



- 6 *Малышева Д.* Ислам в современном мире. URL: [http://magazines.russ.ru/novyi\\_mi/2002/2/maly.html](http://magazines.russ.ru/novyi_mi/2002/2/maly.html) (дата обращения: 13.11.2015).
- 7 *Кудин А. А.* Ислам в современном мире // *Международный научно-исследовательский журнал. Философские науки.* Март 2013. URL: <http://research-journal.org/philosophy/islam-v-sovremennom-mire/> (дата обращения: 15.11.2015).
- 8 *Сеидова Г. Н.* Ислам и глобализация : за и против // *Журнальный клуб Интелрос «Век глобализации»* № 1. 2013. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/vek-globalizacii/g1-2013/18823-islam-i-globalizaciya-za-i-protiv.html> (дата обращения: 13.11.2015).
- 9 Там же.
- 10 *Вагабов Н. М.* Указ соч. С. 5.
- 11 *Павленко В., Штоль В.* Проект «глобализация : место и роль во всемирно-историческом процессе // *ОБЗРЕВАТЕЛЬ-OBSERVER.* 2013. № 4. С. 7. URL: [http://observer.materik.ru/observer/N4\\_2013/006\\_026.pdf](http://observer.materik.ru/observer/N4_2013/006_026.pdf) (дата обращения: 22.11.2015).
- 12 *Сеидова Г. Н.* Указ. соч.
- 13 *Синелина Ю.* Религия в современном мире. URL: <http://expert.ru/expert/2013/01/religiya-v-sovremennom-mire/> (дата обращения: 22.11.2015).
- 14 Там же.
- 15 *Каневский К.* Социальная доктрина Католической церкви // *Рос. юстиция.* 2003. № 4. URL: <http://www.sova-center.ru/religion/publications/2003/12/d1475> (дата обращения: 24.11.2015).
- 16 *Лункин Р.* Протестанты и политические конфликты в Евразии : спасение души и управляемая демократия. URL: <http://www.keston.org.uk/russia/articles/gr24/03Lunkin.html> (дата обращения: 24.11.2015).
- 17 См.: *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек. URL: [http://lib.ru/POLITOLOG/FUKUYAMA/koniec\\_istorii.txt](http://lib.ru/POLITOLOG/FUKUYAMA/koniec_istorii.txt) (дата обращения: 24.11.2015).
- 18 См.: *Роулз Дж.* Теория справедливости. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/6642> (дата обращения: 20.11.2015) ; *Сорокина Ю. В., Малиновская Н. В.* Справедливость и право в современном философско-правовом дискурсе. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=26&art=2536> (дата обращения: 03.10.2014).
- 19 См.: *Сеидова Г. Н.* Указ. соч.

УДК 316.356.2–058.862

## ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СЕМЕЙНОГО УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ (опыт Москвы)



**А. В. Стукалова**

Российский государственный социальный университет, Москва  
E-mail: [abcd271@yandex.ru](mailto:abcd271@yandex.ru)

Выбрав актуальную и малоизученную политической наукой тему исследования, автор статьи анализирует деятельность московских региональных властей в области политики государственной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в частности, реализацию модели профилактики социального сиротства.

**Ключевые слова:** дети-сироты, опыт Москвы, политика государственной поддержки.

**The Policy of State Support of Social Orphanhood and System Development of Family Placement of Orphans and Children Left Without Parental Care (the Experience of Moscow)**

**A. V. Stukalova**

Selecting relevant and studied political science research topic, the author of the article analyzes the activity of the Moscow regional authorities policy of state support of children-orphans and children left without parental care, in particular the implementation of the model for prevention of social orphanhood.

**Key words:** orphans, experience of Moscow, policy of state support.

DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-1-84-88

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (далее – дети-сироты), оказавшись в эпицентре кризисных процессов общества, нуждаются в особом внимании и поддержке государства и региональных властей, задача которых – формирование адекватных времени концептуальных подходов к интеграции этой категории россиян в общество.

За последние пять лет в Москве количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но нашедших себе вторую семью, увеличилось на 42% (2010 г. – 12 665 детей, 2015 г. – 18 031 ребенок). В настоящее время в семьях воспитываются 87% всех московских детей-сирот. Доля детей-сирот, проживающих в интернатных учреждениях, сократилась с 25% в 2010 г. (4640 чел.) до 13% в 2015 г. (2682 чел.).

Только за последний год количество детей, состоящих на учете в региональном банке данных о детях-сиротах, сократилось на 20% – с 3735 до 2998. В 2015 г. в семьях воспитывалось 85% детей-сирот, а в детдомах 15%. В 2013 г. эти показатели составляли 80,6%, в 2012 г. – 78%, в 2011 г. – 75,3%, в 2010 г. – 74,8%<sup>1</sup>.

За это время серьезно изменилась ситуация с обустройством детей-сирот. Положительная динамика в их устройстве наблюдается в столице благодаря внедрению новой модели профилакци-



ки социального сиротства и развития семейного устройства детей (далее – модель)<sup>2</sup>. Организационно-правовые основы ее реализации разработаны с учетом Указов Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»<sup>3</sup> и «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>4</sup>, столичными Законами «О социальном обслуживании населения города Москвы»<sup>5</sup>, «Об организации опеки, попечительства и патроната в городе Москве»<sup>6</sup>.

Один из важнейших – Закон «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями в сфере опеки и попечительства»<sup>7</sup>. Это позволяет решать проблемы сиротства, начиная с районных управ, органов опеки и попечительства и комиссий по делам несовершеннолетних до структурных подразделений городского правительства.

В Законе «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве»<sup>8</sup> власти учли пожелания приемных родителей и законодательно упростили условия приема детей в семьи, существенно расширив круг людей, которые могут их усыновлять. Был изменен и принцип по подбору замещающих семей – от заявительного к активно-поисковому. Также утверждена концепция квалифицированного воспитания детей-сирот в приемных и патронатных семьях.

Московская практика ориентирована на сохранение и воспитание детей-сирот в биологических семьях, оказание им адресной помощи. И только если это объективно нереально, нужно решать проблему ребенка, не помещая его в государственное учреждение, а подобрать ему замещающую семью, приемных родителей или усыновителей.

Прогресс в развитии института усыновления очевиден. В 2015 г. число детей, воспитывающихся в безвозмездной форме опеки, составляет 8844. В семьях усыновителей воспитываются 4784 ребенка, в приемных семьях – 2824, что почти на 30% больше, чем по состоянию на 1 января 2014 г. Увеличилось количество детей-сирот, имеющих проблемы со здоровьем, устроенных в семьи москвичей: в 2014 г. на воспитание в семьи передан 31 ребенок-инвалид, за 11 месяцев 2015 г. этот показатель составил 65, а из организаций для детей-сирот на воспитание в семьи передан 751 ребенок, 324 возвращены в кровные семьи<sup>9</sup>.

Первоочередная задача модели в сфере семейного устройства сирот – сокращение количества детей, находящихся на воспитании в специальных учреждениях и недопущение вторичного социального сиротства, когда ребенок воспитывается в замещающей семье. Исторически сложилось, что в России детей-сирот передавали

для воспитания в государственные детские дома, социальные приюты и интернаты.

Московские власти вовремя поняли, что институциональная форма их защиты работает неэффективно. Прежде всего, не решается проблема успешности их социализации, да и затратность на содержание велика. Поэтому, чтобы преодолеть у таких детей социальную дезадаптацию, проводить профилактику их социальных отклонений, социальные службы используют принцип деинституализации – вывод ребят из сиротских учреждений на альтернативные семейные формы устройства, позволяющие им комфортно жить и нормально развиваться.

Департаменту социальной защиты населения города Москвы переданы в ведомственное управление 107 детских домов, школ-интернатов, коррекционных, специализированных школ и др. Около 7% ребят-сирот останутся в прежних учреждениях из-за тяжелых ограничений возможностей здоровья.

Что касается числа детей-сирот, проживающих в них, то оно сократилось с 25% в 2010 г. (4640 чел.) до 13% в 2015 г. (2682 чел.). Согласно проведенному департаментом социальной защиты населения мониторингу и оценочным данным, 35% воспитанников могут быть возвращены в кровную семью, а 58% переданы в семьи родственников или приемные семьи.

На базе переданных департаменту учреждений в 11 округах Москвы открыты многопрофильные центры семейного воспитания, основная задача которых заключается не в содержании детей, а в активной работе по возвращению их в кровные семьи, если это возможно, либо определению в замещающиеся семьи. Кроме того, на многофункциональные центры возложены полномочия по выявлению неблагополучных семей.

Центры – это не общие дома, в них созданы условия квартирного типа, трех-четырёхкомнатные. В каждой квартире вместе с «социальной мамой» проживают не более восьми детей. Здесь есть группы как постоянного, так и временного проживания с условиями, максимально приближенными к семейным.

Объединение учреждений позволило скоординировать их работу в одном ведомстве. В результате, с одной стороны, была выработана единая политика региональных властей по защите и поддержке детей-сирот, а с другой – создана целостная система, позволяющая проводить с ними индивидуальную воспитательную, профилактическую и реабилитационную работу.

В 26 центрах и 72 отделениях помощи семье и детям, 11 социально-реабилитационных центрах специалисты по социальной работе, педагоги, психологи, юристы и врачи проводят индивидуальную профилактическую работу с приемными семьями. В том числе помогают родителям в воспитании детей, трудоустроиться или пройти курсы переподготовки для освоения



профессий, в организации лечения от алкогольной и наркотической зависимости.

Кандидаты в замещающие родители проходят специальную подготовку. Здесь важно не только их желание взять на воспитание детей-сирот, необходимо в полном объеме пройти курсы и овладеть программой школы замещающих родителей. Сейчас по данной проблеме нет федерального закона, поэтому правительство Москвы представило в Государственную думу РФ проект федерального закона «Об обязательной подготовке замещающих родителей».

Но пока он не принят, столичные власти приняли Положение «О сопровождении семьи, принявшей ребенка на воспитание». И на основании этого в Москве действует 80-часовая программа подготовки будущих приемных родителей, а также эффективно работает договорная система оказания уполномоченными организациями (а их 83) консультативной, юридической, психологической, педагогической, медицинской и социальной помощи.

Чтобы успешно решать проблемы детей-сирот, столичные власти учли пожелания приемных родителей и законодательно упростили условия приема детей-сирот в семьи, существенно расширив круг людей, которые могут их усыновлять. Это очень важный момент в реализации модели профилактики социального сиротства.

Но не менее важны предусмотренные в модели инновационные формы и методы работы с детьми-сиротами. В частности, уникальный проект, касающийся имущественной поддержки приемных семей, воспитывающих детей-сирот, реализован департаментом социальной защиты населения. В 2014 г. участниками проекта стали 20 приемных семей, в которые были переданы 102 ребенка, а в 2015 г. уже 35 семей подали заявки на участие в этом проекте. Новация состоит в том, что такие семьи получают безвозмездно жильё.

Для приемных родителей, которые готовы взять на воспитание детей-сирот, депутаты Московской городской думы законодательно установили ограничения. Это должны быть семейные пары, состоящие в браке не менее трех лет. Причем возраст жены – не старше 45 лет, а мужа – не более 50. Что касается получения бесплатной квартиры, то и здесь есть особое условие – приемные родители должны взять на воспитание не менее пяти сирот, причем троих – старше десяти лет или которые имеют инвалидность. Квартиры они получают по договору безвозмездного пользования, и только после десяти лет имеют право оформить их в собственность.

Если происходит передача детей в приемные семьи, а не усыновление, то между ними и департаментом социальной защиты населения заключается гражданско-правовой договор, в котором предусмотрено выполнение конкретной работы по воспитанию ребенка на дому. Время работы

приемных родителей в случае отчисления соответствующих платежей в соцстрах засчитывается им в трудовой стаж. Москва – единственный регион, где эта льгота предоставляется.

В 2015 г. впервые в России московские власти в качестве эксперимента использовали социальный аутсорсинг – разместили детей-сирот, которые воспитывались в государственных детских домах, в негосударственные организации. Департамент социальной защиты населения на год выделяет каждой из них по 18 млн руб. Этот эксперимент был успешным и получил дальнейшее распространение. Сейчас правительство Москвы сотрудничает с десятью такими учреждениями, в которых воспитываются 150 ребят-шек-сирот от 4 до 12 лет.

Уникален и другой пилотный проект по постинтернатной адаптации сирот. Он рассчитан на воспитанников детских домов, достигших 18-летия, и направлен на обеспечение защиты их прав. Первый Центр социальной постинтернатной адаптации открыт в московском районе Западное Дегунино. Это жилой дом, где живут выпускники детских сиротских учреждений, в том числе дети-инвалиды, колясочники. До 23 лет их будут сопровождать психологи и воспитатели. Это поможет решить проблему с так называемым вторичным сиротством. Суть в том, что многие из них рано женятся, рожают детей и отдают их в детдома. Специалисты же сделают все, чтобы не допустить этого.

Модель предусматривает для родителей, воспитывающих детей-сирот, материальную поддержку. Это не только единовременное пособие, которое выплачивается при передаче ребенка (до 121 тыс. руб.), но и ежемесячные выплаты усыновителям, приемным родителям и патронатным воспитателям, а также выплата на содержание детей, воспитывающихся в замещающих семьях (по 15–25 тыс. руб.). Сумма выплат зависит от возраста, состояния здоровья и количества детей.

Кроме того, приемные семьи получают денежную компенсацию (35 500 руб.) за самостоятельно приобретенные путевки на совместный отдых с подопечными детьми, решен вопрос обеспечения бесплатным детским питанием детей до трех лет, воспитываемых в замещающих семьях. Дети-сироты и их приемные родители пользуются бесплатным проездом на всех видах городского транспорта.

Те семьи, которые взяли на воспитание детей-сирот, будут и дальше получать финансовую помощь от столичных властей. По словам мэра Москвы, в 2016 г. выплаты им будут проиндексированы. «Мы можем и должны морально и материально поддерживать семьи, которые берут сирот на воспитание. Что мы, собственно, и сделали, увеличив вознаграждение таким семьям в два раза, но прошло время, и стоит подумать об индексации этих выплат, этих вознаграждений, что мы сделаем в ближайшее время»<sup>10</sup>.



Рассматривая политику государственной поддержки социального сиротства и развития системы семейного устройства детей-сирот на примере Москвы, автор определяет социальную политику как *упреждающую и стимулирующую*.

По большинству показателей столица является лидером среди субъектов Российской Федерации, в частности, по объему и стандартам материальной социальной помощи детям-сиротам. Из городского бюджета на их поддержку ежегодно выделяется более 1,5 млн руб.

Для подготовки москвичей, желающих взять на воспитание детей-сирот, разработаны специализированные программы для школы приемных родителей. Особые полномочия получили от московских властей органы опеки для сопровождения приемных семей. Сформировали и банк данных кандидатов в так называемые замещающиеся родители. Этого раньше никогда не было.

Политика московских властей *эффективная*. Наблюдается тенденция увеличения количества детей-сирот, устроенных в семьи. Так, за последние два года в три раза возросло их число, а по сравнению с 2014 г. в два раза стало больше ребят, воспитывающихся в опекунских семьях. В детдомах не осталось ни одного семилетнего ребенка-сироты. А численность детей, устроенных в семьи, на 600 человек превышает количество вновь выявленных.

К тому же данная политика *целенаправленная*. Проблемами этой категории детей занимаются семь департаментов социального комплекса правительства Москвы, органы внутренних дел, опеки и попечительства. Их действия скоординированы и целенаправлены, что дает основание считать успешной реализацию политики социальной поддержки не только детей-сирот, но и их приемных родителей. В частности, решены проблемы подготовки замещающих семей, улучшилась работа специализированных профильных клубов, педагогических, медицинских и психологических служб.

Региональная модель поддержки детей-сирот является *корпоративной*. Это предполагает максимальную ответственность предприятий, благотворительных фондов, бизнес-структур, НКО и других акторов за судьбу сотрудников, воспитывающих детей-сирот. Им оплачивают медицинские услуги, они получают бесплатные путевки в санатории и дома отдыха и пользуются социальной инфраструктурой, а также услугами организаций, оказывающих психологическую, юридическую и педагогическую помощь.

Принцип солидарной ответственности московского сообщества за судьбу детей-сирот – один из основополагающих рассматриваемой модели. И поэтому она является *общественной и административной*. Основные общественные институты, осуществляющие политику их государственной поддержки, – правительство Москвы и Московская городская дума. Столич-

ные власти успешно добились того, чтобы эта политика была социально ориентированной, адресной, целенаправленной и перераспределительной. Финансовый механизм перераспределения – городской бюджет и городские социально-страховые фонды. В столице ежегодно почти 70% бюджета направляется на социальную поддержку москвичей, в том числе детей-сирот. Например, дополнительно к федеральным выплатам и компенсациям из городского бюджета им предоставляются льготы, они обеспечиваются одеждой и обувью, предметами первой необходимости, получают единовременные, ежемесячные и ежегодные денежные компенсации.

Что касается административной стороны модели, то она предполагает активное сотрудничество городских властей с бизнес-структурами. Побуждая их выполнять социальные функции, столичное правительство добивается положительного решения обязательного отчисления налогов в социальные фонды, выплаты зарплаты родителям или опекунам не ниже установленного уровня.

Региональная модель поддержки детей-сирот и развития системы их семейного устройства является также *стимулирующей*. Она реализуется не только потому, что в Москве высокий уровень экономического развития, но и благодаря многочисленной и качественной социальной инфраструктуре.

Ее создание – заслуга столичных властей. Но не только – здесь важна и позиция активно действующего гражданского общества. Московские власти верно определили принцип взаимодействия с организациями городского сообщества – их косвенное участие в решении социальных проблем детей-сирот. Им установили правовые, кредитно-финансовые и налоговые «правила игры». Созданы такие системы налогообложения и поддержки, которые взаимовыгодны для всех акторов сотрудничества. Например, выделяются из городского фонда помещения для их работы, причем аренда или стопроцентно оплачивается из столичного бюджета, или организации оплачивают ее по минимальной льготной цене. Выделяются субсидии после проведенных конкурсов социально значимых проектов и программ. А предприятия, бизнес-структуры и другие направляют вложения и инвестиции на реализацию городских социальных проектов и программ, касающихся в том числе детей-сирот.

Реализация модели рассчитана не на год или два, она *долгосрочная*. Сейчас московские власти реализуют 16 государственных программ («Социальная поддержка», «Столичное образование», «Столичное здравоохранение», «Жилище» и др.), в которых предусмотрено решение проблем семей, воспитывающих детей-сирот.

Анализируя политику региональной государственной поддержки социального сиротства и развития системы семейного устройства детей-сирот, автор делает следующие выводы.



1. Накопленный в Москве опыт развития семейных форм жизнеустройства детей-сирот может быть успешно использован в других российских регионах. Рассматриваемая модель характеризуется высокой эффективностью ее реализации.

2. Московская практика модели ориентирована на особое внимание роли биологической семьи в воспитании детей-сирот. Главным приоритетом московских властей и социальных служб является сохранение связей детей с кровной семьей. Это позволяет одновременно решить две проблемы – оказывать детям помощь, которую они получают в семье, и помогать быстро решать ее трудные жизненные ситуации.

3. Реализация модели обеспечивается на основе таких ключевых мероприятий, как проведение индивидуальной профилактической работы с семьями, находящимися в социально опасном положении; преобразование детских домов, школ-интернатов, реабилитационных центров, домов ребенка в центры содействия семейному воспитанию; появление новых форм работы с детьми-сиротами и их родителями, в частности, изменение подхода к подбору замещающих семей – вместо существующего преимущественно заявительного на активно-поисковый.

4. Без развития системы стимулирования, и не только материального, повышения социального статуса усыновителей, опекунов, приемных родителей, патронатных воспитателей невозможно решать проблемы рассматриваемой категории москвичей. Не будут решаться и задачи преодоления социального сиротства и развития семейных форм устройства детей-сирот, если не вовлечены в работу с ними организации, благотворительные фонды, НКО и бизнес-структуры и др.

УДК 32.019.52

## ПРОБЛЕМА «ЭЛЕКТРОННОЙ СОВЕСТИ» В СОВРЕМЕННОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

С. В. Дубровская

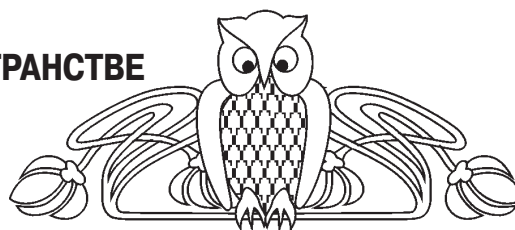
Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского  
E-mail: dubrik80@mail.ru

В статье дается характеристика понятия «электронная совесть». Рассматриваются примеры электронного взаимодействия населения и государственных структур. Приводится пример использования репутации как ключевого инструмента оценки общечеловеческих и профессиональных качеств индивида и организации.

**Ключевые слова:** «электронная совесть», интернет-портал «Госуслуги», репутация, «идеальная демократия».

### Примечания

- <sup>1</sup> См.: *Собянин С. С.* В Москве число детей-сирот увеличилось вполтину. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 17.11.2015).
- <sup>2</sup> См.: Модель профилактики социального сиротства и развития семейного устройства детей. URL: <http://www.dszn.mos.ru> (дата обращения: 17.11.2015).
- <sup>3</sup> О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>4</sup> О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : указ Президента РФ от 28 декабря 2012 г. № 1688. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>5</sup> О социальном обслуживании населения города Москвы : закон г. Москвы от 9 июля 2008 г. № 34. URL: <http://www.spravka@duma.mos.ru> (дата обращения: 17.11.2015).
- <sup>6</sup> Об организации опеки, попечительства и патроната в городе Москве : закон г. Москвы от 14 апреля 2010 г. № 12. URL: <http://www.spravka@duma.mos.ru> (дата обращения: 09.04.2015).
- <sup>7</sup> О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиям в сфере опеки и попечительства : закон г. Москвы от 26 декабря 2007 г. № 51. URL: <http://www.spravka@duma.mos.ru> (дата обращения: 01.05.2015).
- <sup>8</sup> О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве : закон г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60. URL: <http://www.spravka@duma.mos.ru> (дата обращения: 16.03.2015).
- <sup>9</sup> См.: *Дзугаева А. З.* Счастливое детство должно быть у каждого // Моск. правда. 2015. 16 нояб.
- <sup>10</sup> *Собянин С. С.* Указ соч.



### A Problem of «Electronic Conscience» is in Modern Political Space

S. V. Dubrovskaya

Description of concept «electronic conscience» is given in the article. The examples of electronic cooperation of population and state structures are examined. An example of the use of reputation is made,