 г. вступит в силу Положение о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» (далее - положение, постановление).

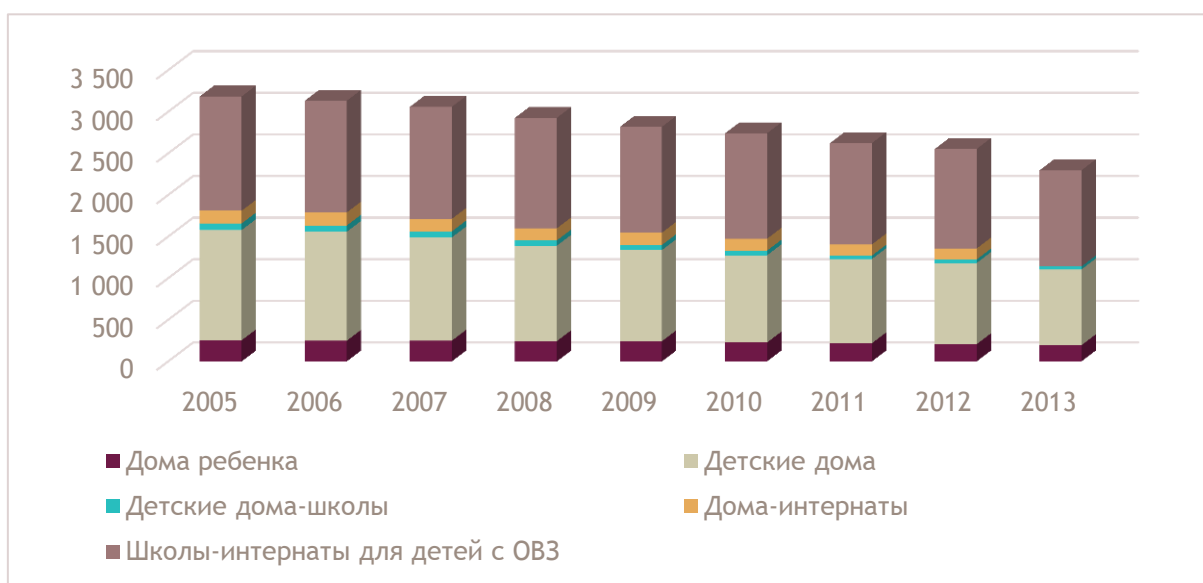
Данное постановление является революционным в части определения организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как места временного пребывания ребенка, промежуточной ступени с момента определения ребенка в этой организации до момента помещения или возвращения его в семью.

Ключевая статистика

В соответствии с данными Росстата, по состоянию на 25 апреля 2014 г. наблюдается стабильное снижение численности интернатных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (график 1).

График 1

Динамика численности интернатных организаций для детей в период с 2005 по 2013 год



В Российской Федерации в период 2005 - 2013 годов наблюдается сохранение общей тенденции снижения количества детей, оставшихся без попечения родителей (таблица 1).

Таблица 1

Динамика выявления и устройства детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, тыс. человек

	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Всего выявлено и учтено детей и подростков, оставшихся без попечения родителей ¹⁾	146,4	140,1	136,8	126,1	114,7	101	88,5	79,9

¹⁾ С учетом детей, оставшихся не устроенными к началу отчетного года

Таблица 2

Динамика численности детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, усыновленных иностранными гражданами, тыс. человек

	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Численность детей, усыновленных иностранными гражданами	6,9	6,7	4,5	4,1	3,8	3,4	2,6	1,5

Источник – Росстат

Численность детей, усыновленных иностранными гражданами, в период с 2005 по 2013 год сохраняет тенденцию к снижению. Так, за данный период их численность снизилась в 4,6 раза (таблица 2).

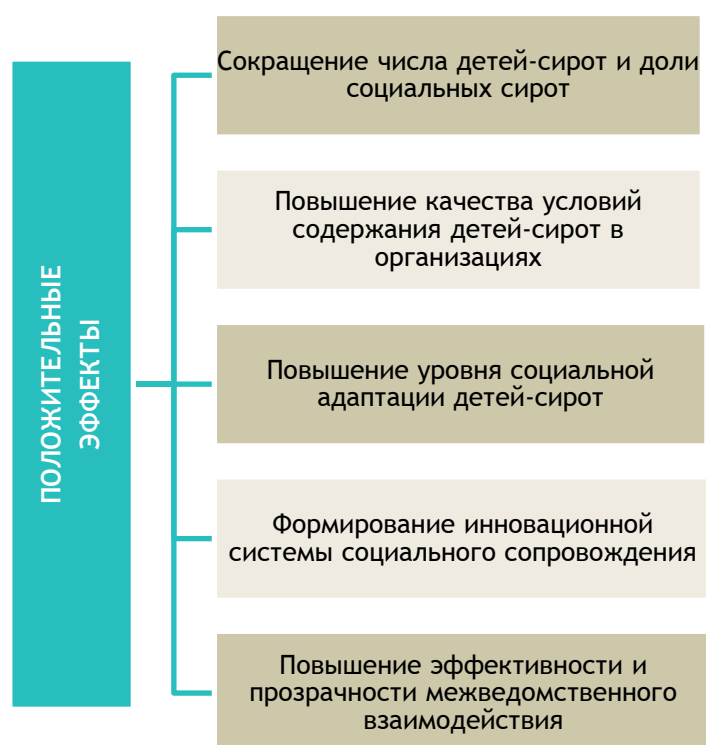
По теме выпуска

Положительные эффекты

После вступления в силу постановления предполагаются следующие положительные эффекты (схема 1).

Схема 1

Предполагаемые положительные эффекты реализации механизмов, закрепленных положением после вступления в силу постановления



1. Сокращение числа детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также снижение доли социальных сирот

Достижение данного эффекта возможно за счет развития альтернативных форм семейного устройства, раннего выявления семейного неблагополучия, организации эффективной работы с матерями-отказницами, оказания целевой помощи семьям с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, увеличения доли воспитанников, возвращенных кровным родителям, и проч.

Показатели достижения эффекта связаны со временем нахождения ребенка в организации, снижением количества социально неблагополучных семей и ранним выявлением на разных этапах неблагополучия.

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

Минобрнауки России планирует, что к 2018 году число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на учете в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, составит 60 тыс. человек. Данный показатель будет достигнут в том числе за счет устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи российских граждан (план деятельности Минобрнауки России на 2013-2018 годы).

2. Повышение качества условий содержания детей в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Данный эффект ориентирован на создание «домашних» условий проживания, приближенных к семейным, способствующих интеллектуальному, эмоциональному, духовному, нравственному и физическому развитию детей.

Показатели достижения эффекта связаны с инклюзивным содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих ограниченные возможности здоровья, совместно со здоровыми детьми в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и в целом с имиджем данных организаций, в том числе с их открытостью.

3. Повышение уровня социальной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Данный эффект ориентирован на развитие навыков коммуникационной культуры, формирование потребности в общении и проч.

Показатели достижения эффекта связаны со снижением доли правонарушений, преступлений и самовольных уходов среди детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и увеличением числа детей, переданных на

семейные формы устройства, а также с ранней профессионализацией, обучением конкурентоспособным профессиям с дальнейшим трудоустройством (на основе индивидуальных потребностей и возможностей детей), увеличением доли лиц, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, получающих общее образование в общеобразовательных организациях.

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

Данный эффект ориентирован на создание эффективных технологий по оказанию поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в целях их успешной адаптации в новой социальной среде.

Показатели достижения эффекта связаны со снижением доли вторичного сиротства, развитием комплекса предлагаемых услуг для детей и семей, нуждающихся в поддержке, долей выпускников, охваченных программами постинтернатного сопровождения, долей замещающих семей, охваченных программами по сопровождению, долей одаренных и талантливых детей, охваченных индивидуальным сопровождением и созданием условий, а также с совершенствованием технологий выявления потребности семей в социальном патронаже и со стандартизацией услуг по подготовке кандидатов по сопровождению таких семей.

Справочно. Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2010 году подчеркнул, что необходимы программы социальной адаптации и сопровождения выпускников детских домов, так как «мало обучить и накормить детей – их нужно вывести в новую, взрослую жизнь подготовленными и уверенными в себе».

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

Данный эффект ориентирован на открытость организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для населения, общественных организаций, в том числе через оптимизацию документооборота по процедуре временного помещения несовершеннолетних, имеющих законных представителей, в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, а также на четкую регламентацию межведомственной деятельности и механизмов взаимодействия.

Достижение эффекта связано с уменьшением доли отмен по решениям о передаче детей-сирот в семьи и увеличение доли детей, возвращенных родителям, на разных этапах детского неблагополучия (качество подбора, подготовки и сопровождения).

Возможные проблемы

При вступлении в силу постановления с 1 сентября 2015 г. можно прогнозировать появление следующих проблем (схема 2).

Схема 2

Предполагаемые проблемы реализации механизмов, закрепленных положением после вступления в силу постановления



1. Несовершенство нормативной правовой базы в части финансирования затрат по реализации постановления.

Данная проблема связана с высоким уровнем капиталовложений для оборудования помещений в соответствии с требованиями, закрепленными в постановлении (типовые здания, не приспособленные под семейные формы развития). Кроме того, во многих субъектах Российской Федерации отсутствует нормирование материального обеспечения и питания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями здоровья и групп временного пребывания с целью получения образовательных

услуг, а также содержания лиц старше 18 лет (до 23 лет), являющихся выпускниками данных организаций.

2. Несоответствие (рассогласованность) норм, закрепленных постановлением, другим нормативным правовым актам.

Несоответствие (рассогласованность) положениям федеральных законов:

- ✓ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» — в части основания приема несовершеннолетних на обслуживание в организации для детей-сирот, оказывающие социальные услуги (статья 13 противоречит пунктам 6, 13 Положения);
- ✓ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» — в части осуществления закупки продуктов питания, одежды и обуви (противоречит пунктам 32-35, 40 Положения);
- ✓ от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» — в части стационарного социального обслуживания детей-инвалидов с тяжелыми нарушениями умственной деятельности (статья 12 противоречит пунктам 2, 15 Положения).
- ✓ Несоответствие (рассогласованность) положениям постановлений Правительства Российской Федерации:
- ✓ от 29 октября 2002 г. № 781 «О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» — в части внесения дополнений по организациям для детей-сирот списка должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность в таких организациях;
- ✓ от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» — в части

ведения в установленном порядке личных дел детей (подпункт «ц» пункта 51 Положения необходимо дополнить);

- ✓ «Санитарные правила устройства, оборудования, содержания и режима специальных общеобразовательных школ-интернатов для детей, имеющих недостатки в физическом и умственном развитии», утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР 6 марта 1986 г. № 4076-86 – в части установленных требований по устройству, оборудованию, оснащению и содержанию пищеблока, организации питания, формированию двух и более вариантов рациона на каждый день и организации питания в рамках организаций, устроенных по квартирному типу или по типу семейных групп (при наличии в каждой группе отдельной бытовой кухни).

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

4. Сопротивление руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, механизмам реорганизации таких организаций.

Справочно. По мнению опрошенных, 30% руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не хотят вообще никаких изменений.

Возможные последствия

Необходимо учитывать следующие возможные последствия, которые могут возникнуть после вступления в силу постановления (схема 3).

Схема 3

Возможные последствия реализации механизмов, закрепленных положением после вступления в силу постановления



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

Необходимо развитие региональных систем мотивации кандидатов с предпочтениями для детей с ограниченными возможностями здоровья, инвалидов, подростков, сиблингов (потомков одних родителей).

Справочно. В настоящее время произошло изменение контингента воспитанников в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, так как большая часть – это подростки старше 10

лет (69% детей) и дети с ограниченными возможностями (около 20% детей), с умеренной и высокой тяжестью психологической травмы и девиацией поведения, в том числе имеющие криминальное прошлое.

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

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

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

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

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

Справочно. Публикационная и тематическая активность средств массовой информации в период с января 2013 г. по ноябрь 2014 г. по вопросу

реализации постановления характеризуется невысокой активностью обсуждения (всего 128 публикации, из которых 95% – в виде анонса).

Пик публикационной активности по данной тематике зафиксирован в сентябре-октябре 2013 г. и сентябре-ноябре 2014 г.

Средства массовой информации особое внимание уделяют вопросам взаимодействия организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с профессиональными образовательными организациями, негосударственными некоммерческими, благотворительными организациями и гражданами. В части реализации указанного выше постановления Правительства Российской Федерации средствами массовой информации в своих публикациях отражены следующие проблемы:

- ✓ проблема межведомственной разобщенности (между ответственными федеральными органами исполнительной власти – Минздравом России, Минобрнауки России, Минтрудом России, Роспотребнадзором);
- ✓ отсутствие эффективных механизмов системы раннего выявления «проблемной семьи»;
- ✓ необходимость приведения в соответствие принятого постановления Правительства Российской Федерации с нормами Трудового кодекса Российской Федерации (найм «социальной мамы», статусность, круглосуточная работа и т.д.);
- ✓ необходимость согласования норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и принятого постановления Правительства Российской Федерации в части обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с умственной отсталостью или с задержкой в развитии;
- ✓ недостатки методических рекомендаций для органов опеки и попечительства по оказанию помощи семье с ребенком, оказавшейся в трудной жизненной ситуации.

ac.gov.ru