

ДЕТСТВО В РЕГИОНАХ РОССИИ

Оценка детского благополучия на основании открытых данных, 2019 г.

Подготовлено отделом исследований Благотворительного фонда «Нужна помощь» для публикации на информационной платформе «Если быть точным» (tochno.st) при поддержке Благотворительного фонда Владимира Потанина (программа «Эффективная филантропия»).

Москва, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
МАСШТАБ ПРОБЛЕМЫ	5
1) Заболеваемость и инвалидность	5
2) Смертность	8
3) Социальное сиротство	10
4) Дети как объект и субъект преступлений	15
5) Дети, проживающие в малоимущих домохозяйствах	18
6) Дополнительное образование	20
РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА (РЕЙТИНГ РЕГИОНОВ)	22
МЕТОДОЛОГИЯ	25
Ограничения использования рейтинга	29
РЕСУРСЫ, ЗАТРАЧИВАЕМЫЕ НА РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ	30
1) Бюджетные расходы на охрану семьи и детства	30
2) Детские учреждения и органы опеки	32
3) Комиссии по делам несовершеннолетних	35
4) Эффективность затрачиваемых ресурсов	36
ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ	38
Список использованных сокращений	40
НАД МАТЕРИАЛОМ РАБОТАЛИ	41
ПРИЛОЖЕНИЯ	42
Приложение 1. Источники информации по детскому благополучию	42
Приложение 2. Оценка детского благополучия в регионах по годам, 2015-2019	43
Приложение 3. Сравнение регионов по расчетным (удельным) показателям Рейтинга-2019	45

ВВЕДЕНИЕ

Забота о детях (и шире — политика детства) является основной составляющей государственной социальной политики во многих странах и показателем развития общества. Это определяет интерес к теоретическому и практическому изучению положения детей, реализации их прав и возможностей, на сегодняшний день часто маркируемых как измерение «детского благополучия». Развитые государства уделяют всё большее внимание не только базовым проблемам, связанным с «выживаемостью» детей (смертность и заболеваемость), но и барьерам, препятствующим их всестороннему развитию и самореализации.

Каждое государство формирует собственные инструменты и подходы к пониманию и измерению благополучия детей. В Исландии делают упор на изучение физического и психического здоровья детей и сформированных социальных условий (семьи, школы, досуговых активностей и др.) на основе субъективных оценок детей, которые используются для диалога с родителями и местными властями. В Шотландии действует трёхуровневая система поддержки семей и детей, базирующаяся на предоставлении профилактических услуг всем нуждающимся, помощи в реализации интересов детей и семей с определёнными потребностями, а также защите детей¹. В Великобритании в 2010-2015 годах функционировала программа помощи неблагополучным семьям: для каждой семьи была составлена «дорожная карта» с указанием источников помощи (административных и финансовых) и прикреплён куратор, что привело к снижению показателей асоциального поведения детей в школе, преступности и безработицы².

Рассмотренные примеры свидетельствуют об актуальности многомерного подхода к реализации социальной политики в сфере защиты детства, который характерен для зарубежных стран и международных организаций. Как правило, он включает как объективные, так и субъективные показатели, связанные со здоровьем и безопасностью детей; материальным (не)благополучием; наличием возможностей и доступа к системе образования; жилищными условиями и т.д.

Россия также уделяет немалое внимание проблеме защиты детей. До 2018 года реализовывалась «Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы», определившая основные направления и задачи государственной политики в интересах детей³. Среди главных итогов её реализации отмечались: увеличение численности детского населения; формирование «детского» бюджета (господдержка детей за счёт средств федерального бюджета); реструктуризация учреждений соцобслуживания и интернатных учреждений с целью повышения их

¹ Материалы Стратегической сессии-2019. URL:

<http://deti.timchenkofoundation.org/2020/01/17/materialy-strategicheskoy-sessii-2019/>

² Юдина Т.Н., Богомолова А.В., Петухова О.В. О международном опыте формирования информационно-статистических ресурсов поддержки социальных программ, направленных на обеспечение интересов детей // Вопросы статистики. 2016. №9. С. 56-64. URL:

<https://voprstat.elpub.ru/jour/article/view/389>

³ Указ Президента РФ №761 от 1 июня 2012 г. «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы». URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/16>

эффективности; разработка адаптированных общеобразовательных программ для детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ); строительство и развитие перинатальных центров; повышение охвата детского населения диспансеризацией; развитие системы стимулирования кандидатов и поддержки замещающих семей и др.⁴

Её преемником стал план мероприятий в рамках «Десятилетия детства» (на 2018-2027 годы), направленный на повышение благосостояния семей с детьми; создание современной инфраструктуры детства; обеспечение безопасности и здоровья детей; всестороннее образование и культурное развитие; право ребёнка на семью; социальную защиту детей-инвалидов и детей с ОВЗ и их интеграцию в современное общество и др.⁵

По данным официальной статистики, в России на 1 января 2019 года насчитывалось 30,2 млн детей в возрасте до 18 лет. Из них — 5 132 520 детей из отдельных категорий семей, имеющих право на получение мер социальной поддержки за счёт средств бюджета субъекта, то есть каждый шестой ребёнок в стране. К ним относятся дети: из многодетных и малоимущих семей; из молодых семей; из неполных семей (с одним родителем); дети несовершеннолетних родителей; дети, у которых один или оба родителя являются нетрудоспособными, инвалидами или гражданами пожилого возраста; дети, имеющие право на социальную поддержку по заключению врача и др.⁶

Ещё 2,2% из всех детей в стране в 2019 году имели установленную инвалидность, а 1,8% были сиротами или остались без попечения родителей.

Отдельно стоит отметить материальные лишения и трудности, с которыми сталкиваются дети: в 2018 году 17,3% российских домохозяйств с детьми имели среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума⁷.

Вместе с тем существующие данные государственной статистики, выборочных наблюдений и опросов населения с учётом региональной дифференциации в России не дают целостного понимания для анализа регионов в контексте детского благополучия. Данные публикуются разрозненно⁸ и не всегда регулярно.

⁴ Доклад по итогам мониторинга эффективности реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы. URL: <https://mgppu.ru/about/publications/nsdid-report>

⁵ Об утверждении плана основных мероприятий на 2018-2020 годы в рамках Десятилетия детства. URL: <http://government.ru/docs/33158/>

⁶ По данным формы федерального статистического наблюдения № 3-соцподдержка «Сведения о реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан за счёт средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации».

⁷ Данные Росстата в процентах от числа всех домохозяйств с детьми. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/kaJKIwUV/7-6.xls>. Расчёты по субъектам РФ производились командой БФ «Нужна помощь».

⁸ На официальном сайте Росстата сформирован целый раздел «Семья, материнство и детство», однако данные публикуются отдельно по каждому показателю, без соотнесения их друг с другом и сравнения ситуации на уровне регионов (в чем регион «выигрывает», а в чем

Принимая во внимание современные концепции о детском благополучии и понимании детства, сложившееся в сфере социальной политики России, была предпринята попытка сформировать интегральный показатель детского благополучия в российских регионах. Он затрагивает пять сфер жизнедеятельности ребёнка на основе доступных данных: здоровье, безопасность, образование, социальное и материальное благополучие семьи (подробнее показатели будут описаны в разделе «Региональная специфика»).

Рейтинг позволит отслеживать динамику изменений на уровне отдельных регионов (в отчёте анализируемый период был ограничен 2014-2019 гг.), обращать внимание на положительные и негативные отклонения в субъектах по сравнению с общероссийским уровнем и другими регионами, а также стать отправной точкой для анализа более глубокого положения дел в каждом конкретном регионе для принятия решений и формирования практик как НКО, так и государственными институтами, работающими с детьми и для детей.

МАСШТАБ ПРОБЛЕМЫ

1) Заболеваемость и инвалидность

Состояние здоровья выступает одним из значимых параметров оценки детского благополучия, в частности, это распространённость различных заболеваний среди детского населения. Данные о заболеваемости наряду с показателями смертности, инвалидности и физического развития используют для оценки состояния здоровья населения и эффективности мер по его сохранению и укреплению⁹.

Дети подвержены наибольшему риску смерти в первый месяц после рождения, особенно если они родились недоношенными или маловесными¹⁰, получили родовые травмы, имели врождённые дефекты или перинатальные инфекции¹¹.

Ежегодно в России рождается почти полмиллиона детей с различными заболеваниями. Несмотря на снижение абсолютной численности таких новорожденных за анализируемый период — с 637 518 в 2014-м до 461 586 человек в

— «проигрывает» с точки зрения реализации социальной политики в сфере детства). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807>

⁹ Изучение заболеваемости детского населения (методические рекомендации) / А.А. Баранов [и др.]. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Научный центр здоровья детей» РАМН. 2013.

¹⁰ Ребенок считается недоношенным, если он родился на сроке до 37 недель беременности с весом до 2500 граммов. Сайт Всемирной организации здравоохранения URL: https://www.who.int/features/qa/preterm_babies/ru/. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 27.12.2011 N 1687Н «О медицинских критериях рождения, форме документа о рождении и порядке ее выдачи».

¹¹ Доклад ООН: показатели выживаемости матерей и детей никогда не были такими высокими, как сегодня. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/19-09-2019-more-women-and-children-survive-today-than-ever-before-un-report>

2019 году¹², — вызванное скорее демографическими причинами (снижением рождаемости), относительный показатель демонстрирует устойчивость.

Каждый третий новорожденный в России рождается больным или заболевшим¹³. В 2019 году их доля составила 31,2% от числа всех родившихся живыми, а в некоторых регионах она превышала половину.

В свою очередь важно отметить, что медицинская статистика имеет ряд ограничений, которые не позволяют сделать однозначные выводы о ситуации со здоровьем детей. Как отмечает эксперт:

«В полном объёме статистические формы о заболеваемости детского населения подаются государственными учреждениями. Частные медицинские организации в большинстве своём не подают формы статистической отчётности, соответственно, данные не отражаются в системе государственной медицинской статистики. Не исключены и дефекты регистрации, например, в некоторых регионах охват профилактическими медицинскими осмотрами детского населения превышает 100%» (Устинова Наталия, д.м.н, руководитель отдела социальной педиатрии и организации мультидисциплинарного сопровождения НИИ педиатрии и охраны здоровья детей ЦКБ РАН).

В связи с этим интересна региональная дифференциация показателя заболевших новорождённых среди всех родившихся, так как она демонстрирует наиболее или наименее «аномальные» субъекты, по сравнению со среднероссийским значением и значениями по другим регионам.

Среди субъектов РФ с наиболее высоким удельным весом заболевших новорождённых среди всех родившихся в 2019 году были: Новгородская область (54,1%), Кабардино-Балкарская Республика (54,1%) и Ненецкий автономный округ (50,9%). Также среди первой десятки регионов с существенным отклонением значения в большую сторону на фоне остальных субъектов: Архангельская область (49,3%), Камчатский край (47,9%), Алтайский край (47%), Липецкая область (46,3%), Амурская область (46%), Республика Тыва (45,9%) и Республика Коми (44,1%).

Напротив, самая низкая доля заболевших новорождённых, которая не превышала и пятой части от всех родившихся, отмечалась: в Чеченской Республике (16,3%), в Мурманской области (19%) и в Республике Крым (19,1%). Среди регионов, демонстрирующих пониженное значение показателя, также находились: Ростовская область (20,7%), Приморский край (20,9%), Республика Адыгея (21,7%), Курганская область (22,4%), Ленинградская область (22,9%), Рязанская область (23,2%) и Калининградская область (23,3%).

¹² Росстат, официальный сайт, раздел «Семья, материнство и детство».

¹³ Ребенок может родиться с врожденным заболеванием, сформированным во внутриутробном периоде (аномалии физического развития, внутриутробные инфекции) или заболеть после рождения – в результате травмы в период родов или из-за инфекции, связанной с оказанием медицинской помощи.

Численность детей, которым установили заболевание (-ия) в течение первого года жизни, ещё выше — 3 518 826 человек в 2019 году¹⁴. Среди классов и групп болезней, имеющих наибольшее распространение в 2019 году, выделяются три (в порядке убывания по численности): болезни органов дыхания (бронхиальная астма, пневмонии, фарингит, бронхит и др.), отдельные состояния, возникающие в перинатальном периоде (поражение плода и новорожденного, родовая травма, инфекционные болезни, специфичные для перинатального периода, и др.) и болезни нервной системы.

Важно указать на неоднозначность учёта тех или иных болезней, который может влиять на их региональную дифференциацию.

«Общий показатель заболеваемости новорождённых отражает все возможные состояния и отклонения от нормы, одни из которых могут исчезнуть в течение короткого времени, другие могут быть по-разному отнесены специалистами в регионах к тем или иным классам болезней, что в свою очередь может влиять на значимую дифференциацию уровня заболеваемости по субъектам РФ. В связи с чем наиболее достоверное изучение реальной заболеваемости среди детей возможно только при узкоспециализированных, локальных исследованиях» (Устинова Наталия, д.м.н, руководитель отдела социальной педиатрии и организации мультидисциплинарного сопровождения НИИ педиатрии и охраны здоровья детей ЦКБ РАН).

Так, доля болезней органов дыхания в структуре всех заболеваний у детей первого года жизни в Брянской области была более чем в два раза выше, чем в Севастополе (67% против 29%), в то время как доля болезней нервной системы в Ивановской области в 28 раз превышала аналогичный показатель в Забайкальском крае (28% против 1%).

Важнейший индикатор состояния здоровья детей — уровень детской инвалидности. Проблеме инвалидности посвящено отдельное исследование команды «Если быть точным»¹⁵, поэтому здесь укажем только основные цифры. В 2019 году в России проживало 670 тыс. детей с инвалидностью, которые составляли 2,2% от всего детского населения страны. Эта проблема имеет наибольшую выраженность на Северном Кавказе. Чеченская Республика (12,2%) и Республика Ингушетия (9,3%) ежегодно становятся антилидерами среди субъектов РФ по доле детей с установленной инвалидностью от всего детского населения региона.

«Оформление инвалидности может быть отчасти административно управляемым (в силу ресурсных ограничений) и отчасти коррупциогенным процессом. Отдельные регионы отличаются высоким уровнем инвалидизации детей и взрослых в том числе и потому, что статус инвалида даёт доступ к социальным выплатам из федерального бюджета» (Елена Горина, к.э.н, старший научный сотрудник Института социальной политики НИУ ВШЭ).

¹⁴ Данные Минздрава, опубликованные на официальном сайте Росстата. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/3-4.xlsx>

¹⁵ Инвалидность в России. URL: <https://tochno.st/problems/disability>

Однако следует обратить внимание и на обратную проблему — отказ в установлении детям инвалидности комиссией медико-социальной экспертизы, по поводу чего поступают регулярные обращения детскому омбудсмену¹⁶.

2) Смертность

Низкий уровень младенческой (до 1 года) и детской смертности (до 5 лет) является составляющим понимания детского благополучия в разных странах. В ряду государств, ранжированных в порядке увеличения детской смертности, Россия занимает 54-е место, а по величине младенческой смертности — 51-е место (незначительно отставая от средних значений по группе наиболее развитых стран мира)¹⁷.

Снижение материнской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет выступало одной из ключевых задач, заявленных в Декларации тысячелетия ООН в 2000 году¹⁸. В России «снижение к 2024 году младенческой смертности до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся живыми» входит в цели государственной программы «Развитие здравоохранения»¹⁹.

За рассматриваемый период 2014-2019 гг. показатель младенческой смертности в целом по России снизился: с 7,4 до 4,9 умерших до года на 1000 родившихся живыми. Однако позитивная динамика этого показателя в том числе может определяться особенностями статистического учёта — недорегистрацией умерших новорождённых, что приводит к занижению уровня младенческой смертности.

Эксперты указывают на проблему занижения показателя младенческой смертности в России за счёт ранних неонатальных потерь (детей, умерших в возрасте 0-6 дней): из-за «переброса» умерших детей в мертворожденных или «выкидыши». Показатели постнеонатальных потерь (28-365 дней) и поздней неонатальной смертности (7-28 дней) представляются более достоверными, т.к. масса ребёнка многократно зарегистрирована разными специалистами в различных документах, картах наблюдения и т.д.²⁰ Поэтому, основываясь на «эталонном» соотношении постнеонатальной смертности и младенческой смертности в странах Евросоюза, можно рассчитать альтернативный показатель для России, значение которого

¹⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка (2019). URL: <http://deti.gov.ru/detigray/upload/documents/May2020/5IYpevfVd8zvvDAvGE47.pdf>

¹⁷ Щербакоева Е. Мировые тенденции смертности по оценкам ООН 2019 года. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2020/0845/barom05.php>

¹⁸ Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций. URL: <https://www.un.org/ru/documents/declconv/declarations/summitdecl.shtml>

¹⁹ Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения». URL: <https://minzdrav.gov.ru/ministry/programms/health/info>

²⁰ Суханова Л.П., Бушмелева Н.Н., Сорокина З.Х. Младенческая смертность в России с позиций достоверности ее регистрации // Социальные аспекты здоровья населения. 2016. №6 (28). URL: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/441/30>

оказывается выше «официального» (9,1 на 1000 живорождённых против 7,4 по данным Росстата в 2014 году)²¹.

Ситуация по регионам демонстрирует значимую вариабельность официального показателя младенческой смертности²². Самая неблагоприятная ситуация с младенческой смертностью сложилась в Республике Алтай (10,9) и в Чукотском автономном округе (10,5). Ещё в 11 регионах ситуация существенно отклонялась от среднего значения по субъектам в худшую сторону, среди их числа: Еврейская автономная область (9,2), Камчатский край (8,7), Республика Дагестан (7,7), Костромская область (7,3), Забайкальский край (6,9), Омская область (6,9), Республика Тыва (6,6), Астраханская область (6,4), Красноярский край (6,4), Кемеровская область (6,2) и Приморский край (6,2).

Отметим, что Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ ежегодно занимали одно из пяти ранговых мест по высокому уровню младенческой смертности по сравнению с другими субъектами РФ. Представитель Минздрава РФ объяснял сложившуюся неблагоприятную ситуацию в регионах Арктики следующими причинами:

«Причина высокой младенческой смертности — несоблюдение маршрутизации, дефекты диагностики и несоблюдение клинических рекомендаций. Строящиеся современные перинатальные центры помогут снизить показатели младенческой смертности»²³.

В Еврейской автономной области в структуре причин младенческой смертности более 2/3 случаев приходилось на перинатальный период и врождённые аномалии, т.е. заболевания, связанные со здоровьем матери²⁴. Кроме того, эксперты указывали и на социальную обусловленность:

«Анализ причин детской смертности позволяет констатировать, что врождённые заболевания — это не единственная причина. Катастрофическую распространённость приобретают сегодня случаи гибели детей от внешнего воздействия. Значительную роль играет отсутствие контроля со стороны родителей или лиц, обязанных осуществлять надзор за несовершеннолетними. Большинство детских смертей можно было бы предотвратить»²⁵.

²¹ Младенческая смертность в Российской Федерации в условиях новых требований к регистрации рождения / В. Ю. Альбицкий, Р. Н. Терлецкая. М: ПедиатрЪ, 2016.

²² Статистические данные для расчёта альтернативного показателя младенческой смертности по регионам РФ за рассматриваемый период отсутствуют в открытом доступе. На момент написания отчёта они были запрошены у Росстата.

²³ Минздрав: перинатальные центры снизят показатель младенческой смертности в Арктике. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4783610>

²⁴ Топалов К.П. Медико-демографический потенциал Еврейской автономной области: состояние и тенденции // Здоровоохранение Дальнего Востока. 2016. №4. С. 28.

²⁵ Детской смертностью встревожены медики ЕАО. URL: <https://www.dvnovosti.ru/eao/2019/04/04/97525/>

Наименьшая вероятность смерти у детей до года отмечалась в пяти регионах, где коэффициент младенческой смертности не превышал 3 умерших на 1000 родившихся живыми: в Республике Калмыкия (1,4), в Ненецком автономном округе (1,7), в Липецкой области (2,9), в Ленинградской области (2,9) и в Белгородской области (2,9).

В девяти субъектах отмечалось ежегодное снижение относительного показателя младенческой смертности, из них три — это республики Северного Кавказа: Республика Дагестан, Республика Ингушетия и Чеченская Республика. Среди других регионов с положительной динамикой: Владимирская область, Республика Саха, Пермский край, Саратовская область, Хабаровский край и Краснодарский край.

Другой относительный показатель детской смертности — **число умерших детей (0-17 лет) на 100 тысяч детей** — в целом соотносится с показателем младенческой смертности (детей до года). В 2019 году²⁶ антилидерство было у Еврейской автономной области (105,8) и Республики Алтай (100,9).

Наиболее благополучная ситуация с детской смертностью сложилась в Ненецком автономном округе (25), в Ленинградской (28,9) и Липецкой областях (30,4).

Так же как и показатель младенческой смертности, показатель детской смертности демонстрировал снижение за анализируемый период 2014-2019 гг. Эксперты согласны с положительной динамикой этого показателя:

«Склонен считать, в том числе и основываясь на личном опыте работы в не менее трети регионов страны, что верить можно. Влиять на этот показатель сложно - в РФ все же трудно скрыть случай смерти гражданина. Так как основные причины детской смертности предотвратимы, то и улучшение работы педиатрической службы, социальной помощи, вакцинации, повышение доступности и т.д. приводит к улучшению показателей» (Олег Швабский, заместитель генерального директора ФГБУ «Национальный институт качества» Росздравнадзора)

3) Социальное сиротство

Определение понятий. Социальными сиротами называют детей, у которых живы мама или папа, а иногда и оба родителя, но по тем или иным причинам родители не могут их воспитывать. В социальных науках наблюдается консенсус относительно важности отношений с кровными родителями для развития детей. Так, один из принципов Декларации прав ребенка (принятой Генеральной Ассамблеей ООН ещё в 1959 году; и через 30 лет нашедшей преемственность в Конвенции о правах ребенка) гласит: *«Ребенок для полного и гармоничного развития его личности нуждается в любви и понимании. Он должен, когда это возможно, расти на попечении и под ответственностью своих родителей и во всяком случае в атмосфере любви и моральной и материальной*

²⁶ Последние и доступные на момент написания отчёта данные.

обеспеченности; малолетний ребенок не должен, кроме тех случаев, когда имеются исключительные обстоятельства, быть разлучаем со своей матерью»²⁷.

В 2019 году в России насчитывалось 539 973 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, доля которых составила 1,8% от всего детского населения страны²⁸. В их число входят: дети, находящиеся на воспитании в семьях на конец отчетного года, которые имели наибольший удельный вес (399 414 опекаемых и 95 962 усыновлённых или 91,7% от всех сирот); дети, находящиеся под надзором в организациях для детей-сирот (39 694 чел.); дети, в отношении которых исполнение обязанностей опекуна или попечителя было возложено на органы опеки и попечительства²⁹ (4 903 чел.).

Отдельного внимания заслуживает проблема «скрытого» сиротства — *временного помещения ребёнка* в организацию для детей-сирот или специальные учреждения. Дети могут быть размещены по личному заявлению законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов, попечителей). По данным Минпросвещения РФ, на конец 2019 года численность временно размещённых детей по заявлению законных представителей составила 16 785 человек (против 17 317 в 2018 году)³⁰.

Кроме того, дети могут быть временно размещены в учреждении, если законные представители по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении ребёнка или в целях получения медицинских, образовательных и иных услуг.³¹ В таком случае реальная численность «скрытых» сирот оказывается выше: по данным мониторинга Минпросвещения, общая численность временно размещённых детей составила 27 803 чел. в 2018 году, или 38,9% от всех детей, находящихся в детских интернатных учреждениях³².

²⁷ Декларация прав ребенка. URL:

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml

²⁸ Часто численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отражается без детей, добровольно переданных родителями под опеку и усыновленных. Если принимать во внимание этот подход, то в 2019 году общая численность составила 423 047 ребёнка.

²⁹ Здесь учитываются дети, которые живут не в семье, но и не в организации для детей-сирот (руководство которой обычно выступает опекуном). Среди их числа: некоторые учащиеся профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования на полном государственном обеспечении; некоторые учащиеся и воспитанники специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, общеобразовательных организаций, имеющих целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе; некоторые несовершеннолетние, пребывающие в местах лишения свободы.

³⁰ Данные по России предоставлены по запросу команды БФ «Нужна помощь». Запрос о предоставлении аналогичных данных в разрезе субъектов РФ не был удовлетворен. URL: https://static.tochno.st/files/static/tochno.st/detstvo/Zaprosy-i-otvety_2020.pdf

³¹ Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 N 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей». URL: <http://government.ru/docs/12631/>

³² Исследование причин социального сиротства — жизненных ситуаций, которые приводят к попаданию детей в детские учреждения. URL: http://timchenkofoundation.org/wp-content/uploads/2019/12/issledovanie_prichin_social_sirotstva.pdf

Причины социального сиротства разнообразны, они включают ограниченные возможности здоровья родителей и/или детей (инвалидность, тяжёлые заболевания), различные зависимости, бедность, жестокое обращение, смерть родителя или заключение его под стражу, конфликты в семье и т.д.

Как отмечают исследователи, в России наиболее распространены три типа жизненных обстоятельств, приводящих к размещению ребёнка в государственных учреждениях: *алкогольная зависимость родителей; уклонение от выполнения родительских обязанностей* (оставление на длительное время детей одних или с чужими людьми, антисанитария дома, бродяжничество детей и др.); *тяжёлое материальное положение семьи* (нет постоянного источника доходов, нет жилья, живут только на пособия).³³

Согласно докладу ПАСЕ «Социальные службы в Европе: законодательство и практика в сфере изъятия детей из их семей в странах — членах Совета Европы» (2015), Россия входит в число стран с самой высокой долей детей, изъятых из семей»³⁴.

Где в России больше всего детей с опытом социального сиротства? Остановимся на новых случаях и случаях, когда дети не воспитываются в семейных условиях.

Всего на конец 2019 года органами опеки и попечительства было выявлено и учтено 47 640 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (из них 2 416 детей были оставлены родителями сразу, при рождении). Второй показатель, говорящий о новых случаях неблагополучия в семейном окружении детей — численность детей, родители которых были лишены или ограничены в родительских правах в рассматриваемом году. Этот показатель сильно связан с предыдущим, однако им не исчерпывается. В 2019 году численность таких детей составила 46 157 человек.

Детей, которые не воспитываются в семье и могут быть устроены под опеку и/или усыновление, регистрируют в так называемом *банке данных о детях* (именно там кандидаты в приёмные родители ищут детей для принятия в семью). Всего на конец 2019 года в региональных банках данных было зарегистрировано 44 429 детей.

По всем трём показателям отмечается положительная динамика за рассматриваемый период (2014-2019 гг.): ежегодно численность детей с опытом социального сиротства снижается, причем это касается как абсолютных, так и относительных значений показателей (т.е. с учетом общей численности детей).

В абсолютных значениях наибольшее число детей, нуждающихся в устройстве в семьи, проживало в шести регионах, где их численность превышала полторы тысячи: Иркутская область, Кемеровская область, Красноярский край, Приморский край, Свердловская область и Челябинская область. В относительных значениях показателя этот список пополняют малочисленные Еврейский и Чукотский

³³ Там же.

³⁴ URL: <https://pace.coe.int/en/>

автономные округа и Магаданская область; сюда также попадает уже не такой малочисленный Забайкальский край (а именно, 54 детей на 10 тыс. детского населения состояли в региональном банке детей на конец 2019 года — это третий результат по убыванию).

Дополнительно можно отметить регионы, которые чаще остальных сталкивались с социальным неблагополучием семей с детьми в 2019 году (число новых случаев на 10 тыс. детского населения существенно выше среднего): Амурская область, Вологодская область и Республика Тыва.

Напротив, проблема устройства детей в семьи не стояла в Республике Ингушетия и в Чеченской Республике, где вовсе не было таких детей. Ещё в шести субъектах их численность не превышала 50 человек: Ненецкий автономный округ, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Севастополь, Ханты-Мансийский автономный округ.

Дополнительно среди благополучных регионов можно отметить те, где приток новых случаев (детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и/или детей, чьи родители были лишены или ограничены в родительских правах) относительно невелик, если сопоставить со всем детским населением: это ещё две республики Северо-Кавказского федерального округа (Кабардино-Балкарская Республика и Республика Северная Осетия-Алания), а также Астраханская область, Москва и Санкт-Петербург.

Социально-демографический портрет детей с опытом сиротства. По состоянию на 9 ноября 2020 года банк данных о детях («Усыновите.ру») содержал записи о 42 197 детях. Из них большую часть составили мальчики (61,5%), девочек было в полтора раза меньше (38,5%).

Возраст ребенка часто выступает одним из главных факторов устройства, так как малышей гораздо охотнее забирают в семьи. Вместе с тем доля младенцев (детей до года) составила всего 1,4% от общего числа детей, размещенных в банке о детях. На несовпадение установок россиян, желающих принять ребенка в семью, с имеющимся возрастным распределением детей, нуждающихся в устройстве, указывает и большое число семей, которым не смогли подобрать малыша. В 2019 году ребенка не смогли подобрать 5817 усыновителям в связи с их желанием принять на воспитание ребенка до года (или 33,5% от всех усыновителей, которые не смогли взять ребенка в течение года) и 1379 опекунам (11,2%). Аналогичная ситуация сложилась касательно детей дошкольного возраста от 1 до 7 лет, доля которых составила всего 12,6% от общего числа детей, размещенных в банке о детях.

Как следствие: подавляющее большинство сирот и детей без попечения, нуждающихся в устройстве в семьи, составляют дети школьного возраста от 7 до 17 лет - 86% от всех детей, записи о которых размещены в банке о детях. Из них почти половина - это подростки старшего возраста от 15 до 17 лет.

На решение принять ребенка в семью влияет и состояние его здоровья. Доля детей с “тяжёлыми” III-V группами здоровья (физические и психологические отклонения разной степени выраженности, включая инвалидность, требующие лечения), нуждающихся в семейном устройстве, существенно выше доли детей с “легкими” I-II группами: 62,3% против 37,7% (по данным банка о детях). Из-за этого в 2019 году детей с I или II группой здоровья не смогли подобрать 9359 потенциальным усыновителям (53,9% от всех усыновителей, которые не смогли взять ребенка в течение года) и 6370 опекунам (51,7%).

Сиблинги - еще одна сложная для семейного устройства категория детей. К ним относят детей, у которых есть родные братья и сестры (56,8% в банке данных о детях). Отметим, что российское законодательство в интересах детей не допускает усыновление сиблингов разными лицами, что затрудняет процесс их семейного устройства, так как не все приемные родители готовы взять сразу несколько детей.

Устройство детей в семьи. В 2019 году в целом по стране всего 39 505 детей были устроены в семьи, и в 55% случаев это была безвозмездная форма опеки (попечительства). Вторая по распространённости форма устройства детей — возмездная опека предполагающая государственные выплаты опекунам (попечителям): 14 227 чел., или 36% от всех устройств. Реже всего устройство детей в семью было связано с усыновлением — всего 3 492 чел. (9%).

Отметим, что принятие «закона Димы Яковлева» в 2013 году, запрещающего усыновление гражданами США российских сирот, на короткий период повысило частоту принятия детей в семью на возмездных основаниях, однако со временем ситуация с семейным устройством стала ухудшаться. Эксперты отмечают:

*«Но даже тот «рост» количества устроенных в семьи сирот, что наблюдался в первые годы действия «закона Димы Яковлева», обманчив. Статистика улучшилась исключительно за счёт возмездных форм принятия детей в семью — то есть тех, за которые от государства полагаются выплаты. Так власти России попытались компенсировать уход иностранцев» (Елена Альшанская, президент фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам»).*³⁵

И действительно, о замедлении темпов устройства детей в семью в последние два года (2018 и 2019) говорит показатель доли детей, которые переходят в семьи (возвращаются к кровным родителям, взяты под опеку/попечительство или усыновлены) в тот же год, в который они остались без попечения родителей. Значение показателя снизилось и по России в целом (с 76,0% в 2017 году до 71,6% в 2019-м), и в большинстве субъектов РФ (падение на 5 п.п. и более – в 39 регионах из 85).

Самые высокие значения показателя устройства детей в семьи в год выявления (90 - 100%) отмечались: в Воронежской области, Краснодарском крае, Республике

³⁵ По «закону подлецов». URL: <https://istories.media/investigations/2020/06/01/po-zakonu-podletsov/>

Дагестан, Республике Ингушетия, Республике Хакасия, Ростовской области, Севастополе и Чеченской Республике.

Наименее благоприятная ситуация с устройством (значение по региону составило менее 55%) сложилась в Алтайском крае, Вологодской области, Еврейской автономной области, Магаданской области, Республике Алтай и Санкт-Петербурге.

Не менее важный показатель выраженности проблемы социального сиротства — **количество случаев, когда ребёнок возвращается в свою кровную семью** (при устранении причин, из-за которых было ограничение или лишение родительских прав).

В относительных значениях — если сравнивать численность родителей, в отношении которых было отменено решение об ограничении или лишении родительских прав, с количеством лишённых или ограниченных в родительских правах в 2019 году, наихудшая ситуация сложилась в восьми субъектах. В Белгородской, Брянской и Воронежской областях, Карачаево-Черкесской Республике, Ленинградской и Псковской областях, Республике Марий Эл и Тюменской области, в которых приходилось всего два случая восстановления на 100 случаев лишения.

Ненецкий автономный округ, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ — лидеры по воссоединению семей, однако и сами случаи лишения и ограничения родительских прав в них редки по сравнению с другими российскими регионам.

Высокие значения показателя воссоединения семей отмечались также в Курской области, Оренбургской области, Республике Саха и Ямало-Ненецком автономном округе.

4) Дети как объект и субъект преступлений

Большое количество несовершеннолетних, привлечённых к административной и уголовной ответственности, может свидетельствовать, с одной стороны, о социально-экономическом неблагополучии региона (бедность, неравенство, дисфункциональные социальные институты и др.), «толкающем» детей на преступные действия.

С другой — практически любая статистика, связанная с раскрываемостью преступлений, нередко определяется стремлением к достижению «нужных» показателей, поэтому ситуация с детской преступностью в каждом отдельном регионе и её причины требуют отдельного изучения, на что указывают эксперты:

«Региональная статистика по преступлениям и потерпевшим, так же, как и статистика первичной заболеваемости, давно вызывает вопросы у тех, кто с ней работает. Есть представление, что она тоже определённым образом управляема и не

вполне отражает действительность» (Елена Горина, к.э.н, старший научный сотрудник Института социальной политики НИУ ВШЭ).

Вместе с тем данные о преступности среди несовершеннолетних дают общую картину, позволяющую увидеть аномалии при сравнении субъектов РФ между собой.

В 2019 году численность несовершеннолетних, совершивших преступления, составила 37 953 человека, и за рассматриваемый период она снизилась практически в полтора раза.

Лидерами по детской преступности, согласно абсолютному показателю, стали Свердловская область (1955 чел.) и Челябинская область (1651 чел.).

Менее 50 несовершеннолетних, совершивших преступления, было зафиксировано в Чеченской Республике (4 чел.), в Чукотском автономном округе (24 чел.), в Ненецком автономном округе (31 чел.) и в Республике Ингушетия (40 чел.).

Согласно удельному показателю, наибольшая доля несовершеннолетних участников преступлений (от численности детского населения в возрасте от 14 до 17 лет), превышающая 1,5%, отмечается в Республике Тыва и в Забайкальском крае. Причём, Забайкальский край постоянно находится в антилидерах за анализируемый период³⁶.

Представители краевого УМВД по Забайкальскому краю объясняют высокий уровень подростковой преступности социально-экономическим неблагополучием региона и отсутствием возможностей досуговой занятости для детей:

«Основной фактор, который негативно влияет на состояние и уровень преступности в Забайкальском крае, — социально-экономическая ситуация. Относительно низкий уровень жизни некоторой части населения, несоответствие денежных доходов необходимым расходам, постепенное увеличение стоимости основных продуктов питания, товаров и услуг, относительно высокий уровень зарегистрированной и скрытой безработицы; недостаточный уровень обеспеченности жильём. Также на рост преступности влияет увеличение потребления алкоголя, семейное неблагополучие, недостаточность профилактической работы в образовательных организациях»³⁷.

Напротив, самая благоприятная ситуация сложилась в пяти субъектах РФ, где доля несовершеннолетних участников преступлений среди детского населения не достигает 0,3%: в Республике Дагестан, в Республике Ингушетия, в Республике Северная Осетия — Алания, в Москве и в Чеченской Республике.

Отметим, что с одной стороны, доля несовершеннолетних, участвующих в преступлениях, показывает масштабы криминогенности региона, с другой — по

³⁶ Удельный показатель за 2018-2019 годы отсутствовал по Забайкальскому краю и Республике Бурятия, поэтому мы рассчитали его самостоятельно. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/43836#>

³⁷ Краевое УМВД объяснило причины роста подростковой преступность в Забайкалье (новость от 31.10.18 г.). URL: <https://www.chita.ru/news/122523/#sel=1:1:7Fg,1:9:4Uh>

экспертным наблюдениям, есть и обратная сторона такой статистики о несовершеннолетних участниках преступлений: чем выше их доля, тем лучше работает полиция³⁸. Кроме того, эксперты указывают ещё на одну проблему — «омоложение» подростковой преступности³⁹.

Согласно данным статистики Судебного департамента при Верховном суде РФ за 2019 год, несовершеннолетние чаще всего были осуждены за «преступления против собственности» (78,3% от всех осужденных по статьям Уголовного кодекса РФ), среди которых лидировали «кражи» и «грабежи». Портрет несовершеннолетних осужденных чаще включал подростков 16-17 лет (уголовная ответственность наступает с 14 лет); воспитывающихся в семье с одним родителем; учащихся⁴⁰.

Другой, не менее важный разворот проблемы — это преступления и насилие в отношении детей, так как именно безопасность социальной среды часто рассматривается в концепциях детства как важнейший фактор благополучия ребёнка.

«Отдельного внимания заслуживает проблема домашнего насилия, большинство случаев которого не регистрируются и не отражаются в государственной статистике из-за отсутствия специального закона⁴¹. Между тем косвенные оценки указывают на широкую распространённость этой проблемы в российском обществе (7% россиян были свидетелями домашнего рукоприкладства в родительской семье, ещё 19% знали о таких случаях в своём окружении⁴²)».

В 2019 году 107 571 ребёнок был признан потерпевшим. Согласно абсолютному показателю, антилидерами среди всех субъектов стали (в порядке убывания): Челябинская и Кемеровская области, Республика Башкортостан, Свердловская область и Пермский край, численность потерпевших несовершеннолетних в которых превышала 3 тыс. человек.

Напротив, менее 100 детей, признанных потерпевшими, были зафиксированы (в порядке возрастания): в Республике Ингушетия, Чукотском и Ненецком автономных округах, а также в Чеченской Республике, что в целом повторяет распределение регионов-лидеров касательно низкого показателя преступности среди детей, рассмотренного выше.

Удельный показатель — численность детей, признанных потерпевшими, к 100 тыс. всех детей в стране — демонстрирует негативную динамику: рост с 66 чел. на 100 тыс. в 2014 году до 356 чел. в 2019 году.

³⁸ Преступности в регионах РФ посвящено отдельное исследование на платформе «Если быть точным». URL: <https://tochno.st/problems/crime>

³⁹ Детский беспредел. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4010902>

⁴⁰ Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5259>

⁴¹ «Масштабы домашнего насилия в России огромны»: «Медиазона» и «Новая газета» провели совместное исследование. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2019/11/25/rossiya-domashnee-nasilie-issledovanie/>

⁴² Пресс-релиз Левада-Центра «Домашнее насилие». URL: <https://www.levada.ru/2019/09/13/domashnee-nasilie/>

Наиболее криминальными регионами с точки зрения (не)безопасности детей, проживающих там, стали Курганская область (107 чел. на 10 тыс.), Еврейская автономная область и Архангельская область (по 85 чел. на 10 тыс. в каждом из субъектов).

Напротив, самая безопасная ситуация для детей сложилась в четырёх регионах, где этот показатель не превышал 11 чел. на 10 тыс.: Чеченская Республика (1 чел.), Республика Ингушетия (3 чел.), Москва и Республика Дагестан (по 11 чел. в каждом из субъектов).

Только в Ханты-Мансийском автономном округе отмечалась ежегодное снижение удельного веса потерпевших несовершеннолетних среди детского населения региона, в то время как в Карачаево-Черкесской Республике от 2014-го к 2019 году ситуация демонстрировала ухудшение год от года.

Согласно ежегодному докладу детского омбудсмена о ситуации в России в целом (к сожалению, данные по регионам отсутствуют в открытом доступе), от 2017 к 2019 году отмечался рост количества предварительно расследованных преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних (с 13 487 до 14 755), равно как и рост количества преступлений из числа расследованных, совершённых несовершеннолетними и при их соучастии, аналогичной направленности (с 425 в 2017 году до 618 в 2019 году). Не теряет своей остроты и проблема насилия в семье: рост количества предварительно расследованных тяжких преступлений, совершённых членом семьи в отношении несовершеннолетнего, с 454 в 2017 году до 585 в 2019 году⁴³.

5) Дети, проживающие в малоимущих домохозяйствах

Как отмечается в докладе, подготовленном Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ):

«Бедность затрагивает многие аспекты жизни детей, лишая их ряда прав. Нищета не позволяет детям расти в безопасных условиях, лишает их должной заботы, препятствует получению в достаточном объёме питательной пищи и медицинского обслуживания, которые необходимы для сохранения здоровья и надлежащего развития»⁴⁴.

При оценке финансового положения российских семей с детьми можно опираться только на данные выборочных наблюдений, организуемых Росстатом, в частности, ежегодное Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах, а наиболее релевантный показатель (из доступных), на наш взгляд, — это доля малоимущих домашних хозяйств с детьми (в общей численности домашних хозяйств с

⁴³ Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка в 2019 году. URL:

<http://deti.gov.ru/detigray/upload/documents/May2020/5IYpevfVd8zvvdAvGE47.pdf>

⁴⁴ Социальный мониторинг «Социальная защита прав и благополучия детей в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии». URL: https://www.unicef.org/eca/media/1081/file/Social_Monitor_Regional_Report.pdf

детьми до 18 лет)⁴⁵. Отметим, что малоимущие домохозяйства — это домашние хозяйства со среднедушевыми денежными доходами ниже прожиточного минимума.

В 2018 году в России 17,3% домохозяйств от всех домохозяйств с детьми были малоимущими. Неполная семья с одним (одиноким) работающим родителем повышала эту долю до 19,1%, с одним неработающим родителем — до 57,8%. Повышение доли зависело от количества детей в домохозяйстве⁴⁶.

Этот показатель демонстрировал сильную региональную вариабельность — самая высокая доля в Чеченской Республике в 59 раз превышала самую низкую в Санкт-Петербурге⁴⁷.

Наиболее неблагоприятная ситуация сложилась в 13 субъектах, где доля малоимущих домохозяйств с детьми равнялась или превышала треть от всех домохозяйств с детьми в регионе, но из них более всего выделялись Чеченская Республика (47,1%) и Республика Алтай (45,5%).

Остальные регионы (в порядке убывания): Республика Дагестан (44,2%), Республика Тыва (42,8%), Кабардино-Балкарская Республика (41,9%), Республика Северная Осетия — Алания (40,4%), Алтайский край (37,5%), Псковская область (35,9%), Республика Ингушетия (35,8%), Республика Бурятия (34,6%), Еврейская автономная область (33,9%), Курганская область (33,4%) и Республика Калмыкия (33,1%).

Существенно отклонялись в лучшую сторону по сравнению с другими субъектами данные по 11 регионам, где доля таких домохозяйств не превышала 10% от всех домохозяйств с детьми (в порядке возрастания): в Санкт-Петербурге, в Москве, в Ленинградской области, в Магаданской области, в Московской области, в Республике Татарстан, в Сахалинской области в Ямало-Ненецком автономном округе, в Тульской области, в Воронежской области и в Белгородской области. Среди регионов-лидеров обращает на себя внимание Магаданская область, где эта доля с 2015-го по 2018 г. снизилась практически в пять раз.

Напротив, только один регион демонстрировал ежегодную негативную динамику, это Республика Карелия, в которой их доля от 2014-го к 2018 году выросла в полтора раза: с 20,3% до 32,1%.

Отметим, что с 1 декабря 2018 года Минтрудом РФ были запущены пилотные проекты, «направленные на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза» в восьми субъектах: Кабардино-Балкарской Республике, Республике Татарстан, Приморском крае, Ивановской области,

⁴⁵ На момент описания отчёта на сайте выборочного наблюдения были доступны данные только за 2018 год.

⁴⁶ Социально-экономические индикаторы бедности в 2013-2019 гг. URL:

https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b20_110/Main.htm

⁴⁷ На момент написания отчета мы направили запрос в Росстат с просьбой об уточнении формирования выборки по регионам, значения по которым вызывают вопросы ввиду своей аномальности.

Липецкой области, Нижегородской области, Новгородской области, Томской области⁴⁸.

По результатам первого этапа реализации проектов (анализа базы лиц, получающих меры социальной поддержки, анкетирования населения) о причинах бедности были определены основные группы бедных, среди которых — семьи с детьми. Среди причин бедности отмечались: низкий уровень заработной платы родителей; высокая иждивенческая нагрузка; отсутствие работы по месту жительства; неполучение малоимущими гражданами мер социальной поддержки; неформальная занятость; проживание в сельской местности и др.⁴⁹

б) Дополнительное образование

В подходах к изучению уровня детского благополучия, о которых мы упоминали ранее, часто охват общим образованием выступает как один из индикаторов для анализа положения детей. Признавая его концептуальную значимость, следует отметить, что этот показатель в России в целом по стране достигает практически 100%⁵⁰, в связи с чем проблема доступа к общему образованию кажется решённой (но не вопрос его качества). Эксперты также указывают на конкурентоспособность России на фоне развитых стран касательно охвата населения общим образованием и его продолжительности⁵¹.

Возможность обеспечения детей дополнительным образованием требует существенных ресурсов как со стороны родителей (материальных и психологических), так инфраструктурных ресурсов (наличие мощностей в учреждениях региона, наличие их выбора по профилю, педагогических кадров и т.д.). Кроме того, показатель дополнительного образования чаще демонстрирует большую региональную вариацию, что позволяет выявлять более и менее проблемные субъекты РФ в сравнении с остальными.

Согласно национальному проекту «Образование», к 2024 году в России планируется увеличить долю детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным

⁴⁸ Приложение к приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 ноября 2018 г. №748. URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/orders/1339>

⁴⁹ Предварительные итоги реализации в субъектах Российской Федерации I этапа пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза. URL: https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/be/90/DOC_20190424114633.PDF

⁵⁰ Росстат, официальный сайт, раздел «Семья, материнство и детство».

⁵¹ Глобальная конкурентоспособность российского образования. Материалы для дискуссии / И. В. Абанкина [и др.]. М.: НИУ ВШЭ, 2018. URL: [https://ioe.hse.ru/data/2018/09/06/1155163187/%D0%A1%D0%90%D0%9E3\(20\)%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf](https://ioe.hse.ru/data/2018/09/06/1155163187/%D0%A1%D0%90%D0%9E3(20)%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf)

образованием⁵², т.е. дополнительное образование рассматривается как важная составляющая развития и становления ребёнка⁵³.

В 2019 году в целом по России каждый второй ребёнок посещал дополнительные (развивающие) занятия — 56,3% (в процентах к общему числу детей в соответствующем возрасте). Среди субъектов РФ Санкт-Петербург являлся абсолютным лидером по доле детей в возрасте от 3 до 18 лет, посещающих дополнительные образовательные занятия. Более того, от 2017-го к 2019 году (наблюдение проводится раз в два года⁵⁴) эта доля в нём увеличилась на 33 процентных пункта — с 49% до 81,7%, что значительно выделяется на фоне динамики по другим российским регионам.

Первые пять ранговых мест также занимают Пензенская область (77,7%), Вологодская область (75,9%), Москва (75,9%) и Удмуртская Республика (72,2%). Среди ещё 13 регионов, где ситуация значительно отклонялась в лучшую сторону по сравнению со средним значением по всем субъектам РФ: Томская область, Республика Адыгея, Самарская область, Кировская область, Приморский край, Ивановская область, Архангельская область, Тюменская область, Челябинская область, Курская область, Новгородская область, Магаданская область и Мурманская область.

Из их числа три региона показывали ежегодное увеличение охвата дополнительным образованием (от 2015-го к 2019 году на 14 процентных пунктов и выше): это Вологодская область, Кировская область и Приморский край.

Наибольшие барьеры для включения детей в систему дополнительного образования сложились на Северном Кавказе, где фиксировались самые низкие показатели охвата дополнительным образованием в 2019 году: в Чеченской Республике (17,4%), в Республике Дагестан (18,3%), в Кабардино-Балкарской Республике (20,5%), в Ненецком автономном округе (30,7%) и в Республике Ингушетия (32,7%).

Причём в двух субъектах-антилидерах ситуация демонстрировала ежегодное ухудшение: снижение с 28,9% в 2015-м до 18,3% в 2019 году в Республике Дагестан и двукратное снижение в Ненецком автономном округе — с 68,9% до 30,7%. Среди факторов, препятствующих получению детьми дополнительного образования, власти Республики Дагестан, отмечали следующее:

«...значительное число зданий организаций дополнительного образования нуждается в ремонте; наблюдается острый дефицит в современном оборудовании и инвентаре,

⁵² Национальный проект «Образование». URL: <https://edu.gov.ru/national-project>

⁵³ В связи с поправками в Конституцию РФ в 2020 году был опубликован проект «Концепции развития дополнительного образования детей до 2030 года». URL: <http://dop.edu.ru/article/27148/proekt-kontseptsii-razvitiya-dopolnitelnogo-obrazovaniya-detei-do-2030-goda>

⁵⁴ Выборочное наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения. Данные в разрезе субъектов РФ присланы Росстатом по запросу команды БФ «Нужна помощь». URL: https://static.tochno.st/files/static/tochno.st/detstvo/Zaprosy-i-otvety_2020.pdf

учебных пособиях и компьютерной технике, в обеспечении качественной интернет-связью; старение кадров; дублирование малозатратных направлений дополнительного образования в учреждениях дополнительного образования и общеобразовательных учреждениях»⁵⁵.

Согласно статистике Единого национального портала дополнительного образования детей, в Санкт-Петербурге как регионе-лидере насчитывалось 537 организаций, реализующих программы дополнительного образования, в которых были задействованы 14 967 педагога, в то время как в Чеченской Республике как самом неблагополучном регионе по сравнению с ситуацией в других регионах РФ организаций и педагогов было практически в десять раз меньше (57 организаций и 1586 педагогов)⁵⁶. Обратим внимание, что разница в численности детского населения между обоими субъектами выражена уже в меньшей степени: численность детей в Санкт-Петербурге практически в два раза выше, чем в Чеченской Республике. Вместе с тем эксперты отмечают:

«Доля детей, посещающих дополнительные образовательные занятия, в основном выше в более урбанизированных регионах, так как в городах, особенно крупных, проще доступ к инфраструктуре дополнительного образования. С одной стороны, да, это значит, что у детей в городах больше возможностей для получения образования, чем в сельской местности, но с другой — при сравнении регионов важно учитывать их расселенческую специфику» (Елена Горина, к.э.н, старший научный сотрудник Института социальной политики НИУ ВШЭ).

РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА (РЕЙТИНГ РЕГИОНОВ)

На основе доступных данных был рассчитан рейтинг регионов по уровню детского благополучия за 2015-2019 гг. (ранжирование от наиболее благополучного уровня А до наиболее неблагополучного — Е)⁵⁷.

Рейтинг позволяет сравнивать регионы (субъекты РФ), которые демонстрируют уровень благополучия созданных условий для проживающих в нём детей с точки зрения их воспитания в кровных семьях (взамен лишения и ограничения родительских прав); создания безопасной среды (низкая численность несовершеннолетних среди потерпевших и участников преступлений); заботы о профилактике здоровья матерей и детей (низкая доля детского населения с установленной инвалидностью); создания инфраструктуры и кадровой базы для развития детей (охват дополнительным образованием); финансовой поддержки семей с детьми (низкая доля малоимущих семей/домохозяйств). В отличие от разрозненных показателей по субъектам РФ рейтинг даёт более целостное и

⁵⁵ Правительство Республики Дагестан. Распоряжение от 1 октября 2019 г. № 285-р г. URL: <http://pravo.e-dag.ru/media/document/pdf/2019/10/8ca8473f-9746-4f81-9453-c2123b9cedc3.pdf>

⁵⁶ Единый национальный портал дополнительного образования детей. URL: <http://dop.edu.ru/home/93>

⁵⁷ Данные показателя о доле детей, посещающих дополнительные образовательные занятия, стали собираться только с 2015 года, что не позволило нам рассчитать рейтинг за 2014 год.

многомерное представление о детском благополучии в российских регионах, выступая отправной точкой для дальнейшего анализа ситуации. Подробнее о расчёте рейтинга см. в разделе «Методология».

Первенство. В 2019 году шесть регионов демонстрировали наиболее благополучный уровень А: Белгородская и Ленинградская области, Москва, Московская область, Санкт-Петербург и Республика Татарстан. За весь анализируемый период 2015-2019 годов эти субъекты всегда попадали в благополучный уровень А, что указывает на устойчивое положение этих регионов с точки зрения созданных в нём условий для детей.

Лидирующие позиции Москвы и Санкт-Петербурга определялись существенно более низкой численностью детей, родители которых были лишены или ограничены в родительских правах, и потерпевших несовершеннолетних (т.е. дети в них гораздо реже становились жертвами преступлений), а также низкой долей детской инвалидности по сравнению с другими субъектами РФ и средним значением по регионам.

Кроме того, Санкт-Петербург стал абсолютным лидером по доле детей, посещающих дополнительные занятия (самое высокое значение в стране), и доле малоимущих домохозяйств с детьми, проживающими в регионе (самое низкое значение в стране). Москва также находилась в первой тройке субъектов РФ с самым высоким охватом детского населения дополнительным образованием и занимала второе место среди регионов с низкой численностью домохозяйств с детьми, чьи среднедушевые денежные доходы оказались ниже величины прожиточного минимума (т.е. можно предположить, что их финансовое и потребительское поведение более устойчиво, чем у семей с детьми в других российских регионах).

В Московской и в Ленинградской областях, по сравнению с Москвой и Санкт-Петербургом, несколько чаще лишали родительских прав, и дети чаще становились жертвами преступлений, у детей было меньше возможностей для дополнительного образования и чуть выше доля малоимущих домохозяйств. Вместе с тем уровень детской инвалидности в них был ниже.

Республика Татарстан и Белгородская область уступали первым трём лидерам по показателю доли малоимущих домохозяйств с детьми, который в них был ниже (но выше в сравнении со средним значением по регионам), а также по показателю преступности в отношении детей и детской преступности.

Показатель доли детей, посещающих дополнительные занятия, был ниже, чем в Москве и Санкт-Петербурге, но выше, чем в Московской области, в то время как показатели инвалидности среди детского населения не сильно отклонялись друг от друга среди лидеров рейтинга (кроме Московской области, где она была чуть ниже).

Антилидерство. Пять субъектов РФ оказались в списке наименее благополучных (уровень Е): Еврейская автономная область, Курганская область, Республика Алтай, Республика Тыва и Чеченская Республика. Отметим, что только Чеченская

Республика и Республика Тыва являлись постоянными антилидерами рейтинга за анализируемый период 2015-2019 гг. (с уровнем Е в каждом году).

Курганская область попала в список наименее благополучных регионов из-за небезопасности окружающей среды для детей (именно в ней несовершеннолетние чаще всего становились жертвами преступлений). В худшую сторону, по сравнению со средним значением по субъектам РФ, отличается ситуация с охватом детского населения дополнительным образованием (в регионе отмечается негативная динамика), высока доля малоимущих семей с детьми. Кроме того, в регионе часто лишали или ограничивали родителей в родительских правах, что свидетельствует о том, что дети, которые могли бы воспитываться в кровных семьях, воспитываются в приёмных или находятся в системе государственного воспитания. Доля детской инвалидности не сильно отклонялась от среднего значения по субъектам РФ.

У Еврейской автономной области ситуация с лишением родительских прав стоит ещё острее (первое место в стране по численности детей, родители которых лишены или ограничены в родительских правах на 10 000 чел.), но лучше обстоят дела с потерпевшими несовершеннолетними (этот показатель ниже, чем в Курганской области, но в два раза выше среднего значения по всем субъектам РФ) и долей детей в системе дополнительного образования.

Место Чеченской Республики преимущественно определялось тремя факторами — аномально высоким показателем доли установленной инвалидности среди детей (самая высокая в стране); минимальной долей детей, посещающих дополнительные образовательные занятия (самая низкая в стране); максимальной долей малоимущих домохозяйств с детьми (самая высокая в стране). Несмотря на это, в республике практически нет детей, родители которых были бы лишены или ограничены в родительских правах, и показатель потерпевших несовершеннолетних (на 10 000 чел.) демонстрировал минимальное значение по сравнению с остальными регионами.

У оставшихся двух сибирских регионов — Республики Алтай и Республики Тыва — практически все показатели рейтинга отклонялись от среднего значения по регионам в худшую сторону (за исключением показателя детской инвалидности).

Республика Алтай не переходит за границу неблагополучия, стабильно находясь на уровнях D-E. Среди особенностей региона можно отметить высокую долю детей, живущих в бедности, так как регион занимает второе место (после Чеченской Республики) по доле малоимущих домохозяйств с детьми, чьи среднедушевые денежные доходы оказались ниже величины прожиточного минимума.

Республика Тыва сохраняет уровень Е в каждый из анализируемых годов. Среди особенностей этого субъекта, выделяющих его на фоне остальных антилидеров рейтинга регионов, — самый высокий уровень детской преступности в стране.

МЕТОДОЛОГИЯ

ЭТАП 1: Перечень показателей, отражающих особенности положения детей в каждом регионе РФ, формируется по следующим принципам:

- данные находятся в открытом доступе и/или могут быть предоставлены по запросу официальным держателем данных (министерством, научным учреждением и др.), ответственным за их сбор;
- данные регулярно обновляются (не реже одного раза в год), что позволяет отслеживать ежегодную динамику показателей;
- методика расчета показателя держателем данных прозрачна и не демонстрирует необъяснимых аномалий по регионам РФ: в частности, мы отказались от концептуально важного показателя “Охват детей неонатальным скринингом” из-за аномальных значений, превышающих 100%, которые в 2019 году были зафиксированы в 18 субъектах РФ;
- не отбираются показатели, сбор которых определяется социально-экономической политикой, проводимой в каждом конкретном регионе РФ; в частности, показатель социальной поддержки семей с детьми в форме денежных компенсаций в 2019 году был доступен только в 63 субъектах РФ, что вызвано особенностями регионального законодательства (размер компенсационной денежной выплаты в некоторых регионах не был установлен);
- показатели рекомендованы профильными экспертами для проведения сравнительного анализа регионов РФ.

Таковыми показателями стали следующие пять: *дети, родители которых лишены или ограничены в родительских правах; дети среди потерпевших, и дети, совершившие преступления; дети с инвалидностью; доля детей, посещающих дополнительные образовательные занятия; доля малоимущих домашних хозяйств с детьми.*

ЭТАП 2: Перевод абсолютных значений показателей в удельные, а именно:

Дети, родители которых лишены или ограничены в родительских правах = $((1) + (2) / 3) * 10000$, где:

- (1) Численность детей, родители которых лишены родительских прав;
- (2) Численности детей, родители которых ограничены в родительских правах;
- (3) Численность постоянного населения на 1 января в возрасте 0-17 лет.

Дети среди потерпевших, и дети, совершившие преступления = $((4) + (5)) / (3) * 10000$, где:

- (4) Количество несовершеннолетних потерпевших;
- (5) Выявлено несовершеннолетних, совершивших преступления;
- (3) Численность постоянного населения на 1 января в возрасте 0-17 лет.

Дети с инвалидностью = $(6) / (3) * 100$, где:

- (6) Численность детей-инвалидов по полу в разрезе субъектов РФ;
- (3) Численность постоянного населения на 1 января в возрасте 0-17 лет.

ЭТАП 3: Трансформация двух показателей и корректировка отдельных значений показателей. А именно:

1) Трансформация показателей «*Численность детей, родители которых лишены или ограничены в родительских правах*» и «*Дети среди потерпевших, и дети, совершившие преступления*» путем вычисления квадратного корня (сглаживание различий).

2) Были случаи отсутствия данных по субъектам РФ за рассматриваемые годы, связанные с:

- особенностями ведения статического учета Росстатом – «Выборочное наблюдение качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения» проводится раз в два года, поэтому при расчете рейтинга данные о «*Доле детей, посещающих дополнительные образовательные занятия*» использовались за оба года (год исследования и текущий за ним);
- планом публикации данных Росстатом – на момент расчета рейтинга результаты «Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах» за 2019 год не были опубликованы, поэтому данные 2018 года о «*Доле малоимущих домашних хозяйств с детьми*» переносились и на 2019 г.

ЭТАП 4. Нормирование показателей – трансформация в индекс, значение которого заключено между 0 и 1, по следующей формуле:

х-индекс =

$$\frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}$$

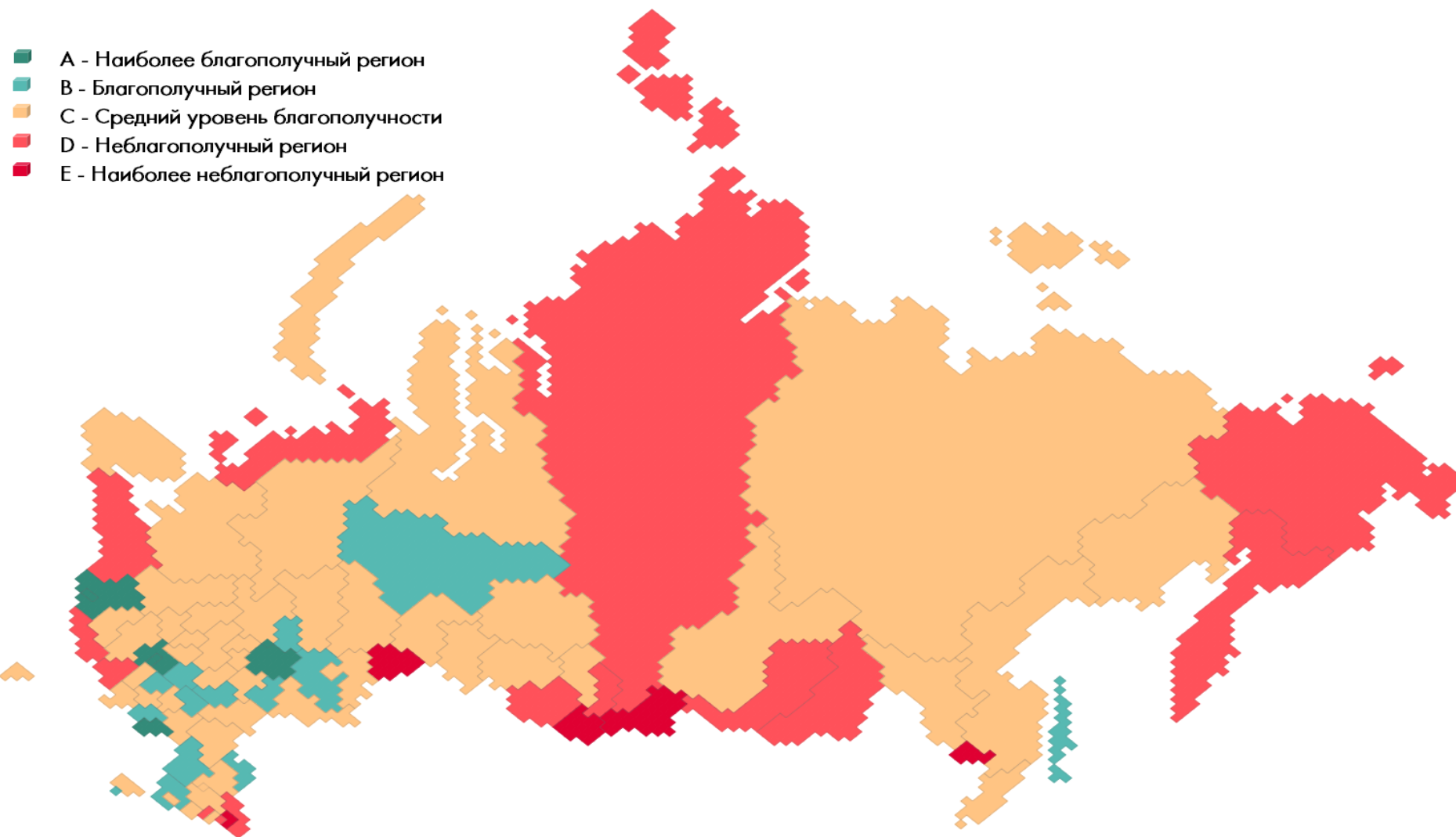
где $\min(x)$ и $\max(x)$ являются минимальным и максимальным значениями показателя x среди всех регионов.

ЭТАП 5: Расчет сводного индекса: среднее арифметическое значение нормированных показателей (сумму значений нормированных показателей поделить на 5).

ЭТАП 6: Разбиение регионов на пять групп, в зависимости от значения сводного индекса, где А – наиболее благополучные для детей регионы, Е – наименее.

Уровень	Значение сводного индекса				
	2015	2016	2017	2018	2019
А	0.701 – 1	0.731 – 1	0.691 – 1	0.671 – 1	0.701 – 1
В	0.641 – 0.700	0.661 – 0.730	0.651 – 0.690	0.626 – 0.670	0.651 – 0.700
С	0.541 – 0.640	0.561 – 0.660	0.551 – 0.650	0.516 – 0.625	0.531 – 0.650
Д	0.451 – 0.540	0.471 – 0.560	0.451 – 0.550	0.431 – 0.515	0.421 – 0.530
Е	0 – 0.450	0 – 0.470	0 – 0.450	0 – 0.430	0 – 0.420

Детское благополучие в регионах России, 2019



Самые благополучные регионы (А)

- Белгородская область
- Ленинградская область
- Москва
- Московская область
- Республика Татарстан
- Санкт-Петербург

Благополучные регионы (В)

- Астраханская область
- Краснодарский край
- Курская область
- Пензенская область
- Республика Башкортостан
- Удмуртская Республика
- Ростовская область
- Рязанская область
- Самарская область
- Сахалинская область
- Севастополь
- Тамбовская область
- Тульская область
- Ханты-Мансийский автономный округ — Югра

Регионы со средним уровнем благополучия (С)

- Амурская область
- Брянская область
- Владимирская область
- Волгоградская область
- Вологодская область
- Воронежская область
- Ивановская область
- Иркутская область
- Калининградская область
- Калужская область
- Кемеровская область
- Кировская область
- Костромская область
- Липецкая область
- Магаданская область
- Мурманская область
- Нижегородская область
- Новгородская область
- Новосибирская область
- Омская область
- Оренбургская область
- Орловская область
- Пермский край
- Приморский край
- Республика Адыгея
- Республика Калмыкия
- Карачаево-Черкесская Республика
- Республика Коми
- Республика Крым
- Республика Марий Эл
- Республика Мордовия
- Республика Саха (Якутия)
- Республика Северная Осетия — Алания
- Чувашская Республика
- Саратовская область
- Свердловская область
- Ставропольский край
- Тверская область
- Томская область
- Ульяновская область
- Хабаровский край
- Челябинская область
- Ямало-Ненецкий автономный округ
- Ярославская область
- Архангельская область (без а/о)
- Тюменская область (без а/о)

Неблагополучные регионы (D и E)

- Алтайский край
- Забайкальский край
- Камчатский край
- Красноярский край
- Ненецкий автономный округ
- Псковская область
- Республика Бурятия
- Республика Дагестан
- Республика Ингушетия
- Кабардино-Балкарская Республика
- Республика Карелия
- Республика Хакасия
- Смоленская область
- Чукотский автономный округ
- Еврейская автономная область
- Курганская область
- Республика Алтай
- Республика Тыва
- Чеченская Республика

Ограничения использования рейтинга

1. Данный рейтинг не позволяет полностью оценить положение детей в российских регионах, но является отправной точкой для такого анализа. Не все аспекты жизнедеятельности детей (и матерей, родителей) закреплены и регулярно собираются статистическими инструментами, а часть важных данных на уровне субъектов РФ не публикуются и/или не достигаются официальными запросами. Среди их числа: данные о количестве специальных (коррекционных) классов для детей с ограниченными возможностями здоровья в общеобразовательных организациях или о численности несовершеннолетних, содержащихся в воспитательных колониях⁵⁸.
2. Для расчета рейтинга использовались официальные открытые данные федеральных ведомств, которые имеют собственные ограничения. Вот некоторые из них:
 - недоучет числа детей с инвалидностью в России, который по оценке ВОЗ должен быть на уровне не менее 3% всего детского населения, вызванный ограниченными диагностическими и профилактическими возможностями системы здравоохранения, низкой информированностью врачей и населения в целом⁵⁹;
 - все выборочные наблюдения Росстата проводятся ежегодно, в частности данные Выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения, поэтому при расчетах показателя «Доля детей в возрасте 3-18 лет, посещающих дополнительные образовательные занятия (в процентах к общему числу детей в соответствующем возрасте, в домохозяйствах, имеющих детей)» результаты распространялись не только на текущий год, но и на следующий за ним;
 - данные показателя о доле детей, посещающих дополнительные образовательные занятия, стали собираться только с 2015 года, что не позволило нам рассчитать рейтинг за 2014 год;
 - показателям, рассчитанным на основе выборочных наблюдений, свойственны все ограничения выборочного метода (ошибки на этапе построения выборки, недостижимость, статистическая погрешность и др.); регионы РФ, в которых «Доля малоимущих домашних хозяйств с детьми» была существенно ниже среднего значения по субъектам, кроме московской агломерации в виду уровня ее социально-экономического развития, требуют дополнительного изучения финансового положения семей с детьми в них, исключая наличие вышеуказанных ограничений.

⁵⁸ Команда БФ «Нужна помощь» запрашивала данные у Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка из мониторинга анализа состояния охраны прав детей в регионе, который он осуществляет, однако получила отрицательный ответ (детский омбудсмен не является представителем исполнительной власти и не попадает под действие Федерального закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»). URL: [https://static.tochno.st/files/static/tochno.st/detstvo/Zaprosy-i-otvety 2020.pdf](https://static.tochno.st/files/static/tochno.st/detstvo/Zaprosy-i-otvety%2020.pdf)

⁵⁹ Баранов А.А., Терлецкая Р.Н. О перспективах научных исследований в области профилактики детской инвалидности // Вопросы современной педиатрии. 2018. №17(6). С. 426 – 433.

РЕСУРСЫ, ЗАТРАЧИВАЕМЫЕ НА РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

Из доступных данных (с учётом регионального разреза) мы отобрали показатели, которые, на наш взгляд, характеризуют ресурсы, затрачиваемые субъектам РФ по созданию условий для детского благополучия. В их числе: финансовые расходы на детей и семьи с детьми; количество детских учреждений, комиссий и органов опеки, нацеленных на профилактику безнадзорности и беспризорности, а также устройство детей в семьи; численность специалистов по охране детства.

1) Бюджетные расходы на охрану семьи и детства

Часто главным источником доходов семей с детьми, особенно многодетных, выступают меры социальной поддержки, оказываемые государством. Из них именно детские пособия, установленные на федеральном и региональном уровнях, являются одним из основных видов социальной помощи.

Как отмечают исследователи, в законодательстве РФ насчитывается около 60 мер поддержки детей и семьи за счёт средств федерального бюджета, которые в первую очередь направлены на поддержку семей с единственным родителем; семей, имеющих детей с нарушениями здоровья; семей с детьми в возрасте до трёх лет⁶⁰.

К основным федеральным мерам социальной поддержки относятся единовременное пособие при рождении ребёнка; ежемесячное пособие по уходу за ребёнком до достижения им полутора лет; ежемесячное пособие на ребёнка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; ежемесячная выплата по уходу за ребёнком в возрасте от полутора до трёх лет; единовременное пособие при передаче ребёнка на воспитание в семью (для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).⁶¹

Семьи с детьми — один из главных объектов государственной социальной поддержки, которые могут получить как монетарную помощь — регулярную и (или) единовременную денежные выплаты (дети с инвалидностью, многодетные и малоимущие семьи, дети, воспитываемые без одного родителя, дети-сироты и дети до 18 лет, оставшиеся без попечения родителей и др.), так и немонетарную помощь — натуральную помощь и (или) денежную компенсацию (за проезд, питание, оплату медицинских услуг, услуги ЖКХ и др.)⁶².

Так, в 2019 году средний размер регулярной денежной выплаты *детям-сиротам* демонстрировал разброс от 1371 рублей на одного получателя в месяц в Красноярском крае до 27 000 рублей в Ханты-Мансийском автономном округе. Аналогичная выплата *семьям с детьми* была минимальной в Кабардино-Балкарской Республике, составив 233

⁶⁰ Семьи с детьми в России: уровень жизни и политика социальной поддержки: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9-12 апр. 2019 г. / С. С. Бирюкова [и др.]. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/263487413.pdf>

⁶¹ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 23.12.2009 N 1012Н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=322586>

⁶² URL: [https://static.tochno.st/files/static/tochno.st detstvo Zaprosy-i-otvety 2020.pdf](https://static.tochno.st/files/static/tochno.st%20detstvo%20Zaprosy-i-otvety%202020.pdf)

рубля в месяц на одну семью, в то время как максимальный размер был зафиксирован в Санкт-Петербурге — 4415 рублей⁶³.

Отдельной заботы требуют дети с инвалидностью. Средний размер назначенных им социальных пенсий в целом по РФ в 2019 году составил 13 402 рубля. Этот показатель демонстрирует слабую региональную вариабельность (размер несильно отклоняется от региона к региону). Однако в Чукотском автономном округе его величина была практически в два раза выше общероссийского значения — 24 865 рублей. Повышенные пенсии, в сравнении с общероссийским уровнем, отмечались также в Магаданской области (21 091 руб.) и в Камчатском крае (19 897 руб.), что определялось действием «северных» районных коэффициентов⁶⁴.

Ещё одна важная мера поддержки — *материнский капитал за рождение второго ребёнка* (с 1 января 2020 года и за рождение первого). Он может быть как федеральным, величина которого в 2019 году составляла 453 026 рублей⁶⁵, так и региональным — финансируемым за счёт средств бюджета субъекта, величина которого устанавливается региональными властями (семья может получить оба, если в её регионе подобный капитал предусмотрен).

Региональные власти в значительной степени свободны устанавливать как размер детских пособий, так и условия их выплаты, поэтому системы детских пособий в регионах России значительно различаются между собой и сравнивать их затруднительно⁶⁶.

В общем виде подобные расходы регионов учитываются Росказной в подразделе 1004 «Охрана семьи и детства». Согласно письму Минфина, они отражают поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включая предоставлением им жилых помещений; меры социальной поддержки граждан в связи с рождением и воспитанием детей и др.⁶⁷

В 2019 году в целом по стране общий объём расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на охрану семьи и детства составил 395 млрд рублей. Медианное значение составило 3,1 млрд рублей, то есть в половине регионов расходы не превышали это пороговое значение.

⁶³ Росстат, статистический бюллетень «Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан».

⁶⁴ Пенсионное обеспечение северян. URL: http://www.pfrf.ru/grazdanam/pensions/pens_sever/

⁶⁵ Что нужно знать о материнском (семейном) капитале. URL: http://www.pfrf.ru/grazdanam/family_capital/что_nuzh_znat/

⁶⁶ Такие попытки региональных сравнений предпринимаются. Например, установлено, что детские пособия, выплачиваемые на региональном уровне положительно связаны с уровнем бюджетной обеспеченности регионов. Филиппова А.В. Сравнительная оценка детских пособий в регионах России // Вопросы статистики. 2018. №25(1). С. 34 – 48. Как пример реализации подобных региональных сопоставлений — мониторинг финансовых расходов на социальную поддержку детей на уровне штатов и на федеральном уровне в США. «Child Welfare Financing SFY 2016: A survey of federal, state, and local expenditures». URL: https://www.childtrends.org/wp-content/uploads/2018/12/CWFSReportSFY2016_ChildTrends_December2018.pdf

⁶⁷ Письмо Минфина России (от 10.08.2018 № 02-05-11/56735) Финансовым органам субъектов Российской Федерации. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/document/index.php?id=123596#>

Наибольшее количество денег на расходы, связанные с охраной семьи и детства, было потрачено в десяти субъектах РФ, где они превышали 10 млрд рублей (в порядке убывания): Свердловская область (18,5 млрд), Санкт-Петербург (18,2 млрд), Краснодарский край (17,9 млрд), Ханты-Мансийский автономный округ (16,1 млрд), Москва (14,4 млрд), Московская область (13,8 млрд), Ростовская область (11,7 млрд), Тюменская область (11,6 млрд), Республика Башкортостан (10,9 млрд) и Иркутская область (10,4 млрд).

Отдельного внимания заслуживает Санкт-Петербург, где расходы по подразделу «Охрана семьи и детства» от 2018-го к 2019 году увеличились в 15 раз — с 1,2 млрд до 18,2 млрд. Похожие изменения отмечались и в Ханты-Мансийском автономном округе (рост с 6,8 до 16,1 млрд).

Среди регионов, где эти расходы, напротив, были минимальными по сравнению с остальными субъектами и не превышали 1 млрд рублей (в порядке возрастания): Республика Ингушетия (119 млн), Республика Северная Осетия — Алания (257,1 млн), Чукотский автономный округ (462,2 млн), Калининградская область (614,8 млн), Еврейская автономная область (625,7 млн), Магаданская область (638 млн), Ненецкий автономный округ (733,5 млн), Республика Калмыкия (780,5 млн), Республика Хакасия (792,8 млн) и Республика Алтай (872,1 млн).

При этом, несмотря на значимую региональную дифференциацию величины расходов на детей, исследователи отмечают доминирование монетарной помощи в понимании благополучия семей с детьми:

«Пронатализм современной российской семейной политики делает акцент на экономических выплатах и оставляет на периферии внимания вопросы предоставления доступных и качественных сервисных мер поддержки семьям с детьми и разработки эффективных механизмов установления баланса между профессиональными и родительскими обязанностями (дружественная детям городская инфраструктура, доступность каникулярного отдыха для детей и пр.), что выступает одной из причин снижения рождаемости в последние годы»⁶⁸.

2) Детские учреждения и органы опеки

Приоритетным для развития ребёнка является воспитание в (кровных) семьях, однако нередко дети находятся в системе общественного воспитания до совершеннолетнего возраста, особенно дети с ограниченными возможностями здоровья⁶⁹. Среди минусов системы общественного воспитания эксперты отмечают следующее:

⁶⁸ Социодиггер. 2020. Сентябрь. Том 1. Выпуск 2: Семья и родительство. URL: https://wciom.ru/fileadmin/file/nauka/podborka/wciom_sociodigger_092020.pdf?utm_medium=email&utm_source=UniSender&utm_campaign=239609236

⁶⁹ По результатам пилотного исследования, проведенного БФ «Нужна помощь» в двух подмосковных городах, несмотря на востребованность функции сопровождаемого проживания у родителей детей с инвалидностью, которое рассматривается как лучшая альтернатива психоневрологическим интернатам, она фактически не реализуется (то есть подобная услуга не предоставляется по месту проживания семьи). Следовательно, с уходом родителя или лишением его прав ребенок обязательно попадет в систему общественного воспитания. Подробнее об

«Острый дефицит социализации и неподготовленность к самостоятельной жизни в обществе повышают риски того, что в дальнейшем их [детей] ждёт низкий общественный статус и низкое качество жизни»⁷⁰.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 24 мая 2014 г. N 481, к организациям для детей-сирот относятся образовательные организации, медицинские организации и организации, оказывающие социальные услуги, в которые помещаются под надзор дети⁷¹. К ним принадлежат школы-интернаты, дома-интернаты, социально-реабилитационные центры, социальные приюты, центры содействия семейному воспитанию, дома ребёнка, психоневрологические интернаты, детские дома семейного типа и т.д.

Стоит отметить, что принятие этого постановления свидетельствовало о планах реформирования детских домов, цель которого — ревизия сложившейся системы учреждений для детей-сирот и формирование условий для временного, а не постоянного пребывания в них. В письме Минобрнауки (от 1 сентября 2014 г. N ВК-1850/07) органам исполнительной власти субъектов ставилась задача разукрупнения организаций для детей-сирот, создание в них условий, приближенных к семейным, перепрофилирование интернатов в службы по поддержке и сопровождению семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации⁷².

С 2019 года было заявлено о планах разработки новой формы федерального статистического наблюдения касаясь всех детских учреждений в стране, однако на момент написания отчёта она до сих пор находится в стадии разработки, и данные об общем количестве учреждений по регионам РФ отсутствуют. Поэтому мы обратились к данным проекта kartoteka.ru для понимания численности учреждений временного и постоянного содержания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения, а также несовершеннолетних в трудной жизненной ситуации⁷³. Среди их числа: детские дома, дома ребёнка, социальные приюты для детей, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, и др.

исследовании см. URL: <https://takiedela.ru/wp-content/uploads/2020/05/dostupnost-uslug-servisov-i-barery.pdf>

⁷⁰ Политика семьи и детства в постсоциализме: коллектив. моногр. / под ред. В. Шмидт, Е. Ярской-Смирновой, Ж. Черновой (Библиотека «Журнала исследований социальной политики»). М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ, 2014.

⁷¹ «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». URL: <http://government.ru/docs/12631/>

⁷² «О реструктуризации и реформировании организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и совершенствованию сети служб сопровождения замещающих семей». URL: <https://frcopeca.ru/wp-content/uploads/2019/05/Pismo-Minobrnauki-Rossii-o-restrukturizatsii-i-reformirovanii-organizatsij-dlya-detej-sirot.pdf>

⁷³ Был составлен перечень из 21 типа возможных учреждений для детей, которые выступали ключевыми словами для поискового запроса (входили в название организаций на сайте kartoteka.ru, имеющих статус «действующая» или «в процессе реорганизации», в случайном порядке). Далее они отбирались согласно общероссийскому классификатору видов экономической деятельности на предмет соответствия названия типу деятельности учреждения (исключались организации типа гаражный кооператив «Детский дом 3», ресурсные центры без проживания, дома культуры и др.). Полный список всех учреждений в разрезе регионов РФ и методика отбора данных указаны в разделе «дополнительные данные» в конце данного отчета.

На момент сбора данных (12 ноября 2020 года) в целом по стране насчитывалось 1567 таких учреждений. Больше всего их было в Кемеровской области, Московской области, Ростовской области, Свердловской и Челябинской областях (более 60 шт. на каждый регион).

Напротив, минимальное количество учреждений (в диапазоне от 1 до 3 учреждений на регион) было зафиксировано в 6 субъектах: Республике Алтай, Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Республике Хакасия, Тамбовской области и Чукотском автономном округе.

Вопросом размещения детей, оставшихся без попечения родителей, в подобных учреждениях или в семьях занимаются **органы опеки и попечительства**, в полномочия которых также входит выявление и учёт детей, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства; надзор за опекунами и попечителями; представление законных интересов несовершеннолетних граждан и т.д.⁷⁴

Численность организаций, занимающихся выявлением и устройством сирот, в целом по России снизилась с 2732 в 2014-м до 2127 в 2019 году.

Больше всего органов опеки и попечительства было зафиксировано в Республике Башкортостан (396 шт.), Пензенской (325 шт.), Ростовской (123 шт.) и Кировской областях (114 шт.).

В семи субъектах РФ не было ни одной такой организации: Еврейской автономной области, Омской области, Республике Крым, Республике Тыва, Республике Хакасия, Сахалинской области и Чеченской Республике.

Общая численность специалистов по охране детства составила 12 039 человек (за рассматриваемый период их численность увеличилась практически на 1 тыс.).

Наибольшая численность специалистов госсектора, занимающихся вопросами опеки и попечительства, отмечалась в Москве (870 чел.), Краснодарском крае (500 чел.) и Московской области (473 чел.).

Менее 20 специалистов работали в пяти регионах (в порядке возрастания): в Ненецком автономном округе, Чукотском автономном округе, Республике Ингушетия, Республике Адыгея и в Чеченской Республике.

⁷⁴ Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «Об опеке и попечительстве». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76459/702dde295a34560ccb0cd0d60bdbc998dc587d4c/

3) Комиссии по делам несовершеннолетних

Ещё одним важным участником институциональной системы охраны детства выступают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДН), нацеленные на раннее выявление детского и семейного неблагополучия. Они создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Они могут быть двух типов: территориальные (муниципальные) и общественные.

Согласно федеральному законодательству, в их полномочия входит защита несовершеннолетних от дискриминации и различного рода насилия; выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних; оказание помощи в бытовом устройстве несовершеннолетних, освобождённых из учреждений уголовно-исполнительной системы и др.⁷⁵

В 2019 году в России насчитывалось 8017 комиссий — суммарная численность территориальных (муниципальных) и общественных комиссий (осуществляющих деятельность на территории муниципального образования субъекта РФ, в случае если их создание предусмотрено законодательством соответствующего субъекта)⁷⁶, что больше, чем в предыдущем году (7352 шт.)⁷⁷.

Отметим, что в 2018 году в 46 субъектах отсутствовали общественные комиссии по делам несовершеннолетних, в 2019 году — в 41 субъекте.

При этом, как пояснили эксперты, в регионах могут быть общественные комиссии (в муниципальных образованиях), которые берут на себя функции по профилактике и работе с несовершеннолетними, по факту таковыми не являясь, поскольку в субъекте не принят соответствующий НПА. В частности, в 2019 году в Тверской области функционировали 74 подобных комиссии, которые были ошибочно учтены в форме 1-КДН, т.е. с точки зрения статистического учёта общественных комиссий по делам несовершеннолетних в Тверской области нет⁷⁸.

⁷⁵ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=283023>

⁷⁶ Председателями общественных комиссий в основном являются главы администраций местных поселений, а в состав общественных комиссий входят: представители органов местного самоуправления, специалисты местной администрации, депутаты поселения, представители образовательных, культурно-просветительных учреждений, учреждений здравоохранения, общественных организаций, сотрудники органов внутренних дел, члены родительских комитетов и авторитетные жители поселений. Лебедева Т.С. Общественные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъект формирования образовательно-реабилитационного пространства // Ярославский педагогический вестник. 2013. № 2. http://vestnik.yspu.org/releases/2013_2pp/08.pdf

⁷⁷ Данные по форме № 1-КДН «Сведения о деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», размещаемые на официальном сайте Минпросвещения РФ. URL: <https://docs.edu.gov.ru/>

⁷⁸ Мы обратили внимание на «рост» численности общественных комиссий по делам несовершеннолетних в Тверской области с 0 до 74 шт. от 2018-го к 2019 году, в связи с чем направили запрос.

Медиана — 41 шт., то есть в половине субъектов РФ общая численность комиссий не превышала это пороговое значение. Существенно выделялся на фоне остальных 21 регион, где их численность превышала 100, но особенно много КДН (в порядке убывания): в Волгоградской области (474 шт.), в Республике Татарстан (464 шт.), в Иркутской области (425 шт.), в Республике Саха (390 шт.) и в Кировской области (383 шт.).

Минимальное количество КДН, не превышающее десяти, было зафиксировано в пяти субъектах (в порядке возрастания): в Ненецком автономном округе (2 шт.), в Севастополе (4 шт.), в Еврейской автономной области (6 шт.), в Республике Ингушетия (9 шт.) и в Магаданской области (9 шт.).

4) Эффективность затрачиваемых ресурсов

Для целостного понимания эффективности усилий, затрачиваемых регионами на защиту детей, мы соединили данные по трём следующим показателям и сопоставили их с рейтингом регионов (все данные за 2019 г.):

- 1) расходы консолидированного бюджета субъекта РФ (по подразделу 1004 «Охрана семьи и детства», Росказна);
- 2) общая численность специалистов по охране детства в государственных структурах (данные статистического наблюдения по форме 103-РИК, Мипросвещения);
- 3) общая численность комиссий по делам несовершеннолетних (данные статистического наблюдения по форме 1-КДН, Минпросвещения).

Чтобы обеспечить сопоставимость регионов, все показатели были переведены в удельные: показатель (1) — делением на численность детского населения, а также величину прожиточного минимума в регионе; показатель (2) и показатель (3) — делением на численность детского населения. Мы сопоставили данные о масштабе проблемы социального сиротства с этими дополнительными данными.

Регионы с относительно большими расходами на охрану семьи и детства, но низкой результативностью (рейтинг D и E):

Алтайский край, Забайкальский край, Республика Тыва	Расходы на охрану детства выше среднего по регионам, но низкая численность специалистов и КДН
Камчатский край, Курганская область	Расходы на охрану детства выше среднего по регионам, относительно много специалистов, но мало КДН
Ненецкий автономный округ, Республика Алтай	Расходы на охрану детства выше среднего по регионам, относительно много КДН, но низкая численность специалистов
Смоленская область	Расходы на охрану детства и численность специалистов выше среднего по регионам, относительно много КДН
Чукотский автономный округ	Все три типа ресурсов не ниже среднего значения по регионам

Перечисленные выше регионы — кандидаты для дальнейшего изучения низкой эффективности вложенных ресурсов в решение проблем детства.

Регионы с относительно небольшими расходами на охрану семьи и детства и высокой результативностью (рейтинг А и В):

Астраханская область, Москва, Московская область, Удмуртская Республика	Умеренные расходы на охрану детства, относительно много специалистов и КДН
Белгородская область, Ленинградская область, Республика Татарстан	Умеренные расходы на охрану детства, относительно много КДН, но низкая численность специалистов
Рязанская область	Умеренные расходы на охрану детства, низкая численность специалистов и КДН

Опыт этих регионов можно рекомендовать для изучения вопросов эффективного использования ресурсов при решении проблем детства.

ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ

Государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей (банк данных о детях) — совокупность государственных информационных ресурсов, сформированных на уровне субъектов Российской Федерации (региональный банк данных о детях) и на федеральном уровне (федеральный банк данных о детях), информационные технологии, позволяющие осуществлять процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, первичного учёта данных о детях, оставшихся без попечения родителей, предоставления документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей и подлежащих устройству на воспитание в семьи в соответствии с законодательством Российской Федерации, гражданам, желающим принять детей на воспитание в свои семьи, а также о гражданах, желающих принять детей на воспитание в свои семьи, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в случаях, установленных статьёй 122 Семейного кодекса Российской Федерации, организуют устройство детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи, и органам опеки и попечительства; (Федеральный закон от 16.04.2001 N 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»).

Дети, оставшиеся без попечения родителей — лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного родителя или обоих родителей в связи с лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), объявлением их умершими, установлением судом факта утраты лицом попечения родителей, отбыванием родителями наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, уклонением родителей от воспитания своих детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, а также в случае, если единственный родитель или оба родителя неизвестны, в иных случаях признания детей оставшимися без попечения родителей в установленном законом порядке (статья 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с изменениями на 7 марта 2018 года и статья 121 Семейного кодекса Российской Федерации).

Дети-сироты — дети в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель.

Заболеваемость — показатель распространения болезней, выявленных и зарегистрированных в течение года среди населения в целом или в отдельных группах (возрастных, половых и пр.), исчисляемый на определённое количество населения.

Инвалидность — нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности человека и вызывающее необходимость его социальной защиты.

Медико-социальная экспертиза — признание лица инвалидом и определение в установленном порядке потребностей освидетельствуемого лица в мерах социальной защиты, включая реабилитацию, на основе оценки ограничений жизнедеятельности, вызванных стойким расстройством функций организма.

Малоимущие домохозяйства — домашние хозяйства со среднедушевыми денежными доходами ниже прожиточного минимума.

Материнский (семейный) капитал — средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на реализацию дополнительных мер государственной поддержки, установленных Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. (N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»).

Младенческая смертность — число умерших в возрасте до 1 года в расчёте на 1000 родившихся живыми.

Патронат — форма семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Одна из форм возмездной опеки (согласно п. 1 ст. 14 Федерального закона от 24.04.2008 N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»); устанавливается региональным законодательством (в частности, в Пермском крае, Московской области).

Приёмная семья — форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на основании договора о передаче ребёнка (детей) на воспитание в семью между органами опеки и попечительства и приёмными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью). Одна из возмездных форм опеки и попечительства (за воспитание приёмных детей ежемесячно выплачивается вознаграждение). В отличие от усыновления, где ребёнок принимается в семью на правах родного, приёмные дети находятся на воспитании лишь до момента достижения совершеннолетия. Приёмный ребёнок не может претендовать на наследство приёмных родителей.

Попечительство — форма семейного устройства детей в возрасте от 14 до 18 лет, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со статьёй 30 Гражданского кодекса Российской Федерации. Попечительство может быть как возмездным (по договору), так и безвозмездным (как правило, оформляют родственники).

Предварительная опека (попечительство) — форма семейного устройства ребёнка, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны защищать его права и интересы, обеспечивать подходящие условия жизни, заботиться о его надзоре, воспитании и получении качественного образования. Если в интересах ребёнка необходимо немедленно назначить ему опекуна (попечителя), то орган опеки и попечительства вправе принять акт о временном назначении опекуна или попечителя, в том числе при отобрании ребёнка у родителей или лиц, их заменяющих, и нецелесообразности помещения ребёнка в организацию для детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей. Данный вид опеки назначается на срок до шести месяцев (в исключительных обстоятельствах — до восьми месяцев).

Преступность несовершеннолетних — совокупность преступлений, совершённых подростками, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет.

Прожиточный минимум — это стоимость условной потребительской корзины — ключевых продовольственных продуктов (хлеб, овощи и фрукты, сахар, соль, чай, мясо, рыба, молоко, масло), непродовольственных товаров, а также услуг, в том числе платежей за ЖКХ, удовлетворяющих базовые потребности человека.

Ребёнок — лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия) (Семейный кодекс РФ).

Усыновление (удочерение) — форма семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, с установлением между усыновлённым и усыновителем правовых (личных и имущественных) отношений, существующих между кровными родителями и детьми.

Орган опеки и попечительства (ООиП) — орган государственной исполнительной власти субъекта РФ, на который возложены функции по опеке и попечительству. ООиП вправе отбирать детей у любых лиц, включая родителей, для защиты жизни и здоровья ребёнка, выявляет детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляет устройство таких детей в семьи или специализированные учреждения. ООиП даёт гражданам заключения о возможности быть усыновителями, опекунами, приёмными родителями, патронатными воспитателями.

Список использованных сокращений

ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения

КДН — комиссия по делам несовершеннолетних

Минздрав — Министерство здравоохранения Российской Федерации

Минобрнауки — Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Минпросвещения — Министерство просвещения Российской Федерации

Минтруд — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Минфин — Министерство финансов Российской Федерации

НКО — некоммерческая организация

НПА — нормативный правовой акт

ОВЗ — ограниченные возможности здоровья

ООН — Организация Объединённых Наций

СНГ — Содружество Независимых Государств

Росказна — Федеральное казначейство Российской Федерации

Росстат — Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации

РФ — Российская Федерация

ФЗ — федеральный закон

НАД МАТЕРИАЛОМ РАБОТАЛИ:

Команда БФ «Нужна помощь»: Елизавета Язневич, Карина Пипия.

Благодарим экспертов за помощь на разных этапах работы и надеемся на продолжение обсуждения результатов:

Альшанская Елена, президент Фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам.

Горина Елена, к.э.н, старший научный сотрудник Института социальной политики НИУ ВШЭ.

Карпушкина Анна, руководитель программы «Альфа-Эндо» в Благотворительном фонде развития филантропии «КАФ».

Устинова Наталия Вячеславовна, д.м.н, руководитель отдела социальной педиатрии и организации мультидисциплинарного сопровождения НИИ педиатрии и охраны здоровья детей ЦКБ РАН.

Фреик Наталия, к.соц.н., независимый аналитик.

Швабский Олег, заместитель генерального директора ФГБУ «Национальный институт качества» Росздравнадзора.

Ваши комментарии и предложения по материалу присылайте на Nuzhna@tochno.st

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Источники информации по детскому благополучию

Федеральная служба государственной статистики

- Раздел «Семья, материнство и детство» , <https://rosstat.gov.ru/folder/13807>
- Бюллетень «Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан», <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13291>
- Бюллетень «Социальное положение и уровень жизни населения России», <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13212>
- Раздел «Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах», https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/vndn-2019/index.html
- ЕМИСС: государственная статистика, <https://fedstat.ru/>

Министерство просвещения РФ

- Раздел «Банк документов, сводные отчеты по форме федерального статистического наблюдения № 103-РИК и по форме № 1-КДН , <https://docs.edu.gov.ru/>
- Информационно-консультационный портал «Усыновление в России», <http://www.usynovite.ru/>

Федеральный реестр инвалидов

- Раздел «Аналитика», <https://sfri.ru/analitika/chislennost/chislennost>

Генеральная прокуратура РФ

- Портал правовой статистики, <http://crimestat.ru/>

Министерство внутренних дел РФ

- ЕМИСС: государственная статистика, <https://fedstat.ru/>

Судебный департамент при Верховном суде РФ

- Раздел «Судебная статистика», <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>

Казначейство РФ

- Раздел «Исполнение бюджетов», <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/>

Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ

- Доклад о деятельности (2019), <http://deti.gov.ru/detigray/upload/documents/May2020/5IYpevfVd8zvvDAvGE47.pdf>

Аналитический центр при Правительстве РФ

- Доклад «Исследование причин социального сиротства» , <https://ac.gov.ru/news/page/eksperty-nazvali-priciny-socialnogo-sirotstva-26219>

Международные ресурсы

- UNICEF, <https://www.unicef.org/eca/reports>, <https://data.unicef.org/country/rus/>
- ООН, <https://www.who.int/ru/news/item/19-09-2019-more-women-and-children-survive-today-than-ever-before-un-report>



Научные коллективы и исследования

- Благотворительный фонд Елены и Геннадия Тимченко, <http://timchenkofoundation.org/programmy/semya-i-deti/>
- «Институт социальной политики» НИУ ВШЭ, <https://isp.hse.ru/>
- Ресурс «Демоскоп Weekly», <http://www.demoscope.ru/>
- «Центр молодежных исследований» НИУ ВШЭ, <https://spb.hse.ru/soc/youth/>
- «Центральный научно-исследовательский институт организации и информатизации здравоохранения» Минздрава РФ, <https://mednet.ru/>

Приложение 2. Оценка детского благополучия в регионах по годам, 2015-2019 гг.

	Рейтинг 2019	Оценка 2015	Оценка 2016	Оценка 2017	Оценка 2018	Оценка 2019
Москва	0,861	A	A	A	A	A
Санкт-Петербург	0,859	A	A	A	A	A
Московская область	0,744	A	A	A	A	A
Республика Татарстан	0,710	A	A	A	A	A
Белгородская область	0,709	A	A	A	A	A
Ленинградская область	0,701	A	A	A	A	A
Пензенская область	0,691	B	B	C	C	B
Севастополь	0,690	A	A	B	B	B
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	0,687	B	B	A	A	B
Самарская область	0,687	A	B	B	B	B
Республика Башкортостан	0,682	B	B	B	B	B
Астраханская область	0,677	C	C	C	C	B
Краснодарский край	0,673	B	B	A	B	B
Ростовская область	0,669	A	A	B	B	B
Сахалинская область	0,664	C	C	C	C	B
Удмуртская Республика	0,656	C	B	C	C	B
Тульская область	0,655	B	B	C	C	B
Курская область	0,652	B	B	B	C	B
Рязанская область	0,651	C	C	B	B	B
Тамбовская область	0,651	B	C	B	C	B
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,649	A	B	B	B	C
Магаданская область	0,641	D	D	C	C	C
Свердловская область	0,637	C	C	B	B	C
Республика Мордовия	0,635	C	C	B	B	C
Саратовская область	0,631	C	C	C	C	C
Воронежская область	0,630	B	B	C	B	C
Чувашская Республика	0,629	B	B	C	C	C
Республика Адыгея	0,628	C	C	D	C	C
Калининградская область	0,627	C	C	B	B	C
Мурманская область	0,627	C	C	C	C	C
Ставропольский край	0,624	B	B	C	C	C
Челябинская область	0,623	C	C	C	C	C
Ярославская область	0,620	B	C	C	C	C
Нижегородская область	0,619	B	B	C	C	C
Тюменская область (без а/о)	0,613	C	C	C	C	C
Приморский край	0,612	D	D	C	C	C
Орловская область	0,609	C	C	C	C	C
Калужская область	0,608	C	C	B	C	C
Владимирская область	0,605	C	C	C	C	C
Республика Марий Эл	0,604	C	C	C	C	C
Томская область	0,602	C	C	C	C	C
Костромская область	0,596	C	C	C	C	C
Хабаровский край	0,594	C	C	C	C	C
Волгоградская область	0,593	C	C	C	C	C

	Рейтинг 2019	Оценка 2015	Оценка 2016	Оценка 2017	Оценка 2018	Оценка 2019
Новгородская область	0,591	A	C	B	C	C
Республика Северная Осетия - Алания	0,584	B	C	C	C	C
Брянская область	0,583	C	D	C	C	C
Республика Калмыкия	0,580	D	C	C	D	C
Ивановская область	0,579	C	C	C	C	C
Амурская область	0,567	D	E	D	D	C
Липецкая область	0,563	B	C	C	C	C
Вологодская область	0,561	E	D	C	C	C
Республика Коми	0,560	D	C	C	C	C
Оренбургская область	0,557	C	C	C	C	C
Республика Саха (Якутия)	0,548	C	C	C	D	C
Пермский край	0,545	C	C	C	C	C
Ульяновская область	0,545	D	D	C	D	C
Архангельская область (без а/о)	0,545	D	D	D	D	C
Омская область	0,542	C	C	C	C	C
Иркутская область	0,541	D	D	D	C	C
Кемеровская область	0,540	B	C	C	C	C
Карачаево-Черкесская Республика	0,540	C	C	C	C	C
Новосибирская область	0,538	C	C	C	C	C
Тверская область	0,538	C	C	D	D	C
Республика Крым	0,537	C	D	C	C	C
Кировская область	0,537	D	D	C	C	C
Республика Ингушетия	0,529	C	D	D	D	D
Камчатский край	0,528	C	C	C	C	D
Смоленская область	0,514	D	D	D	D	D
Республика Бурятия	0,511	D	D	D	D	D
Псковская область	0,510	D	C	D	D	D
Красноярский край	0,508	D	D	D	D	D
Республика Карелия	0,493	D	D	D	D	D
Кабардино-Балкарская Республика	0,482	C	C	D	D	D
Республика Дагестан	0,468	C	C	C	D	D
Чукотский автономный округ	0,466	C	D	C	D	D
Ненецкий автономный округ	0,453	C	C	C	D	D
Алтайский край	0,452	D	C	D	E	D
Забайкальский край	0,449	E	E	D	D	D
Республика Хакасия	0,448	C	C	D	E	D
Республика Тыва	0,415	E	E	E	E	E
Республика Алтай	0,399	D	E	D	E	E
Чеченская Республика	0,389	E	E	E	E	E
Еврейская автономная область	0,365	D	D	E	E	E
Курганская область	0,363	D	E	E	E	E

 лучше, чем в среднем
 хуже, чем в среднем

Приложение 3. Сравнение регионов по расчетным (удельным) показателям Рейтинга-2019

Регион	Оценка 2019	Рейтинг 2019	Малоимущие семьи с детьми, %	Дети с инвалидностью, %	Дети, родители которых лишены / ограничены в родительских правах, чел./10000	Дети среди потерпевших, чел./10000	Дети, совершившие преступления, чел./10000	Дети, охваченные дополнительным образованием, %
Москва	A	0,861	1,3	1,9	6	11	2	75,9
Санкт-Петербург	A	0,859	0,8	1,9	5	19	5	81,7
Московская область	A	0,744	4,3	1,6	10	16	5	52,7
Республика Татарстан	A	0,710	5,2	1,8	13	30	9	58,7
Белгородская область	A	0,709	9,9	1,8	11	21	7	56,6
Ленинградская область	A	0,701	1,6	1,6	22	25	11	57,3
Пензенская область	B	0,691	18,6	1,8	13	43	9	77,7
Севастополь	B	0,690	21,6	1,7	6	20	10	58,8
Самарская область	B	0,687	16,2	1,8	17	24	9	67,9
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	B	0,687	12,7	1,5	11	19	7	50,5
Республика Башкортостан	B	0,682	11,9	1,8	10	36	10	58,7
Астраханская область	B	0,677	19,8	1,8	5	32	13	60,1
Краснодарский край	B	0,673	18,3	2,1	12	25	8	62,4
Ростовская область	B	0,669	18,3	1,7	8	28	12	57
Сахалинская область	B	0,664	5,3	1,9	18	41	19	60,1
Удмуртская Республика	B	0,656	12,7	1,8	19	55	15	72,2
Тульская область	B	0,655	8,5	2	17	34	10	54,1
Курская область	B	0,652	18,9	2,7	8	42	11	65,1
Рязанская область	B	0,651	18,1	1,9	11	26	7	52,4
Тамбовская область	B	0,651	18,7	2	8	46	15	63,6
Ямало-Ненецкий автономный округ	C	0,649	5,8	1,6	19	23	9	41,8
Магаданская область	C	0,641	4,1	1,8	28	53	24	64,9
Свердловская область	C	0,637	12,3	2	18	34	21	58,6
Республика Мордовия	C	0,635	14	1,8	11	60	10	57,5
Саратовская область	C	0,631	15,9	1,6	12	38	11	51,3

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ НА СЛЕДУЮЩЕЙ СТРАНИЦЕ

Регион	Оценка 2019	Рейтинг 2019	Малоимущие семьи с детьми, %	Дети с инвалидностью, %	Дети, родители которых лишены / ограничены в родительских правах, чел./10000	Дети среди потерпевших, чел./10000	Дети, совершившие преступления, чел./10000	Дети, охваченные дополнительным образованием, %
Воронежская область	C	0,630	9,6	1,7	12	33	12	40,8
Чувашская Республика	C	0,629	21,7	1,8	11	44	12	60,6
Республика Адыгея	C	0,628	23,6	1,7	21	37	8	68,4
Калининградская область	C	0,627	18,6	1,8	12	33	14	53,5
Мурманская область	C	0,627	11,8	1,7	20	59	20	64,7
Ставропольский край	C	0,624	21,6	2	8	21	12	45,8
Челябинская область	C	0,623	17	1,9	16	51	22	65,7
Ярославская область	C	0,620	13,2	1,5	27	43	10	59
Нижегородская область	C	0,619	12,4	2	21	29	11	49,3
Тюменская область (без а/о)	C	0,613	30,5	1,9	11	34	15	65,8
Приморский край	C	0,612	17,4	1,5	23	49	23	67,2
Орловская область	C	0,609	18,7	2,1	15	48	11	58,4
Калужская область	C	0,608	16,5	1,8	14	41	15	50,9
Владимирская область	C	0,605	15,3	2	23	39	13	56,1
Республика Марий Эл	C	0,604	19,2	1,8	17	34	13	52,7
Томская область	C	0,602	17,2	1,8	20	73	19	69,5
Костромская область	C	0,596	14,9	1,7	9	51	16	42,3
Хабаровский край	C	0,594	10,8	1,8	31	55	22	62
Волгоградская область	C	0,593	18,9	1,7	14	36	16	46,7
Новгородская область	C	0,591	15,8	2,2	25	55	20	65
Республика Северная Осетия - Алания	C	0,584	40,4	2,2	4	17	5	44,6
Брянская область	C	0,583	24,9	1,8	14	54	11	58,1
Республика Калмыкия	C	0,580	33,1	2,7	6	21	8	45,4
Ивановская область	C	0,579	24,1	1,9	24	54	14	66,9
Амурская область	C	0,567	13,4	2,3	24	74	26	62,1
Липецкая область	C	0,563	24,3	2	14	50	12	50,8
Вологодская область	C	0,561	23,5	1,9	37	60	22	75,9
Республика Коми	C	0,560	18	1,8	31	64	22	63,7
Оренбургская область	C	0,557	28,2	2,1	13	46	12	51,9
Республика Саха (Якутия)	C	0,548	25	2,4	33	33	16	61,1
Архангельская область (без а/о)	C	0,545	18,1	2	29	85	22	65,9

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ НА СЛЕДУЮЩЕЙ СТРАНИЦЕ

Регион	Оценка 2019	Рейтинг 2019	Малоимущие семьи с детьми, %	Дети с инвалидностью, %	Дети, родители которых лишены / ограничены в родительских правах, чел./10000	Дети среди потерпевших, чел./10000	Дети, совершившие преступления, чел./10000	Дети, охваченные дополнительным образованием, %
Пермский край	C	0,545	24	1,6	24	53	18	55,6
Ульяновская область	C	0,545	28,6	2,4	23	48	11	61,7
Омская область	C	0,542	27,8	2	18	35	11	46,2
Иркутская область	C	0,541	23,2	2,2	25	45	22	56,3
Карачаево-Черкесская Республика	C	0,540	28,9	3,4	12	35	8	47,1
Кемеровская область	C	0,540	15,3	2,3	17	65	24	45,3
Новосибирская область	C	0,538	18,6	1,6	17	41	17	33,9
Тверская область	C	0,538	18,2	2,1	22	66	14	49,3
Кировская область	C	0,537	26,3	1,7	27	75	18	67,2
Республика Крым	C	0,537	24,9	1,7	18	36	8	37,8
Республика Ингушетия	D	0,529	35,8	9,3	0	3	3	32,7
Камчатский край	D	0,528	22,2	1,9	33	45	23	55,9
Смоленская область	D	0,514	22,9	1,8	26	47	19	44,5
Республика Бурятия	D	0,511	34,6	2,2	27	40	22	61,6
Псковская область	D	0,510	35,9	2,2	26	43	20	62,9
Красноярский край	D	0,508	27,4	2	31	46	17	53,1
Республика Карелия	D	0,493	32,1	1,9	32	54	28	62,1
Кабардино-Балкарская Республика	D	0,482	41,9	2,2	5	22	6	20,5
Республика Дагестан	D	0,468	44,2	5,2	1	11	2	18,3
Чукотский автономный округ	D	0,466	21,6	1,9	35	53	19	37,4
Ненецкий автономный округ	D	0,453	24,4	1,8	23	58	26	30,7
Алтайский край	D	0,452	37,5	2,1	27	42	20	46,8
Забайкальский край	D	0,449	24,6	1,9	30	65	32	40,9
Республика Хакасия	D	0,448	30,8	1,8	33	73	17	48,3
Республика Тыва	E	0,415	42,8	2,1	31	44	35	51,2
Республика Алтай	E	0,399	45,5	1,9	22	56	23	41,2
Чеченская Республика	E	0,389	47,1	12,2	0	1	0	17,4
Еврейская автономная область	E	0,365	33,9	2	56	85	19	47,1
Курганская область	E	0,363	33,4	2	31	107	24	36,9