

Центр развития инновационных социальных услуг
«Партнерство каждому ребенку»
Проект «Действуем вместе в интересах детей»

Статистика по системе защиты детей Российской Федерации

Основные тенденции, наблюдаемые в официальной статистике 2009 года¹, докладе Министерства Образования за 2010² год и докладе Российской Федерации Комитету по Правам Детей ООН (CRC) в 2011³ году.

Введение

В данном докладе в основном используются данные официальной государственной статистики Росстата, Федеральной службы государственной статистики (www.gsk.ru), а также статистики Министерства Образования и Науки и Министерства Здравоохранения и Социального Развития.

В прошлом, Министерство здравоохранения и социального развития, при поддержке ЮНИСЕФ, публиковало ежегодный⁴ отчет, объединяющий национальную статистику по нескольким ключевым индикаторам, в 2010 году данные 2009 года были опубликованы совместно ЮНИСЕФ и Росстатом. Четвертый и пятый совместные доклады от Российской Федерации в Комитет по Правам Детей ООН (CRC) за 2003-2009 года и внутренний анализ данных Министерства образования РИК-103 за 2010 год тоже были включены в анализ в данной статье. РИК-103 является основным инструментом сбора информации о защите детей в Российской Федерации. Он отражает количество детей, оставшихся без попечения родителей, без разделения на группы по полу, возрасту, инвалидности или этнической принадлежности.

РИК-103 отражает движение детей, начиная от выявления, лишения родительских прав, размещения во все типы официальной опеки и включает данные по наличию мест и загруженности всех видов семейного устройства. Данные заполняются ежеквартально всеми муниципальными органами опеки и попечительства, сводятся в региональный (область, край, и.т.д.), а затем в национальный доклады. Основные министерства – образования, здравоохранения и социальной защиты на региональном и федеральном

¹ЮНИСЕФ и Росстат, 2010 'Дети в России 2009' ISBN 978-5-902339-87-8

² Информационное статистическое примечание на основании статистики Министерства образования за 2010 год, собранной через инструмент РИК-103 и проанализированный Семья, Г. et al, Министерство образования РФ, 2011

³ Четвертый и пятый доклады Российской Федерации по применению КПД 2003-2009, CRC/C/RUS/4-5, Апрель 2011

⁴ Последние опубликованные в широком доступе доклады относятся к 2004 и 2007 годам и анализируют данные 2003 и 2006 годов соответственно. Хотя первоначально планировалось издавать годовой отчет по состоянию в сфере детства в России, это намерение не было реализовано на ежегодной основе.

уровне - также подготавливают доклады по нескольким индикаторам системы детских учреждений, оказания услуг поддержки детям и семьям, ювенальной юстиции, статистике по насилию, здоровью и образованию; доклады ЮНИСЕФ и Росстата также используют эту статистику. Данный обзор тенденций был подготовлен организацией АНО "Партнерство каждому ребенку" для работы по планированию и мониторингу в своей работе по защите прав детей в Российской Федерации. Данные в таблице приложения 1 являются неотъемлемой частью данного доклада.

Важно отметить, что официальная статистика по детям под официальной опекой в России включает усыновленных детей, находящихся под наблюдением органов опеки и попечительства в течение трех лет после усыновления, и в некоторых регионах эти дети продолжают учитываться в официальной статистике до достижения ими восемнадцати лет⁵. Международная статистика не включает усыновленных детей в данные по официальной опеке – факт, который может компрометировать ясность российской статистики по защите детей при сопоставлении ее с международной. Создается впечатление, что под официальной семейной опекой, а следовательно под опекой государства, находится большее количество детей, чем если бы, следуя международной норме, усыновленные дети считались под попечением родителей.

Официальная статистика сравнивающая детей в учреждениях с детьми в семейных формах устройства, как правило, сосредоточена на детях, с юридическим статусом «оставшихся без попечения родителей». Не существует официальных данных, и насколько мы знаем, нет неофициальных исследований того, до какой степени дети, находящиеся в специализированных интернатных учреждениях большую часть года или весь год, на самом деле находятся на попечении своих родителей. Уровень их контакта не отслеживается.

Независимо от того, лишены ли родители родительских прав или нет, по достижении восемнадцати лет ребенок возвращается из учреждения в свое муниципальное образование и может претендовать на свое имущество или часть имущества родителей, или, при отсутствии имущества, на муниципальное имущество. Данный аспект имущественного права также затрудняет мониторинг утраты родительского попечения.

Детское население в России сокращается, однако степень этого сокращения значительно замедлилась в последние несколько лет. Это в целом влияет на статистику системы защиты детей и всегда должно учитываться.

Дети в интернатных учреждениях длительного пребывания, 1995-2009.

После роста с 1995 по 2005 года, наблюдается сокращение численности детей, находящихся в любых формах интернатных учреждений, в особенности в течение 4 года с 2005 по 2009 года, при этом число детей с инвалидностью в интернатах уменьшается медленнее других групп.

⁵ Из переговоров со специалистами органов опеки и попечительства на конференции «Действуем вместе в интересах детей» в марте 2012 года в Санкт-Петербурге - не ясно, какие регионы включают усыновленных детей в их общую статистику и на какой срок. В некоторых случаях включение усыновленных детей относится к выплатам пособий на усыновленных детей.

Данные: ЮНИСЕФ и Росстат, 2010 'Дети в России 2009'						На 100,000 детского населения					
	1995	2000	2005	2008	2009	% разница 2005- 2009	1995	2000	2005	2008	2009
Общее число детей под официальной опекой (включая находящихся в интернатных учреждениях различного вида, но не включая детей усыновленных)	730940	818435	840789	826603	811869	-2	1923	2444	3009	3173	3125
Общее число детей без попечения родителей (не включены усыновленные дети)	418040	517435	569889	574103	570869	1	1100	1545	2040	2203	2197

Официальное количество детей под официальной опекой указано в нижней строке таблицы. Как правило, оно указывается по детям со статусом оставшихся без попечения родителей. Таким образом, в 2009 году в учреждениях находилось 130 700 детей и 440 169 детей в семейных формах устройства. Это количество обычно не включает детей под родительским попечением, которые, тем не менее, находятся в интернатных учреждениях, таких как санатории, школы-интернаты, центры социальной защиты и больницы. TransMONEE указывает число 422 000 детей в учреждениях на 2002 год, которое скорее всего включает все формы учреждений в ведомстве Министерства образования, Министерства здравоохранения и Министерства социального развития, но не включает приюты, центры социальной защиты и санатории. Соответствующим числом в докладе Росстата /ЮНИСЕФ является «Общее количество детей в учреждениях различного типа» – 449 900 в 2005 году (включает приблизительное количество для общих школ-интернатов), 390700 в 2008 году и 371700 в 2009. Опыт АНО «Партнерство каждому ребенку» подтверждает данное снижение количества детей в «традиционных» учреждениях – интернатах, школах-интернатах, домах ребенка. Уменьшение количества детей в учреждениях менее значительно, если оно рассматривается пропорционально детскому населению, однако тенденция сохраняется: 1610 детей на 100 000 в 2005 году и 1431 в 2009 году.

Дети в стационарных учреждениях временного пребывания.

Если использовать Руководящие принципы ООН по Альтернативному Уходу и рассматривать детей в учреждениях временного пребывания как находящихся под

официальной опекой (в России эти дети размещаются в центрах для детей и семей при органах социальной защиты населения, где длительность пребывания составляет от нескольких дней до 12 месяцев), то количество детей в интернатных формах ухода значительно возрастет. Эти данные легли в основу расчетов АНО «Партнерство каждому ребенку», указанные в таблице в приложении 1.

Как правило, в зависимости от региона, органы социальной защиты семьи и детства Министерства социальной защиты населения (или их эквивалент) имеет в своем распоряжении определенное количество коек в Центрах помощи семье и детям, которые можно использовать для временного размещения детей, оставшихся без попечения родителей. Эти дети не обязательно те же самые дети, оставшиеся без попечения родителей, которые выявлены муниципальными органами опеки и попечительства и зарегистрированы в РИК-103 в официальной статистике Министерства Образования: 114,715 в 2009 по данным Росстата и ЮНИСЕФ и 101,017 в 2010 по данным Министерства Образования. Существует значительное количество детей, живущих в данных учреждениях временного ухода Министерства социальной защиты в любой отрезок времени от 3 месяцев до 6 месяцев или до года.

Аналогично, существует большое количество детей, временно проживающих в больницах (по закону не более одного месяца, но опыт Партнерства показывает, что фактически эти сроки могут быть намного больше – до 4 или 5 месяцев, а иногда дольше, если существует нехватка мест в детских учреждениях данного региона).

Подсчет размещения в больницах не вошел в данный анализ, так как на данный момент вопрос длительного размещения детей в больницах не стоит так остро.

В рамках всей страны очень сложно рассчитать количество детей, временно находящихся в учреждениях стационарного типа, так как они отдельно не учитываются в статистике служб помощи семье, которые предоставляет Росстат/ЮНИСЕФ. Каждый регион, тем не менее, производит учет этих данных в той или иной мере.

Один из партнерских регионов АНО «Партнерство Каждому Ребенку» насчитывает детское население около 250 000. Около тысячи детей группы социального риска временно размещаются в стационарных учреждениях структуры Министерства социальной защиты – обычно на период около 3-6 месяцев, однако дети могут быть и размещены несколько раз по три месяца в течении одного года с небольшими перерывами между эпизодами проживания. Из этого количества, 250 детей попали под официальную опеку в 2009 году и были бы отражены в официальной статистике по детям, оставшимся без попечения родителей, а остальные вернулись к своим родителям.

В целом, службы по поддержке семьи в регионе сообщают, что обслуживают около 25 000 детей в год, включая предоставление одноразовой услуги или информации. Не ясным остается, учитываются ли эти дети дважды, если они посещают центр более одного раза по различным вопросам.

В любом случае, мы можем предположить, что это количество детей было отражено в национальной статистике. Таким образом, 1000 детей в учреждениях от 25 000 детей,

получающих услуги в целом, равно 4% от всех детей получающих услуги. Росстат/ЮНИСЕФ указывает 5 040 600 детей, обслуживаемых службами поддержки семей в 2008 году, из которых 4% составит 210 000. Это может быть один из способов подсчета дополнительного числа детей, временно размещенных в учреждениях.

С другой стороны, можно предположить, что все центры, которые называются "приютами" и "центрами для детей, оставшихся без попечения родителей» в докладе Росстат/ЮНИСЕФ являются полностью стационарными, и что около 4% детей, обслуживаемых в других учреждениях получают стационарные услуги, что составляет 167 516. Руководствуясь осторожностью, мы указали более низкий показатель в прилагаемой таблице, однако наш опыт подсказывает, что, вероятно, цифры намного выше.

Таким образом, если мы включаем временное размещение в стационарах в общее количество детей, находящихся в интернатных учреждениях, тогда цифра приближается к 520 000 в 2009 году. Это приводит общее количество по всем типам формального ухода к цифре немного меньше миллиона, около 960 000 в 2009 году.

Дети в семейных формах устройства

Пропорция детей, находящихся в семейных формах ухода по отношению к находящимся в учреждениях, была введена в качестве ключевого показателя для региональных губернаторов в 2007 году. Результаты отображены в таблице в приложении 1. Если мы используем данные по разделу «различные учреждения интернатного типа», тогда наблюдается сдвиг: если в 1995 году большинство детей под официальной опекой находилось в интернатных учреждениях, то в 2008 больше детей находилось в семейном уходе, а в 2009 это количество составило 1500 детей на 100 000 детского населения в интернатном уходе и 1668 в семейном уходе в 2008 г. (если учитывать усыновление, тогда эта цифра возрастет) и 1431 и 1694 в 2009 году соответственно.

Доля приемных семей значительно возросла с 2005 по 2009 года, но опека (в основном родственная) лидирует в формах семейного ухода. В 2009 году приемные семьи составили лишь 15% всех форм семейного ухода (не учитывая усыновление), а опека 85%. По сравнению с 2008 годом, размещение в приемных семьях возросло на 2% и опека понизилась на 2%. Возврат детей из приемных семей в учреждения был очень высок в 2008 году, однако это не привело к уменьшению роста пропорции детей в приемных семьях в 2009 году.

Лишение родительских прав

Доля лишения родительских прав продолжала расти, начиная с 2005 г. по 2008 год: от 249 на 100 000 детей в 2005 году до 286 в 2008 году. Без подтвержденного количества детского населения в 2010 году, не ясно, сократилось ли это количество в 2010. Если мы используем данные внутреннего доклада Министерства Образования, цитируемого в данной статье по количеству детского населения и доли лишения родительских прав, тогда доля последнего сократилась до 239 в 2010 году. Если это так, тогда поток детей в официальную опеку начал сокращаться, что может быть первым свидетельством влияния

возросшего числа детей, получающих услуг семейной поддержки: 14 450 на 100 000 детей в 2005 году и 19 346 в 2008. Даже если это так, число и доля случаев лишения родительских прав остается высокой и очевидно, что еще многое нужно сделать для повышения эффективности служб по поддержке семьи в трудной жизненной ситуации.

Общее количество детей под официальной опекой – семейные формы ухода и учреждения.

Таким образом, большее количество детей получают услуги по поддержке семьи, однако пропорционально высокое количество детей продолжают попадать под официальную опеку, что по-прежнему свидетельствует о неэффективной работе этих служб. Попав под официальную опеку, большее количество детей попадают в приемные семьи или другие формы семейного устройства. Эта тенденция, тем не менее, менее очевидна для детей с инвалидностью.

Что касается ухода в интернатных учреждениях - абсолютные и пропорциональные количества детей в интернатных учреждениях сокращаются как описано выше. Однако, если в этот расчет включить детей, временно находящихся в учреждениях, тогда сокращение менее очевидно, так как пропорция остается примерно той же – 2117 на 100 000 в 2005, 2142 в 2008 и 2008 в 2009 годах.

Если мы рассмотрим общее число детей под официальной опекой без включения временного пребывания в интернатах и используем более высокие цифры по детям в интернатных учреждениях (то есть включая тех, чьи родители не лишены родительских прав) тогда число детей сократится с 840 789 в 2005 до 811 869 в 2009, но доля на 100 000 детского населения увеличится с 3009 до 3173 в 2008 с небольшим понижением в 2009 до 3125.

Если мы рассмотрим лишь тех детей, чьи родители лишены родительских прав - то есть наиболее консервативный подсчет и наиболее часто используемый в официальной государственной статистике - тогда их число и доля увеличились в течение 2005-2009 годов – 569 889 (2040 на 100 000 детей) и 570 869 (2197 на 100 000) соответственно. Из этого количества 130 700 или 23% находились в интернатных учреждениях в 2009 году.

Таким образом, консервативные подсчеты указывают 811 869 детей под официальной опекой в 2009 году, из которых 371 700 находились в интернатных учреждениях. Это число, однако, могло бы достигать 521 700, если включить временное пребывание в интернатах, и еще выше, если мы включим детей по социальным причинам находящихся в санаториях и детей в больницах, ожидающих размещения.

Комментарии о ходе реформы системы защиты детей в России

В докладе Института Городской Экономики 2008 года о прогрессе деинституализации в Российской Федерации прослеживается тенденция указывать основную причину роста числа детей, попадающих под формальную опеку, только алкоголь. Такое заключение в большей степени основано на некритичном изложении взглядов руководителей служб и законодателей на региональном уровне.

Хотя алкоголь, наркотики, психические расстройства, бедность и другие важные факторы играют роль в потере родительской опеки и попечительства, анализ, проведенный АНО "Партнерство каждому ребенку" Россия, основанный на проведенном в 2005-2010 годах исследовании, указывает на следующие барьеры на пути модернизации услуг для детей и семей за последние несколько лет:

- Продолжающаяся межведомственная разобщенность на всех уровнях. Отсутствие четко выраженной политики на федеральном уровне. Отсутствие четких законодательных указаний в отношении определений «ненадлежащий родительский уход», «угроза для жизни и здоровья» и других ключевых элементов законодательной базы
- Первоначальное внимание к корректировке доли детей в интернатных учреждениях по сравнению с долей в семейных формах ухода в социальной политике 2006 года и отсутствие действий по предотвращению попадания детей в систему официальной опеки в целом и по работе с детьми, уже находящимися в системе официальной опеки
- Знания и опыт по эффективной профилактике и поддержке семьи пока не перешли от стадии пилотных проектов к постоянной практике; за последние 5 лет профилактика и поддержка семьи в основном нацелены на создание инфраструктуры - сотрудники, бюджет, здания и т.д.

И указывает на следующие достижения:

- Последовательные призывы и высказывания о необходимости реформы и модернизации звучат с 2006 года с самого верха государственной системы защиты детства. Регионы ответили реформами различного уровня. Существуют значительные региональные различия "скрытые" в национальной статистике. Некоторые регионы достигли значительно большего прогресса в профилактике и создании различных форм ухода за детьми, оставшимися без попечения, чем видно на среднем национальном уровне. По сути, в России можно говорить о реформе, которая выполнена наполовину; через пять лет мы, наверное, начнем видеть существенные сдвиги в статистике, которых так долго ожидаем.
- Создание Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, кажется, был вдохновенным проектом государственного управления с точки зрения обеспечения импульса и ресурса для инноваций и реформ на региональном уровне. Пока еще слишком рано оценивать результаты его работы и влияния, но он, несомненно, способствует быстрым изменениям во многих регионах и сместил акцент с противопоставления семейного устройства учреждениям интернатного типа на поддержку семьи и профилактику.
- Растет количество качественно документированных передовых методик по реформе системы защиты детей, реформа начинает набирать обороты с облегчением доступа к рабочим моделям поддержки семьи и услугам по профилактике для практиков и руководителей служб.

Ключевые задачи на ближайшие несколько лет:

- Реформы проходят не так быстро, как это необходимо самим младенцам и детям, учитывая урон, наносимый самым маленьким уходом интернатного типа. В ближайшие несколько лет необходима радикальная реформа системы домов ребенка и детских домов, а также профилактики отказов от младенцев и поддержки раннего детства.
- Введение эффективных методов и подходов к поддержке семьи в уже существующей обширной инфраструктуре социальной поддержки семьям и детям, по крайней мере, на минимальном уровне в каждом регионе.
- Деинституализация услуг для детей-инвалидов проходит крайне медленно, хотя рабочие модели начали появляться. Растущий интерес к инклюзивному образованию должен охватить все регионы России, а на национальном уровне следует пристально следить за тем, чтобы дети-инвалиды не выпали из внимания проводимых реформ.

Краткие выводы

1. Число детей под официальной опекой государства растет, хотя в 2009 и 2010, возможно, было зафиксировано его снижение.
2. Доля детей в интернатных учреждениях уменьшается незначительно или не уменьшается, в зависимости от того, как мы определяем уход в интернатных учреждениях.
3. По-прежнему большое количество детей младше трех лет находятся в учреждениях.
4. Отсутствует прогресс в деинституализации детей-инвалидов.
5. Официальная статистика не соответствует международным нормам и стандартам в определении и измерении ухода в учреждениях интернатного типа, в особенности в отношении кратковременной формальной опеки и усыновления.

Джоанна Роджерс, Директор проекта «Действуем вместе в интересах детей»,
Партнерство каждому ребенку Россия
23 апреля 2012 года