

Т. А. ЧАДОВА

*ЧАДОВА Татьяна Аркадьевна - кандидат экономических наук, ученый секретарь Института управления социальными процессами Государственного университета - Высшей школы экономики (E-mail: tchadova@yahoo.com).*

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам социальной защищенности опекунских семей в г. Москве. На базе данных социологического исследования и материалов интервью выявлены мотивы, побуждающие людей брать детей-сирот под свою опеку; определены источники доходов опекунских семей; проведена оценка рисков бедности и уровня доступа таких семей к базовым социальным услугам.

**Ключевые слова:** сироты \* дети оставшиеся без попечения родителей \* опекунские семьи \* социальная защита \* доступность базовых социальных услуг \* риски бедности

В последние годы в обществе широко обсуждаются вопросы о праве и возможности "каждого ребенка жить и воспитываться в семье". Это право законодательно закреплено в Семейном кодексе РФ (ст. 54), Конвенции о правах ребенка (ст. 20), других документах по защите прав и интересов детей. В равной степени это право распространяется и на детей, которые в силу жизненных обстоятельств лишились родителей или их опеки.

К Конвенции о правах ребенка Россия присоединилась еще в 1990 г. и тем самым признала приоритетность семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, перед распространенной практикой передачи их на воспитание в интернаты и детские дома. Однако ратификация Конвенции в условиях кризиса, сопровождавшегося ростом безработицы, обнищанием населения, не позволила кардинально изменить социальную защиту детей-сирот и семейные формы их устройства. "Лихие 90-е" характеризовались ростом социально неблагополучных и маргинальных семей, где и за собственными детьми не было должного присмотра. Росли детская беспризорность и социальное сиротство, увеличилась нагрузка на специальные детские учреждения.

С принятием в 2003 г. социальной подпрограммы "Дети-сироты", рассчитанной до 2010 г., в стране был взят курс на *деинституционализацию* организации защиты детей-сирот [1]. Одним из ее основных направлений должно было стать создание условий для снижения числа детей-сирот, воспитывающихся в детских домах и интернатах, посредством их устройства в семьи. Определенных результатов удалось добиться уже к концу 2006 г., когда в рамках программы в регионах "заработали" комплексные меры по стимулированию граждан для принятия детей-сирот в свои семьи. Одной из таких мер стало резкое увеличение финансирования социальных выплат замещающим

Таблица 1

## Распределение детей-сирот по детским учреждениям и по семейным формам устройства

	РФ					Москва					
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всего выявлено детей-сирот (тыс. человек)*	142,1	145,4	146,4	140,1	136,8	4,4	4,5	4,1	3,5	3,4	3,1
Из них устроены (в %):											
В дома ребенка, детские дома, школы-интернаты для детей- сирот и др.	27,7	28,3	27,9	25,1	21,8	32,7	30,6	31,9	34,6	34,5	33,6
В семьи, в т.ч.:	53,8	52,8	53,5	53,3	60,3	63,8	66,0	63,5	50,4	48,2	50,8
- опека	47,1	46,8	47,6	49,1	54,0	45,1	43,7	42,1	41,5	44,2	44,3
- усыновление	5,7	4,9	4,4	3,6	3,4	18,5	22,2	21,4	8,8	3,9	5,3
- приемная семья	1,0	1,1	1,5	2,6	2,9	0,23	0,14	-	0,06	0,12	1,2
Возвращены родителям	6,4	6,7	7,3	1,0	1,8	1,0	1,8	2,9	5,9	7,3	9,1

\* С учетом детей, оставшихся неустroенными к началу отчетного периода.

**Рассчитано по источникам:** Социально-экономическое положение и уровень жизни населения России. М.: ФСГС, 2008, с. 213. Данные Департамента образования г. Москвы, Департамента семейной и молодежной политики г. Москвы.

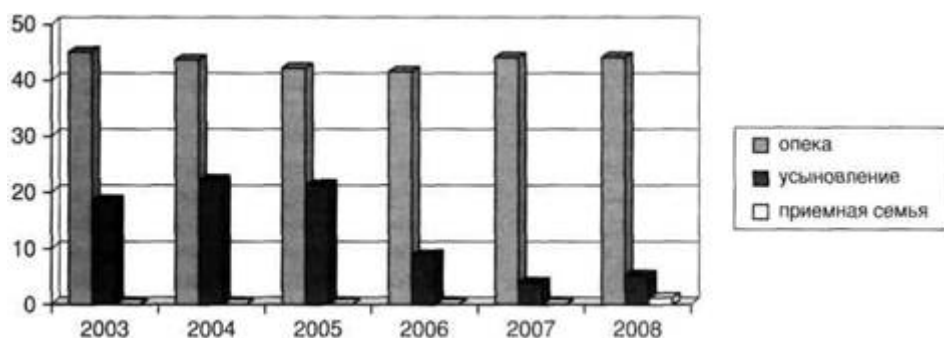
семьям (в частности, приемным и опекуным), что было инициировано на высшем государственном уровне в мае 2006 г.

В настоящее время в стране ежегодно выявляется около 130 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а в столице - более трех тысяч (табл. 1). Среди них детей-сирот гораздо меньше, чем тех, у которых родители живы, но дети остались без их попечения, т.е. являются *социальными сиротами*. По данным Департамента семейной и молодежной политики г. Москвы, их доля в 2007 г. составила 78,7% и еще больше в 2008 г. - 81,5%. Это свидетельство того, насколько острой продолжает оставаться проблема социального сиротства.

**Формы семейного устройства детей-сирот.** В Семейном кодексе РФ закреплены три формы устройства семьи: усыновление, опека и попечительство, приемная семья [2].

*Усыновление* - наиболее предпочтительная форма. Но за период 2003 - 2007 гг. число усыновлений по стране сократилось с 8,1 до 4,6 тыс. чел., то есть в 1,8 раза, а в московском регионе еще больше - с 823 до 131 чел., или более чем в 6 раз (табл. 1). В 2008 г. в столице наблюдался резкий рост числа усыновлений - 26,7%. В целом по России к настоящему времени усыновлено 142 797 детей-сирот [3], в Москве - 1687.

Тенденция к уменьшению числа усыновлений во многом объясняется ограничениями на международные усыновления в связи со скандальными фактами жестокого обращения с детьми усыновителей из США, а также изменением самой процедуры усыновления. Немаловажно и то, что к российским усыновителям предъявляются самые жесткие требования по оформлению документов и процедуре передачи ребенка в семью, нежели при других формах семейного устройства. Но главное, пожалуй, в том, что семьи с усыновленным ребенком приравниваются к биологической семье и потому государство не оказывает им



**Рис.** Доля детей-сирот, устроенных по семейным формам (% от выявленных по Москве)

дополнительной материальной поддержки, кроме традиционного ежемесячного пособия на ребенка.

Весьма неравномерна численность детей, переданных на воспитание в *приемные семьи*. Если на протяжении 2003 - 2007 гг. в РФ наблюдался рост числа таких детей (с 1374 чел. до 3912 чел. или почти в 3 раза), то в Москве, напротив, их численность (и без того ничтожно малая) практически сошла на нет. Ситуация изменилась лишь к концу 2008 г., когда в столице образовалось 86 приемных семей, на воспитание в которые передано 136 детей. По мнению специалистов, увеличение приемных семей во многом обусловлено возросшим размером пособий на содержание приемных детей и заработной платы приемным родителям.

Но традиционно для России основной формой семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, была и остается *опека*: в РФ в 2007 г. опеку получили более половины всех выявленных за год детей-сирот, в Москве - 44,2% (рис.). В настоящее время в столице под опекой находятся 9272 ребенка.

В октябре 2008 г. в рамках реализации проекта "Проблемы бедности семей с детьми в г. Москве" Институтом управления социальными процессами ГУ-ВШЭ проведен социологический опрос различных категорий домохозяйств с детьми [4]. Опрос позволяет восполнить имеющийся недостаток информации о социально-экономическом положении опекунских семей, уровне их социальной защищенности и доступности к базовым социальным услугам (медицине, образованию, жилью), уровне информированности и пользования законодательно установленными пособиями и льготами, а также оценить риски бедности в таких категориях семей.

**Социально-демографические аспекты опеки.** В большинстве случаев опека устанавливается кровными родственниками ребенка (76%) и гораздо реже - посторонними гражданами (24%). При этом опекунами преимущественно становятся женщины (89,5%). По семейному статусу среди опекунов из числа ближайших родственников ребенка преобладают бабушки (57%), подавляющее большинство которых лица пенсионного возраста - 55 - 79 лет (63%). Значительно реже опеку устанавливают родные тети/дяди (19%), совершеннолетние братья/сестры, опекающие младших детей после смерти родителей (14%), и еще реже - дедушки ребенка (10%).

По статусу занятости (доходной деятельности) опекуны представлены в основном двумя большими группами - работающие граждане трудоспособного возраста (43%) и неработающие пенсионеры (30%). При этом женщины-опекуны значительно преобладают в обеих группах (85 и 97% соответственно).

В ходе опроса выявлены следующие причины установления опеки над детьми из числа ближайших (кровных) родственников: смерть обоих родителей ребенка (чаще одинокой матери) - 42,9%, когда близкие не хотят отдавать детей в детский дом и отстаивают их право на воспитание в семье; лишение родителей ребенка родительских прав - 52,4%. Но если на долю отцов приходится 9% всех случаев лишения родитель-

ских прав, то остальные 91% - на долю матерей (чаще всего одиноких или вдовых). Основанием для лишения матерей родительских прав является ведение последними асоциального образа жизни; нежелание отцов, не лишенных родительских прав, но создавших новую семью, заботиться о ребенке от предыдущего брака после смерти матери (4,7%).

Если установление опеки кровными родственниками - мера преимущественно вынужденная, продиктованная стремлением не допустить направления ребенка в детский дом, то установление опеки для посторонних граждан - это осознанный, тщательно взвешенный шаг. Чаще всего в неродственных опекунских семьях желание супругов взять под опеку ребенка объясняется невозможностью иметь собственных детей (43% от числа неродственных опекунских семей). Другие имеют родного ребенка, но *"чувствуют в себе силы для воспитания еще одного, а возраст или состояние здоровья жены исключает беременность"* (14%). Для третьих - это проявление активной жизненной позиции и гражданской ответственности, которые просто хотят *"дать шанс хотя бы еще одному ребенку увидеть другую сторону жизни, кроме детдомовской"* (29%). Нередко опеку над детьми трех-четырех лет, взятыми из детских домов, устанавливают одинокие женщины 45 - 50 лет (вдовы или разведенные), не имеющие собственных детей. Довлеющая причина установления опеки в таких случаях - *"страх перед одиночеством в старости"*.

Таким образом, мотивы установления опеки в родственных и неродственных семьях кардинально различаются, однако и в том, и в другом случае ребенок получает возможность реализовать свое законное право *"жить и воспитываться в семье"*.

**Риски бедности в опекунских семьях.** На сегодняшний день проблема бедности опекунских семей в г. Москве, как таковая, практически не стоит (*"бедных"* среди них выявлено не более 8%) [5]. Сокращению бедности опекунских семей, способствовали меры адресной социальной поддержки, предпринимаемые федеральной и московской властью в последние годы.

Однако опекунские семьи далеко неоднородны по своему составу. Среди них встречаются как полные опекунские семьи работающих граждан (или работающих пенсионеров) с одним подопечным ребенком, так и неполные: женщины нетрудоспособного возраста, воспитывающие одного и более детей, в том числе детей-инвалидов, и др.

Тем самым определенная часть опекунских семей (неполные, многодетные или с детьми-инвалидами) изначально подвержены большим рискам бедности в силу своего социального статуса и обладают более низким уровнем доступа к базовым социальным услугам. Поэтому в ходе анализа такие семьи выделены нами в группу ***опекунских семей с повышенным риском бедности.***

Доля семей с повышенным риском бедности, по данным опроса, составила 42% от их общего числа. Почти все опекуны в таких семьях - женщины (96%), чаще пенсионного и преклонного возраста (66%). Причем почти четверть опекунов этой группы имеют *"очень плохое состояние здоровья"* или являются инвалидами. Учитывая, что более трети опекунов из семей с повышенным риском бедности проживают вдвоем с подопечным (34%), плохое состояние здоровья заставляет пожилых людей опасаться за дальнейшую судьбу опекаемого ребенка, которого могут определить в детский дом в случае их смерти.

Иная ситуация наблюдается в опекунских семьях с минимальным риском бедности. Здесь женщины-опекуны составляют несколько меньшую часть (84%), среди которых 65,5% - лица трудоспособного возраста, затократно возрастает доля мужчин-опекунов (16% против 4% в семьях с повышенным риском бедности). При этом лишь 8,7% опекунов в таких семьях указали на *"плохое состояние здоровья или наличие инвалидности"*, что почти втрое меньше, чем в опекунских семьях с высоким риском бедности.

Опекуны из семей с минимальным риском бедности гораздо чаще имеют постоянную или временную работу (а, следовательно, и постоянный доход от занятости), чем

из семей с высоким риском (49 против 36,8% соответственно). Почти вдвое больше среди первых и работающих пенсионеров (7,9 против 4,3%), в то время как неработающих пенсионеров, напротив, в полтора раза меньше (25 против 37,3%).

Почти все неродственные опекунские семьи входят в категорию семей с минимальным риском бедности, поскольку в соответствии с принятыми в РФ условиями установления опеки посторонними гражданами, последние должны иметь стабильные доходы, хорошие жилищные условия и состояние здоровья. С точки зрения морально-психологического климата и материального достатка такие опекунские семьи считаются благополучными.

**Основные источники формирования семейного бюджета.** В Москве перечень региональных стимулирующих мер (пособий, компенсаций, льгот), дополняющих федеральное законодательство при установлении опеки, разнообразен и регулируется законами г. Москвы N 60 "О социальной поддержке семей с детьми в г. Москве" от 23.11.2005, N 61 "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в г. Москве", от 30.11.2005, другими законодательными актами.

С января 2009 в столице размеры социальных выплат на содержание подопечного ребенка (в совокупности с федеральными мерами социальной поддержки) составляют: единовременное пособие при передаче ребенка под опеку - 8860 руб.; ежемесячное пособие на содержание ребенка - 12000 руб.; ежемесячная компенсация на оплату ЖКУ - 800 руб.; пенсия по случаю утраты кормильца или обоих родителей - от 4000 до 6000 руб. в зависимости от заработков умерших родителей и московских надбавок; единовременная выплата по достижении подопечным 18 лет - 24000 руб.

В результате социальные выплаты московским опекунским семьям нередко становятся основным источником доходов. Так, "пособия, компенсации и льготы" в качестве главного источника поступления денежных средств отметили 34% опекунских семей с повышенным риском бедности и 29% - с минимальным. Пенсии всех видов назвали 25% опекунов из семей с высоким риском бедности и 22% с минимальным риском. Это оказалось таким же важным источником денежных поступлений в бюджет опекунской семьи, как и заработная плата на основной работе (20,5 и 25% соответственно). Снижать финансовое бремя позволяет и ежемесячная компенсация на оплату ЖКУ. Хотя средств на эти цели не хватает у 23% домохозяйств с повышенным риском бедности и у 9% с минимальным, в среднем 25% опекунских семей "могут оплачивать ЖКУ только благодаря компенсациям/субсидиям".

Таким образом, бюджеты московских опекунских семей в настоящее время напрямую зависят от вида и размеров социальной помощи, установленных в РФ и дополненных столичными надбавками. В ходе опроса многими опекунами отмечалось, что действующие на сегодняшний день меры социальной поддержки позволили *"качественно улучшить уровень жизни их семей даже по сравнению с двумя годами ранее"*.

### **Доступность базовых социальных услуг**

**Расходы на продукты питания и их потребление.** Расходы домохозяйства на продукты питания являются одним из индикаторов измерения уровня бедности - чем выше их доля в общих расходах семьи, тем ниже стандарты потребления и больше риск войти в зону бедности. По результатам опроса, у половины семей с минимальным риском бедности (55%) и преимущественной части семей с максимальным риском (67%) затраты на продукты питания составляют более 60% всех ежемесячных расходов (табл. 2). Как правило, опекунские семьи не ограничивают себя лишь в потреблении простых и дешевых продуктов питания (хлеба, крупы, картофеля, молока), о чем заявили 98,5% семей с минимальными рисками бедности и 89% - с высокими. Но 14% из числа последних ограничивают или не включают в свой рацион блюда из мяса и рыбы из-за "дороговизны продуктов", а в 20% случаев "из-за нехватки денег" ограничено потребление даже сезонных фруктов и ягод.

Таблица 2

**Доля ежемесячных расходов на питание по категориям опекунских семей (%)**

Доля расходов на питание в общих расходах	Категории опекунских семей по группам риска бедности		В среднем по опекунским семьям	В среднем по всему массиву
	С min риском	С max риском		
10 - 40	6,0	8,7	7,1	13
41 - 60	38,8	23,9	32,8	43
Более 60	55,2	67,4	60,1	44

**Доступность медицинских услуг.** Подавляющее большинство опекунских семей обращаются за медицинской помощью в бесплатные медучреждения (97%), хотя более половины из них (58%) не удовлетворены качеством услуг. Особое недовольство вызывают "длинные очереди и трудности записи к врачам" (79%), "недостаточная квалификация врачей" (53%) и "отсутствие врачей нужного профиля" (45%).

Около трети семей прибегали к услугам коммерческой медицины. Большинство таких обращений было связано с необходимостью оказания срочной медицинской помощи ребенку. Назначенное врачом лечение в опекунских семьях "выполнялось полностью" только в 67% случаев. При этом 9% семей с повышенным риском бедности "выполняют только то, что можно получить бесплатно", еще 18% "выполняют частично, так как не хватает денег на оплату лекарств и процедур", а 3% "вообще не выполняют, так как нет денег, чтобы оплатить лекарства". При этом в среднем 22% опекунов ответили, что им "приходится экономить на здоровье взрослых членов семьи", а небольшая доля опекунов (7%) заявили, что не просто "экономят на здоровье, но и на здоровье детей". Однако у семей с минимальными рисками бедности это встречается крайне редко - лишь в 1,5% случаев (что укладывается в погрешность выборки), зато в семьях с повышенным риском - в 13% случаев.

**Доступность образования.** О большом желании дать высшее образование подопечным детям заявила подавляющая часть обеих категорий опекунских семей (75%). Этот факт стал довольно неожиданным, учитывая расширение коммерческого сектора в высшей школе, которое в принципе делает труднодоступным получение высшего образования детьми не только из малообеспеченных семей, но нередко и семей со средним достатком. И действительно, возможностей оплатить учебу в вузе у опекунских семей довольно мало (в среднем только у 4%). Семьи с высокими рисками бедности вдвое чаще отвечали, что "не смогут оплачивать обучение ребенка на платном отделении вуза, если тот не поступит на бюджетное отделение" (45 против 21% соответственно).

Одним из способов "изыскания денежных средств на оплату обучения" у 45% семей с минимальным и 40% с повышенным риском бедности являются "дополнительные подработки или поиски других источников дохода". "Сокращение расходов в семье" в пользу оплаты обучения смогут позволить 27,5% домохозяйств с минимальным риском бедности, а среди семей с высоким риском "безболезненно урезать" расходы бюджета способны только 10%.

Многие родственные опекуны определенные надежды при поступлении ребенка в вуз возлагают на такие законодательно установленные права детей-сирот, как бесплатное обучение на подготовительных курсах (в государственных вузах) и льготное зачисление на бюджетное отделение вуза. В неродственных опекунских семьях, напротив, рассчитывают преимущественно на собственные силы и средства, тратя до 20 тыс. руб. в месяц на репетиторов и/или платные подготовительные курсы. В семьях, где риски бедности высокие, гораздо чаще приходится "экономить на образовании детей" (35,5 против 8,7%). Тем не менее, опекуны любыми способами стараются за небольшую плату дать детям дополнительное образование - в музыкальных школах, спортивных секциях, домах творчества (50,3% семей с высокими рисками бедности).

Но как выяснилось в ходе опроса, практически никто из опекунов не информирован о том, что в Москве дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на получение *бесплатного* дополнительного образования в спортивных, музыкальных, художественных школах, школах искусств и др. (ст. 13 Закона N 61 г. Москвы). Из интервью: *"Быть такого не может! Да если бы я тренеру сына по плаванию сказала, что мы имеем право бесплатно посещать занятия, то продержались бы в секции не больше месяца... Нашли бы какой-нибудь повод, чтобы порекомендовать из секции уйти - желающих много, а места ограничены. Так что везде и за все мы платим сами"*. Налицо очевидная недоработка органов опеки в информировании граждан об изменениях в законодательстве.

**Жилищные условия.** Одним из обязательных условий установления опеки являются приемлемые для подопечного ребенка условия проживания. Но если органы опеки довольно снисходительно относятся к состоянию жилья кандидатов в опекуны из числа кровных родственников ребенка, то к жилью посторонних граждан, желающих взять ребенка под опеку, предъявляются жесткие требования. Поэтому дети-сироты в неродственных опекунских семьях проживают в гораздо лучших жилищных условиях. Это подтверждают и данные опроса. Так, "хорошо" условия проживания оценили 62,5% неродственных опекунов, "удовлетворительно" - 35% и "плохо" - только 4,5%.

В кровных опекунских семьях, подавляющее большинство которых обладают повышенными рисками бедности, на "плохие" жилищные условия указали 25% опрошенных. Еще 39% опекунов находят их "удовлетворительными", а 36% - "хорошими". Причем многие родственные опекунские семьи проживают в малогабаритных квартирах старых пятиэтажек. Поэтому большинство таких семей живут в тесноте (66%) и без ремонта (39%). Неудивительно, что нуждаемость в улучшении жилищных условий в опекунских семьях с повышенным риском бедности очень высока - "крайне нуждаются" и "нуждаются в перспективе" 62%, хотя 26% из них рассчитывают "когда-нибудь" улучшить условия проживания. При этом практически для всех из них единственно возможным вариантом решения жилищного вопроса представляется "получение муниципального бесплатного жилья", ожидание которого для многих затягивается на десятилетия.

Из интервью: *"Мы стоим в очереди с 1996 г., за это время уже старший сын вырос и женился - его семья теперь живет вместе с нами. Пришлось им комнату одну отдать, а внучка живет в маленькой комнатке со мной и дедом (девочка взята под опеку в 1999 г. в возрасте 2,5 лет после смерти сестры опекуна - Т. Ч.). Сначала хотели ее прописать у себя, но в опеке нас обругали - дескать, мы за счет ребенка специально хотим условия ухудшить, чтобы потом сразу жилплощадь получить. А ведь ей даже уроки делать негде, только на кухне. Второй сын вообще вместе с другом жилье снимает... А в очереди никакого движения..."*.

Для подопечного ребенка, достигшего 18 лет, перспективы улучшения жилищных условий все же существуют: это его законодательное право на получение внеочередного жилья, которое согласно ст. 13 п. 1 Закона г. Москвы N 61 должно предоставляться таким детям по договору безвозмездного пользования. Но это право действительно только до наступления 23 лет. Кроме того, для получения такого жилья должно быть соблюдено хотя бы одно из следующих условий: 1) местом выявления и первичного устройства ребенка в семью или местом регистрации его рождения является г. Москва; 2) у подопечного отсутствует закрепленное за ним жилье в другом населенном пункте РФ; 3) г. Москва является местом жительства опекунов (попечителей), у которых находился ребенок.

Многие подопечные дети действительно официально имеют жилье, будучи прописаны на жилплощади родителей. Существует множество причин, по которым подопечный ребенок, достигший совершеннолетия, не может проживать совместно с кровными родителями, о существовании которых многие дети даже не подозревают. В таких случаях закон однозначно встает на защиту интересов ребенка и предусматривает возможность выселения родителей, лишенных родительских прав, из жилья,

если оно социальное и если совместное проживание с ребенком по каким-либо причинам невозможно. После выселения родителям предоставляется другое социальное жилье по нормам проживания в общежитии.

Большинство опекунов, предвидя предстоящие сложности, связанные с предоставлением жилья подопечному ребенку, не дожидаясь его совершеннолетия, начинают "вентилировать" жилищный вопрос, консультируясь с юристами. По данным опроса, около 70% обращений опекунов за юридической помощью связаны именно с этой проблемой.

В настоящее время в соответствии со ст. 13 п. 8 Закона N 61 московские власти организуют подготовку жилья, закрепленного за детьми-сиротами или оставшимися без попечения родителей, к их заселению по окончании пребывания в интернатах или нахождения на воспитании в опекунской семье (по достижении 18 лет). В таких случаях предусматривается полный ремонт жилых помещений, включающий замену кухонных плит, сантехнического и иного оборудования. Тем самым закон предъявляет особые требования к состоянию *будущего* жилья детей-сирот. Однако по нашим наблюдениям, жилье, в котором подопечные дети проживают *сегодня*, часто требует незамедлительного капремонта. Между тем далеко не каждая опекунская семья может позволить себе даже косметический ремонт квартиры.

Из интервью: *"Я слежу за изменениями в законах и знаю, что сейчас положено ремонтировать жилье к возвращению детей из детдомов и из-под опеки, если такая жилплощадь у них есть. Все это правильно. Ну а если мой внук не собирается возвращаться на ту жилплощадь, где он прописан со своей мамашей, которую лишили родительских прав 12 лет назад? А ребенок живет со мной здесь и сейчас. И ремонт в квартире нужен сейчас ... А денег на ремонт у меня нет, даже на косметический. Какие у нас доходы? Моя пенсия да опекунские. Надо помогать таким семьям с ремонтом - это было бы очень правильно"*.

Многие опекуны высказывали различные предложения относительно целевого дотирования на ремонт, например, *"на косметический ремонт, хотя бы один раз в 5 - 7 лет"* или *"на ремонт в комнате ребенка"*, или *"на ремонт хотя бы мест общего пользования"*. Этот вопрос особенно актуален для тех семей, где опекунами являются неработающие пенсионеры, проживающие вдвоем с опекаемым ребенком, то есть наиболее подверженные рискам бедности.

**Уровень информированности о праве на льготы и компенсации.** Оценка уровня социальной защищенности опекунских семей была бы неполной без исследования такого важного вопроса, как доступность информации на право пользования льготами и компенсациями, установленными для таких семей. В настоящее время в г. Москве в их основной перечень входят: компенсация на оплату ЖКУ, бесплатный проезд опекуна и подопечного ребенка в городском транспорте, двухразовое бесплатное питание в школе, бесплатное посещение культурно-просветительских и спортивных учреждений. Насколько опекунские семьи осведомлены и пользуются такими видами социальной поддержки?

Наиболее высокий уровень информированности - бесплатный проезд подопечного ребенка (95%) и бесплатное питание в школе (98%). Несколько ниже уровень осведомленности на право получения компенсаций на оплату ЖКУ (73%). При этом 35% из числа тех, кто "не обращался" за такой компенсацией, просто "не знали, имеют ли они право на ее получение", а 25% опекунов были определенно уверены, что "такого права у них нет". Еще меньше информировано о бесплатном проезде опекуна, которым воспользовались 61% опрошенных. Как и в предыдущем случае, около половины опекунов (45%) из числа тех, кто не обращался за оформлением этой льготы, либо "не знали", либо "не были уверены, что имеют на это право".

Самая неоднозначная ситуация складывается при реализации такого важного права опекунских семей, как бесплатное посещение музеев, выставок, парков, театров, зоопарка, спортивных состязаний и пр. (ст. 15 п. 3 закона N 61). Воспользоваться этим правом смогли только 31% семей, и то преимущественно при посещении москов-



ского зоопарка, а 64% опекунов "никогда не обращались и не пытались воспользоваться этим". Причем, подавляющее большинство из них (около 75%) даже не знали о своем законном праве на такой вид социальной поддержки, что в принципе свидетельствует не только о серьезной недоработке органов опеки, но и об отсутствии согласованных действий столичных законодательных и исполнительных структур. Некоторые из опекунов, которые были в курсе предоставления такой льготы и решили ею воспользоваться, рассказывают, что "в более унижительное положение не попадали ни разу в жизни", когда после тщательной проверки документов, подтверждающих право на приобретение бесплатного билета, получали отказы.

*"Нас с дочерью (девочка-сирота взята под опеку из детдома в 1996 г. в возрасте 4 лет) не пустили на соревнования юниоров по конной выездке на приз мэра Москвы в Битцевском спорткомплексе, хотя мы предъявили все документы. И билеты-то стоили недорого - 150 руб., и народу на трибунах было мало, т.к. шел дождь, но бесплатно все равно не пустили. Зато сколько нареканий наслушались! В итоге дочке я билет купила, а сама ждала ее полтора часа на улице. А ведь соревнования были на приз Лужкова, который этот закон и издал. После этого случая мы написали в Департамент образования - нам ответили, что отказ незаконный. И все. Даже извинения не принесли. А полгода назад ходили в Третьяковку - ее и там не пустили. Зато я, как инвалид, прошла бесплатно - ну куда это годится? Для кого пишутся законы, которые никто не соблюдает?"*

Одной из проблем при реализации указанной льготы является отсутствие в широком доступе перечня учреждений, находящихся в ведении Правительства Москвы, на которые распространяется ее действие. По свидетельствам подавляющего большинства опекунов, "никогда и нигде такая информация им не попадалась". Не располагают таким перечнем и органы опеки.

*"Мы с дочкой очень любим театр, но ходили туда "по праздникам" - цены на билеты для нас просто заоблачные. Поэтому когда мы нашли в Интернете список 17 московских театров, которые по закону можем посещать бесплатно, разослали письма во все сразу. Откликнулись только два - им. Ермоловой и на М. Бронной, которые выделили нам контрамарки. Да и то, как они написали, приглашают нас не потому, что есть такой закон в Москве, о котором они ничего и не слышали, а потому, что ребенок из детдома, сирота... Оказалось, мы первые, кто обратился к ним с такой просьбой..."*

В итоге значительная часть опекунов билеты в театры и музеи для детей приобретает за собственные деньги. "А что делать? Ребенку ведь надо развиваться, несмотря на то, что билеты очень дорогие. А в опеке бесплатные билеты только на елку и в цирк предлагают". Другая же часть опекунов открыто заявляет, что "все чаще приходится отказываться от походов в театр или на экскурсию - такие траты не по карману". Помочь исправить создавшуюся ситуацию могла бы, по мнению многих опекунов, специальная информационная кампания, развернутая в СМИ, Интернете, на TV по разъяснению статей Закона г. Москвы N 61.

Особую тревогу вызывает и невысокий уровень правовой грамотности и информированности опекунских семей о законодательно установленных правах, компенсациях, льготах. Многие опекунские семьи часто не пользуются положенными "привилегиями" или пользуются таковыми в неполном объеме.

Таким образом, с одной стороны, принадлежность к той или другой категории опекунских семей обуславливает различную степень их доступа ко всем базовым социальным услугам (образованию, медицине, жилью), которая значительно ниже в семьях с повышенными рисками бедности. Ограничение доступности базовых социальных услуг еще более увеличивает риски бедности, изначально существующие в социально уязвимых категориях опекунских семей. Тем самым такие семьи объективно обладают высокой степенью вероятности сползания в зону бедности в случае неблагоприятных изменений во внешней среде.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. См. Подробнее: *Г. Семья, Г. Зайцев, Н. Кумова*. Результаты реализации подпрограммы "Дети-сироты" федеральной целевой программы "Дети России" (2003 - 2006). М.: 2007. С. *Мисихина, П. Кузнецова*. Деинституционализация российской системы защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Наши дети. АСИ, 2008.

2. Практика показывает, что нередко понятия "приемной" и "опекунской" семьи отождествляются, хотя различия между ними очень существенны. В **приемной семье** ответственность за ребенка поделена между приемными родителями, которые фактически выполняют функции воспитателей, и органами опеки, представляющими интересы ребенка во всех инстанциях. **Опекуны**, напротив, имеют практически все права родителей в вопросах воспитания и обучения и несут полную ответственность за ребенка, являясь законными представителями его интересов, в том числе в суде. На содержание каждого ребенка, как в приемной, так и в опекунской семье, ежемесячно выплачивается пособие. Однако **приемному родителю** выплачивается еще и *заработная плата*, размер которой зависит от числа детей в семье (не более восьми человек) и состояния здоровья ребенка, а также засчитывается *трудовой стаж*, в то время как **опекун** выполняет функции по воспитанию подопечного ребенка *безвозмездно*.

3. Социально-экономическое положение и уровень жизни населения России. М.:ФСГС. 2009, с. 217.

4. Опрос проводился по заданию Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве (госконтракт N 48) в трех муниципальных округах (СЗАО, СВАО, ЮАО). Всего было опрошено 1225 семей с детьми, в т.ч. неполные семьи, полные (с одним и двумя детьми), многодетные (с 3 - 4 детьми и с 5 и более детьми), семьи с детьми-инвалидами и опекунские. Квотная выборка составила 200 семей, но для труднодоступных типов домохозяйств (многодетных с 5 и более детьми, семей с детьми-инвалидами и опекунских семей), отбор которых осуществлялся по спискам, предоставленным социальными службами округов (муниципалитетов), были установлены меньшие квоты - 100 семей. В результате опрошено 114 опекунских семей, среди которых, проведено более 30 качественных интервью с опекунами.

5. В основу полученных данных положен "критерий бедности", разработанный в ходе исследования И. Соболевой (ИЭ РАН). В соответствии с этим критерием к собственно "бедным" относятся те семьи, где: а) "не всегда достаточно средств - даже на питание"; б) "текущих доходов хватает на питание, но не на одежду"; в) среднедушевой доход не превышает 7 тыс. руб. в месяц.