

3.4 ОПЕКУНСКИЕ СЕМЬИ

Институт опеки известен в России давно, но до сих пор остается недостаточно изученным социальным явлением. Как правило, немногочисленные научные исследования в области сиротства детей ограничиваются анализом официальной статистики по динамике небольшого набора показателей (численность ежегодно выявляемых детей-сирот, их устройство, число детских интернатных учреждений и т.д.). Такой анализ, позволяющий выработать определенные направления социальной политики в области охраны детства и профилактики социального сиротства, безусловно, важен. Однако в условиях ограниченности статистического наблюдения качественные стороны социально-экономического самочувствия опекунских семей остаются за рамками рассмотрения. Проведенный опрос позволяет восполнить этот пробел анализом социально-экономического положения опекунских семей, оценки рисков их бедности, уровня информированности и пользования законодательно установленными пособиями и льготами, доступности опекунских семей к базовым социальным услугам - медицине, образованию, жилью. Итак, в фокусе данного раздела – опекунские семьи в г. Москве.

Изменение численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,¹ устроенных под опеку и другие виды замещающих семей.

Право «каждого ребенка жить и воспитываться в семье» - базовое право детей, закрепленное в ст. 54 Семейного кодекса РФ, ст. 20 Конвенции о правах ребенка, другими документами в области защиты прав и интересов детей. В равной степени это право распространяется и на тех детей, которые в силу жизненных обстоятельств лишились родителей или их опеки. Ежегодно в РФ выявляется около 140 тыс. таких детей, в московском регионе – три-четыре тысячи (табл.3.4.1). В таких случаях законодательство РФ предусматривает передачу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи родственников или посторонних граждан. При отсутствии такой возможности дети направляются в детские учреждения интернатного типа. В настоящее время в РФ на воспитании в семьях и детских интернатных учреждениях находится свыше 730 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Москве – более 16 тыс. таких детей.

В соответствии с Семейным кодексом в РФ действуют такие традиционные формы семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как *усыновление, опека и попечительство, приемная семья*, которые в последние годы показывают разную динамику.

Так, *усыновление* из года в год сдает свои позиции. В период 2003-2007 гг. число усыновленных среди ежегодно выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в РФ сократилось с 8,1 тыс. чел. в 2003 г. до 4,6 тыс.чел. в 2007 г., или в 1,8 раза.² В московском регионе численность таких детей за тот же период сократилась еще больше – с 823 до 131 чел., или более чем в 6 раз (табл.3.4.1). Некоторое улучшение ситуации по усыновлению намечилось в г. Москве лишь в 2008 г., когда численность усыновленных детей из числа ежегодно выявляемых детей-сирот выросла по сравнению с предыдущим 2007 г. сразу на 26,7%. В настоящее время в г. Москве на усыновлении находятся 1687 детей-сирот.

Интересна динамика численности детей, переданных на воспитание в *приемные семьи*. Если в РФ на протяжении 2003-2007 гг. наблюдался рост этого показателя (с 1374 чел. до 3912 чел. или

¹ По данным Департамента семейной и молодежной политики г.Москвы среди общего числа выявленных и учтенных за отчетный год детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на долю собственно детей-сирот приходится значительно меньшая часть по сравнению с теми, у которых родители живы, но дети остались без их внимания и попечения, т.е. являются **социальными сиротами**. В 2007 г. их доля в общем числе выявленных и учтенных детей составила 78,7% и еще больше в 2008 г. – 81,5%, хотя в этот период их абсолютное число снизилось с 2492 чел. в 2007 г. до 2378 чел. в 2008 г., или на 4,6%. По данным нашего опроса доля детей - социальных сирот среди родственных и неродственных опекунских семей составляет 68%.

² Снижение доли усыновлений во многом обусловлено введением ограничений на международные усыновления из РФ, связанных со скандальными фактами жестокого обращения усыновителей из США с детьми из России.

почти в 3 раза), то в Москве, напротив, численность таких детей (и без того ничтожно малая) за тот же период практически сошла «на нет» (с 10 до 4 чел.). Коренным образом ситуация изменилась лишь в 2008 г. - за один только год (2007/2008) число приемных детей в городе выросло с 4 до 38 чел. Не последнюю роль в этом сыграли предпринимаемые с 2007 г. в РФ и столице меры по материальному стимулированию различных форм замещающих семей, в т.ч. и приемных. Сегодня в г. Москве - 86 приемных семей, в которых воспитываются 136 детей.

В последние годы получила развитие еще одна форма семейного устройства детей-сирот, которая однако до сих пор не получила закрепления в Семейном кодексе РФ - *патронатная семья*. По данным Департамента семейной и молодежной политики г. Москвы за 2006-2008 гг. общее число патронатных семей в регионе выросло с 195 до 227, или на 16,4%, а численность детей в них – с 244 до 272 чел., или на 11,5%.

Таблица 3.4.1

Динамика численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в детские интернатные учреждения и по семейным формам, в общем числе таких детей, выявляемых ежегодно (2003-2008)

Выявление и устройство детей-сирот	Доля устроенных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей										
	В целом по РФ (тыс.чел., %)					В целом по г. Москве (чел., %)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всего выявлено детей, оставшихся без попечения родителей*	142,1	145,4	146,4	140,1	136,8	4 442	4 460	4 102	3549	3 410	3147
из них устроены:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В дома ребенка, детские дома и школы-интернаты для детей-сирот 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.:	53,7	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
Другое	18,6	18,9	18,6	21,6	17,9	3,5	4,6	4,6	15,0	17,3	15,6

* С учетом детей, оставшихся неустroенными к началу отчетного периода

Расчитано по источникам: Социально-экономическое положение и уровень жизни населения России. – М.: ФСГС, 2008, с.13. Данные Департамента образования, Департамента семейной и молодежной политики г.Москвы.

Но основной и приоритетной для граждан формой семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как в целом по РФ, так и в столице, является *опека* (табл.3.4.1). В 2008 г. в Москве численность детей, находящихся под опекой, составила 9272 чел. Однако изменение численности детей, переданных под опеку из числа ежегодно выявляемых детей-сирот, в РФ и Москве протекает *разнонаправлено*.

Так, в **РФ** на протяжении 2003-2007 гг. наблюдался **рост** абсолютной численности детей-сирот, переданных под опеку. Если в 2003 г. численность таких детей составляла 66,9 тыс. чел., то в 2007 г. их число увеличилось до 73,8 тыс. чел., или на 10,3%. Наиболее заметным этот рост был в 2006/2007, когда численность детей-сирот, переданных под опеку, увеличилась на 7,3%. В **московском регионе**, напротив, в 2003-2007 гг. отмечалось **снижение** численности детей-сирот, переданных под опеку (с 2,8 тыс. чел. до 1,6 тыс. или на 42,9%). В 2008 г. доля таких детей по сравнению с предыдущим годом сократилась еще на 7,4%.

При этом в РФ в 2003-2007 гг. доля детей-сирот, устроенных под опеку из числа ежегодно выявляемых таких детей, продолжала оставаться более высокой, чем в Москве. Но особенно рельефно это различие проявилось после выдвинутых в 2006 г. Президентом РФ инициатив по

увеличению финансирования социальных выплат приемным и опекунам семьям (табл.3.4.1.). Поэтому нельзя исключить, что для жителей других регионов России стимулирующая роль таких мер социальной поддержки в принятии решения об установлении опеки оказалась более весомой, чем в Москве, в которой, судя по динамике численности детей-сирот, переданных в приемные и опекунские семьи, «перевесили» социальные выплаты для приемных семей.

Социально-демографические аспекты установления опеки

Как показал наш опрос, в большинстве случаев опека над детьми-сиротами или детьми, оставшимися без попечения родителей, устанавливается родственниками (76,9%) и гораздо реже – посторонними гражданами (23,1%). При этом опекунами преимущественно становятся женщины - 89,5%. Среди опекунов из числа ближайших родственников подопечного ребенка более половины являются его бабушками (57,2%), подавляющее большинство которых – лица пенсионного возраста 55-79 лет (62,7%). Значительно реже опеку устанавливают родные тети/дяди ребенка (19,1%), совершеннолетние братья/сестры, берущие опеку над младшими братьями/сестрами после смерти родителей (14,2%), и еще реже - дедушки ребенка (9,5%).

По статусу занятости опекуны представлены в основном двумя большими группами – работники по найму (трудоспособного возраста) - 42,9% и неработающие пенсионеры - 29,8%. При этом женщины значительно преобладают как в одной, и в другой группе – 85 и 97% соответственно. Иными словами, установление опеки - прерогатива женщин.

В ходе опроса выявлены следующие **причины** установления опеки над детьми *из числа ближайших 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 9,1% всех случаев лишения родительских прав, то остальные 90,9% - на долю матерей (чаще всего одиноких или вдовых). Как правило, 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 первого брака после смерти матери (4,7%).

Особый интерес в обследовании представляет группа **неродственных опекунских семей**, где опекунами являются **посторонние** для подопечного ребенка граждане (23,1%). Если установление опеки родственниками – мера преимущественно вынужденная, продиктованная стремлением не допустить направления ребенка в детский дом, то установление опеки для посторонних людей – это «...*осознанный, предварительно тщательно взвешенный шаг*». Иными словами, люди знают (но чаще предполагают, что знают), «*на что они идут...*»

В неродственных опекунских семьях желание супругов взять под опеку ребенка нередко обусловлено невозможностью иметь собственных детей (42,9% от числа неродственных опекунских семей). Другие имеют родного ребенка, но «*чувствуют в себе силы для воспитания еще одного, а возраст и состояние здоровья жены исключает беременность*» (14,3%). Для третьих - это проявление активной жизненной позиции и гражданской ответственности, которые просто хотят «*помочь и дать шанс хотя бы еще одному ребенку увидеть другую сторону жизни, кроме детдомовской...*» (28,6%).

Опеку над детьми трех-четырёх лет, взятыми из детских интернатных учреждений, нередко устанавливают одинокие женщины 45-50 лет (вдовы или разведенные), не имеющие собственных детей. Как правило, такие опекуны имеют высшее образование, приличную работу и хорошие условия проживания. К моменту проведения обследования некоторые из них уже достигли пенсионного возраста, однако продолжают работать или имеют высокооплачиваемые подработки (например, переводчик). Довлеющая причина установления опеки в таких случаях – «*страх перед одиночеством в старости*».

Риски бедности в опекунских семьях

Как показал опрос, на сегодняшний день проблема бедности опекунских семей, как таковая, в г. Москве практически не стоит. Собственно «бедных» семей среди них насчитывается в среднем не более 8% (использован критерий бедности, описанный в разделе 1.1). Сокращению масштабов бедности опекунских семей, в первую очередь, способствовали меры адресной социальной поддержки, которые в последние годы предпринимаются федеральными и московскими властями в области профилактики бедности и повышения уровня жизни семей с детьми, в том числе, опекунских и других типов замещающих семей.

Однако опекунские семьи далеко неоднородны по своему составу. Как показал опрос, среди таких семей могут встречаться как полные опекунские семьи трудоспособных работающих граждан (или работающих пенсионеров) с одним подопечным ребенком, так и неполные опекунские семьи, возглавляемые женщинами-опекунами нетрудоспособного возраста, воспитывающие одного и более детей, в т.ч. детей-инвалидов, и т.д. Тем самым определенная часть опекунских семей объективно обладает повышенным уровнем потенциальных рисков бедности в силу своего социального статуса, несмотря на предпринимаемые меры по их социальной поддержке. В первую очередь, к таковым относятся те **опекунские семьи**, которые являются **неполными, многодетными или с детьми-инвалидами**.

В ходе дальнейшего анализа нами используется такой **показатель**, как «*опекунские семьи с повышенным риском бедности*», который учитывает принадлежность опекунской семьи к неполным или многодетным семьям, а также семьям с детьми-инвалидами. Оставшиеся опекунские семьи объединяет **показатель** «*опекунские семьи с минимальным риском бедности*».

Общая характеристика опекунских семей с минимальным и повышенным риском бедности

По данным опроса, доля опекунских семей с повышенным риском бедности составляет 42% от общего числа опекунских семей. Среди них *неполных* опекунских семей насчитывается 74,5%, *многодетных* – 29,8%, *с ребенком-инвалидом* (родным или опекаемым) – 21,3%.³ При этом из числа неполных опекунских семей 22,9% являются многодетными (т.е. опекунская семья одновременно является и неполной, и многодетной) и 5,7% - с детьми-инвалидами (неполная опекунская семья с ребенком-инвалидом). Среди многодетных опекунских семей – 4,3% с детьми-инвалидами.

Почти все опекуны в семьях с *повышенными* рисками бедности - женщины (96%), чаще пенсионного и преклонного возраста (59%). Причем, 23,5% опекунов имеют «очень плохое состояние здоровья» или являются инвалидами. Учитывая, что более трети опекунов из семей с повышенным риском бедности проживают вдвоем с подопечными (34%), плохое состояние здоровья заставляет пожилых людей опасаться за дальнейшую судьбу опекаемого ребенка, которого могут определить в детский дом в случае смерти опекуна.⁴

Несколько иная ситуация наблюдается в опекунских семьях с *минимальным* риском бедности. Здесь на долю женщин-опекунов приходится 84%, среди которых 65,5% - лица трудоспособного возраста. При этом лишь 8,7% опекунов в таких семьях указали на плохое состояние здоровья или наличие инвалидности, что почти втрое меньше, чем в опекунских

³ Сумма превышает 100%, т.к. одна и та же опекунская семья может являться, например, и многодетной, и неполной, и/или воспитывать ребенка-инвалида.

⁴ По словам одной из опекунов 75-ти лет, «...здоровье все чаще стало подводить, а мне никак сейчас нельзя умирать – еще надо внучку в люди вывести...», другая тоже не оставляет надежды «...устать бы только ребенка на ноги поставить, а потом - будь, что будет...». В большинстве случаев под этим подразумевается окончание ребенком школы, достижение детьми 18-летнего возраста, трудоустройство или продолжение учебы, т.е. достижение ребенком определенной ступени самостоятельности.

семьях с повышенным риском бедности. Практически все *неродственные* опекунские семьи входят в категорию семей с минимальным риском бедности, а, следовательно, в соответствии с принятыми в РФ условиями установления опеки посторонними гражданами, имеют высокие доходы, хорошие жилищные условия и состояние здоровья.

Уровень образования опекунов в семьях с минимальным риском бедности относительно высокий, но ниже, чем в семьях с повышенным риском бедности. В первом случае доля опекунов, имеющих среднее специальное образование, составляет 42,6 против 31,9% во втором случае, а имеющих высшее и незаконченное высшее образование - 44,1% против 57,5% соответственно, что, в принципе, и определяет (как будет показано ниже) высокий уровень ориентации на получение высшего образования подопечными детьми, как в тех, так и других категориях опекунских семей.

Опекуны из семей с минимальным риском бедности гораздо чаще имеют постоянную или временную работу (а, следовательно, и постоянный доход от занятости), чем опекуны из семей с высоким риском. Так, по *статусу занятости* опекуны указанных категорий семей распределились следующим образом (табл.3.4.2):

Таблица 3.4.2

Статус занятости и незанятости опекунов из семей с минимальным и повышенным риском бедности, %

	Категории опекунских семей		В среднем по опекунским семьям
	Семьи с мин риском бедности	Семьи с max рисками	
Работающие (трудоспособные) опекуны (включая предпринимателей)	48,6	36,8	42,9
Неработающие пенсионеры	25,0	37,3	29,8
Работающие пенсионеры	7,4	4,3	6,3
Находятся в отпуске по уходу за ребенком	4,4	6,5	5,2
Не работают и не ищут работу	7,4	13,0	9,6
Не работает, ищет работу	5,9	2,1	4,4
Учится в вузе, аспирантуре	1,3	---	0,9

По числу работающих в домохозяйстве опекунские семьи с минимальным риском бедности, где работают два и более членов семьи, вдвое превосходят долю семей с повышенным риском, что еще более «укрепляет позиции» первых (табл.3.4.3):

Таблица 3.4.3

Число работающих членов семьи в опекунских семьях с минимальным и повышенным риском бедности, %

	Категории опекунских семей		В среднем
	Семьи с мин риском бедности	Семьи с max риском	
Нет работающих членов семьи	22,1	37,8	28,3
1 работающий член семьи	42,6	44,5	43,4
2 работающих члена семьи	27,9	13,3	22,1
3 и более работающих члена семьи	7,4	4,4	6,2

Таким образом, в ходе опроса выделились следующие типы опекунских семей с повышенными и минимальными рисками бедности, составляющие предмет дальнейшего анализа (табл.3.4.4).

Таблица 3.4.4

Категории опекунских семей с повышенным и минимальным риском бедности, выявленные в ходе опроса

Отдельные категории опекунских семей	
С минимальным риском бедности	С повышенным риском бедности
Полные родственные/неродственные опекунские семьи, где работают оба родителя (опекуна) трудоспособного	Одинокие неработающие пенсионеры (бабушки), проживающие вдвоем с подопечным (в т.ч. с ребенком-

возраста (воспитывают не более двух детей)	инвалидом)
Полные родственные/неродственные опекунские семьи, где работает один из родителей (опекунов) трудоспособного возраста, другой – не работает (находится в длительном отпуске, пенсионер и др.)	Работающие одинокие женщины трудоспособного возраста (вдовы, разведенные, никогда не состоящие в браке), воспитывающие своих и подопечных детей (в т.ч. ребенка-инвалида);
Полные родственные/неродственные опекунские семьи, где оба родителя – работающие пенсионеры (воспитывают не более двух детей)	Неработающие одинокие опекуны (бабушки/тети/сестры) трудоспособного возраста, осуществляющие уход за ребенком-инвалидом из числа воспитываемых родных или подопечных детей
Полные родственные/неродственные опекунские семьи, где оба родителя – неработающие пенсионеры	Полные/неполные многодетные семьи с опекаемым ребенком (детьми), в т.ч. с ребенком-инвалидом

Основные источники формирования средств семейного бюджета

Значительное место в процессе развития и совершенствования семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отводится реализации подпрограммы «Дети-сироты» федеральной программы «Дети России», которая способствует внедрению в регионах разнообразных форм материального стимулирования граждан.

В Москве перечень региональных стимулирующих мер (пособий, компенсаций, льгот), дополняющих федеральное законодательство при установлении опеки, разнообразен и регулируется законами г.Москвы № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в г.Москве» от 23.11.2005, № 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.

Анализ данных опроса показал, что в настоящее время в московском регионе размеры социальных выплат на детей, находящихся под опекой (пособий, компенсаций и льгот), таковы, что в отдельных типах опекунских семей могут являться основными источниками денежных средств или занимать значительную часть семейного бюджета. Так, например:

- «пособия, компенсации и льготы» в качестве одного из основных источников формирования семейного бюджета отметили около 33% опекунских семей, как с минимальным, так и с повышенным риском бедности;
- среди других важных источников денежных средств названы «пенсии всех видов»⁵ (24,3% семей с высоким риском бедности и 22,6% с минимальным риском), а также «заработная плата на основной работе» (20,5 и 25,1% соответственно);
- еще одним значимым источником денежных средств в семьях с повышенным риском бедности является «помощь друзей, родственников» (7,9%).

Таким образом, формирование бюджетов опекунских семей в настоящее время во многом зависит от вида и размеров социальной помощи, установленных в РФ и дополненных региональными надбавками. В ходе опроса многие из опекунов отмечали важность социальной поддержки для их семей. *«С такими пособиями на ребенка стало гораздо легче жить – девочку на танцы отдала, фрукты в доме появились, а раньше, верите, лекарства себе на свою пенсию не могла купить – все на нее тратила...»* или *«даже нельзя сравнить с тем, как мы жили два года назад - буквально во всем приходилось отказывать...»* Тем самым признается, что действующие на сегодняшний день меры социальной поддержки в виде пособий, компенсаций и других денежных выплат позволили качественно улучшить уровень жизни отдельных категорий опекунских семей.

⁵ В том числе и пенсии на опекаемого ребенка по случаю утраты кормильца или обоих родителей, которые в настоящее время в московском регионе могут составлять от 4000 до 8000 руб. в зависимости от заработков умерших родителей и «лужковских» надбавок.

Расходы на продукты питания и их потребление

Как показал опрос, доля расходов на продукты питания в среднем по всему массиву опрошенных домохозяйств заметно ниже, чем в среднем в опекунских семьях. Здесь доля домохозяйств, затрачивающих на питание 10-40% суммы всех расходов, составляет всего 7,1%, что почти вдвое ниже, чем в среднем по всему массиву. В то же время удельный вес опекунских семей с очень высокими расходами на питание (более 60%), напротив, почти в полтора раза выше, чем в среднем по обследованию (60,1 против 44% соответственно).

При этом опекунские семьи с повышенным риском бедности в 1,3 раза чаще затрачивают на питание более 60% всех своих расходов, чем семьи, где риски бедности минимальны (67,4 против 55,2% соответственно) (табл.3.4.5).

Таблица 3.4.5

Доля ежемесячных расходов, приходящихся на питание (в среднем по опекунским семьям, группам риска бедности), %

Доля ежемесячных расходов на питание в общих расходах опекунских семей	Категории опекунских семей по группам риска бедности		В среднем по опекунским семьям
	Семьи с минимальным риском бедности	Семьи с повышенным риском бедности	
10 – 40%	6,0	8,7	7,1
41 - 60%	38,8	23,9	32,8
Более 60%	55,2	67,4	60,1

По данным опроса, опекунские семьи практически не ограничивают себя в потреблении простых и дешевых продуктов питания (хлеба, крупы, картофеля, молока), о чем заявили 89,1% с высокими рисками бедности и 98,5% - с минимальными. Тем не менее «из-за нехватки денег» в 19,6% семей с повышенным риском бедности ограничено потребление фруктов и ягод.

Доступность медицинских услуг

Опрос показал, что многие опекунские семьи с *повышенным риском бедности* в течение последних шести месяцев обращались за медицинской помощью, как в бесплатные, так и в платные медучреждения. Однако большинство из них все же пользовались услугами бесплатной медицины, обратившись за медицинской помощью в районные городские (95,7%) и ведомственные поликлиники (4,3%), а также в городские больницы (19,6%). При этом 57,8% опекунов выразили недовольство качеством услуг бесплатной медицины. Основные претензии к качеству бесплатных медицинских услуг, состояли в следующем:

- длинные очереди и трудности записи к врачам (78,9%);
- недостаточная квалификация врачей (52,6%);
- отсутствие врачей нужного профиля (44,7%);
- отсутствие сложных обследований и методов диагностики (40,6%).

Учитывая более высокий уровень доходов опекунских семей с меньшими рисками бедности, ожидалось, что такие семьи значительно чаще будут обращаться за медицинскими услугами в платные учреждения. Опрос показал, что такие семьи действительно в два раза чаще обращались в *платные поликлиники*, чем семьи, обладающие высоким риском (25 и 13% соответственно), но реже - к *частным врачам* (4,4 и 10,9%) и в *платные больницы* (5,9 и 6,5%). Тем самым сумма обращений за платной медицинской помощью составила у семей с минимальным риском бедности 35,3% против 30,4% у тех, кто имеет повышенные риски. Разница, как видим, невелика, что может свидетельствовать о том, что в случае необходимости треть семей обеих категорий могут изыскать резервы (в разумных пределах) для оплаты услуг коммерческой медицины, что подтверждают следующие данные опроса.

Так, у большинства опекунских семей (в среднем 60,5%) «не возникало ситуаций, когда приходилось отказываться от необходимых обследований и лечения по причине их

дороговизны». Причем, доля семей с высоким риском бедности, которые заявили об отсутствии таких ситуаций, оказалась даже выше, чем с минимальным риском (63,1 против 58,8% соответственно).

Назначенное лечение в опекунских семьях с повышенным риском бедности в 68,9% случаев «выполнялось полностью». Однако 8,9% домохозяйств «выполняют то, что можно получить бесплатно», еще 17,8% «выполняют частично, т.к. не хватает денег на оплату лекарств и процедур», а 2,3% «вообще не выполняют, т.к. нет денег, чтобы оплатить лекарства».

Доступность образования

В ходе обследования в опекунских семьях выявлен очень высокий уровень мотивации на получение подопечными детьми **высшего образования**. Об этом заявила подавляющая часть опекунов из семей как с повышенными, так и минимальными рисками бедности (75%). Этот факт стал довольно неожиданным, учитывая, что расширение коммерческого сектора в высшей школе в принципе делает труднодоступным получение высшего образования на платной основе детьми не только из малообеспеченных семей, но нередко и семей со средним достатком.

И действительно, возможностей без проблем оплатить учебу подопечного ребенка в вузе в опекунских семьях довольно мало (в среднем только у 4% таких семей). Причем, очевидно, что такие траты гораздо в большей степени «не по карману» семьям с высокими рисками бедности, которые в два с лишним раза чаще, чем семьи с минимальными рисками, отвечали, что «не смогут оплачивать обучение ребенка на платном отделении вуза, если тот не поступит на бюджетное отделение» (45,0 против 20,7% соответственно) (табл. 3.4.6).

Таблица 3.4.6

Если Ваш подопечный ребенок не поступит на бесплатное отделение вуза, сможете ли Вы оплачивать его обучение на платном отделении? (%)

Сможете ли оплачивать обучение ребенка на платном отделении вуза	Категории опекунских семей		В среднем по опекунским семьям
	Семьи с <i>min</i> риском бедности	Семьи с <i>max</i> рисками	
Да, мы вполне в состоянии оплатить платное обучение	3,5	5,0	4,0
В принципе сможем, но придется сократить другие расходы	27,5	10,0	20,4
Придется дополнительно подрабатывать или искать другие источники дохода	44,8	40,0	42,9
Нет, не сможем	20,7	45,0	30,6
Родители не должны оплачивать учебу в вузе	3,5	-	2,0

Среди способов изыскания денежных средств на оплату обучения подопечного ребенка в вузе выделяется такой, как «дополнительные подработки или поиски других источников дохода», что практически в равных долях отметили опекунские семьи, как с минимальным, так и повышенным риском бедности (44,8 и 40% соответственно). Еще один вариант – «сокращение других расходов в семье» - приемлем преимущественно для домохозяйств с минимальным риском бедности (27,5%), поскольку в семьях с высокими рисками едва ли найдется достаточное число расходных статей бюджета, которые можно было бы «безболезненно урезать», не нанеся серьезного ущерба семье в потреблении других видов услуг (10%).

Из материалов интервью следует также, что многие опекуны, говоря о возможности поступления подопечного ребенка в ВУЗ, определенные надежды возлагают на законодательно установленные льготы для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- право бесплатного обучения на курсах по подготовке к поступлению в государственный вуз;
- льготное зачисление на бюджетное отделение вуза при условии получения на вступительных экзаменах удовлетворительных оценок.

Однако в неродственных опекунских семьях не строят особых иллюзий по поводу использования льгот при поступлении ребенка в вуз и рассчитывают преимущественно на собственные силы и средства. Так, с целью подготовки к поступлению в институт многие дети занимаются с репетиторами и на подготовительных курсах, на что в некоторых семьях данной категории затрачивается 10-20 тыс. руб. в месяц.

Жилищные условия

Как показал опрос, более трети опекунов (36%) сочли возможным оценить условия своего проживания, как «хорошие». Еще 39% опрошенных - как «удовлетворительные», а оставшиеся 25% респондентов ответили, что жилищные условия у них «плохие». В среднем на одного члена опекунской семьи с повышенным риском бедности приходится 15 кв.м жилой площади, однако многие семьи проживают в малогабаритных квартирах в старых пятиэтажках. Поэтому отличительная черта жилья большинства таких опекунских семей – теснота (65,8%) и продолжительное отсутствие ремонта (38,4%).

В среднем у 14,3% опекунских семей «не хватает средств» на оплату жилья и коммунальных услуг, а 25% опекунов «могут оплачивать ЖКУ только благодаря субсидиям». При этом в домохозяйствах с повышенным риском бедности средств на оплату ЖКУ не хватает в 23,2% случаев против 9% домохозяйств, где риски минимальны. Поэтому и долги за оплату ЖКУ чаще имеются у семей с высоким риском бедности - 13% против 2,9% соответственно.

По данным опроса, в улучшении жилищных условий «крайне нуждаются» и «нуждаются в перспективе» 61,7% опекунских семей с минимальным риском бедности и 57,8% с повышенными рисками. Однако возможностей улучшения условий проживания значительно меньше в семьях, где риски бедности высокие (36,6 против 26,2%). Тем не менее, 39% семей с повышенным риском бедности все-таки собираются улучшить свои жилищные условия посредством «получения муниципального бесплатного жилья», предоставление которого, однако, многие из них ожидают уже в течение 10-15 лет.⁶ Поэтому во многих случаях единственная надежда улучшения условий проживания (особенно в родственных опекунских семьях), получение внеочередного жилья (однокомнатной квартиры) подопечным ребенком по достижении совершеннолетия.⁷

Многие подопечные дети *официально* имеют жилье, будучи прописаны на жилплощади родителей, чаще у матери, которая может быть лишена родительских прав, иметь другую семью и других детей, находиться в заключении и т.п. Существует множество причин, по которым подопечный ребенок не может проживать совместно с кровными родителями, о существовании которых многие 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.

⁶ **Из материалов интервью:** «Мы стоим на очереди с 1996 г., а в последнее время стали говорить, что мы вроде под снос идем... Под снос или нет, но за это время у нас уже старший сын вырос и женился – все вместе здесь и живем...Пришлось им комнату одну отдать, а внучка живет в комнате со мной и дедом (девочка взята под опеку в 1999 г. в возрасте 2,5 лет после смерти сестры опекуна – Т.Ч.). Раньше хотели ее прописать у себя, но в опеке нас обругали и сказали, что мы за счет ребенка хотим условия ухудшить, чтобы сразу жилплощадь получить. Ерунда, конечно...она же мне как родная...Ну что поделаешь, если у людей такое понимание...А у нас тесно, конечно...и уроки ей делать не очень удобно. А второй сын вообще снимает квартиру на пару со своим другом, здесь просто негде существовать... А в очереди почти никакого движения...»

⁷ Согласно ст.13 п.1 Закона г.Москвы № 61 от 30.11.2005 подопечному, достигшему 18 лет, однократно вне очереди предоставляется благоустроенное жилье по договору безвозмездного пользования, если 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 попечителей, у которых находился ребенок.

Большинство опекунов, предвидя предстоящие сложности, связанные с предоставлением жилья подопечному ребенку по достижении 18 лет, уже сегодня, не дожидаясь его совершеннолетия, начинают «вентилировать» жилищный вопрос, консультируясь с юристами: 65-70% обращений опекунов за юридической помощью связаны именно с этой проблемой.

В настоящее время в соответствии со ст.13п.8 Закона № 61 г. Москвы «О дополнительных гарантиях...» московские органы исполнительной власти организуют подготовку жилья, закрепленного за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, к их заселению по окончании пребывания в интернатных учреждениях или нахождения на воспитании в опекунской семье (по достижении 18 лет). С этой целью осуществляется полный ремонт таких жилых помещений, включающий замену кухонных плит, сантехнического и иного оборудования. Тем самым Закон предъявляет особые требования к состоянию **будущего** жилья детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, что, безусловно, само по себе очень важно. Однако и **настоящие** условия проживания подопечных детей в опекунских семьях часто оставляют желать лучшего.⁸ По данным опроса, жилье 38,4% опекунских семей из числа тех, кто оценил свои условия проживания как «плохие» и «удовлетворительные», требует незамедлительного капремонта. Между тем далеко не каждая опекунская семья может позволить себе даже косметический ремонт квартиры.⁹ Поэтому со стороны опекунов предлагаются различные варианты 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 ванной и туалета*». Иными словами, вопрос о выделении дотаций на ремонт жилого помещения, в котором в настоящий момент проживает подопечный ребенок, является довольно злободневным.

Источники информации о пособиях и льготах

В целом опрос показал невысокий уровень правовой грамотности, знания законов и информированности опекунских семей о законодательно установленных правах, льготах, размерах пособий и т.д., что во многом является следствием неудовлетворительной работы районных органов опеки и попечительства по доведению такой информации до семей. При этом уровень информированности опекунов о пособиях, компенсациях и льготах, на которые они имеют право в соответствии с федеральным и городским законодательством, сильно различается в зависимости от района проживания.

Если в одних муниципальных образованиях (например, Южное Тушино) опекуны в целом довольно позитивно отзываються о деятельности работников госструктур (органов опеки, РУСЗН, ПФ и др.) в части предоставления такой информации, то в других (Котловка, Донской) со стороны респондентов высказывается очень много жалоб и нареканий на деятельность тех же самых районных структур, где либо «*вообще никакой информации по выплатам и дополнительным льготам не предоставляют...*», либо «*любую информацию приходится*

⁸ При установлении опекуна органы опеки гораздо снисходительнее относятся к жилищным условиям кандидатов в опекуны из числа ближайших родственников, в то время как к жилью посторонних граждан, желающих взять ребенка под опеку, предъявляются самые жесткие требования. Между тем, по нашим наблюдениям неродственные опекунские семьи действительно проживают в приличных условиях, что подтверждают и данные опроса. Так, «хорошо» условия проживания оценили 62,5% неродственных опекунов, «удовлетворительно» - 37,5% и «плохо» - 12,5%.

⁹ **Из материалов интервью:** «Я слежу за изменениями в законах и знаю, что сейчас положено ремонтировать жилье к возвращению детей из детдомов и опекунских семей, если такая жилплощадь у детей есть. Все это, конечно, правильно. Ну а если мой внук не собирается возвращаться на ту жилплощадь, где он прописан со своей мамашей алкоголичкой, которую лишили родительских прав 12 лет назад? (сноха респондента – Т.Ч.). А ребенок живет со мной **здесь и сейчас**. И ремонт в квартире нужен **сейчас**, а не потом...Ведь к нам даже друзья его не заходят, потому что стыдно сюда людей позвать...Вы же сами видите, в каком состоянии квартира – нас ведь соседи сверху заливали раз 15...А денег на ремонт у меня нет, даже на косметический...Я Вам говорила, что мальчик у меня занимается английским, музыкой плаванием – сейчас, чтобы духовно и физически развиваться, за все надо платить... Почти полторы тысячи рублей в месяц получается, а какие у нас доходы? Моя пенсия да опекунские... Конечно, надо помогать таким семьям с ремонтом – это было бы правильно...»

буквально выбивать...» или «...никакой инициативы по предоставлению информации о каких-то изменениях по социальной поддержке от опеки не дождешься, пока сама где-то не узнаешь и у них не спросишь. А иногда узнаешь раньше их самих, а они еще не в курсе, потому что они – лица не заинтересованные, а часто просто некомпетентные...»

Выявлены случаи, когда, по мнению респондентов, работники госструктур *«не только вовремя не предоставляют нужную информацию»*, но и более того – *«вольно или невольно вводят людей в заблуждение...»* Так, например:

- опекунам не выплачивают единовременное пособие при передаче ребенка под опеку, мотивируя тем, что *«жив хотя бы один из родителей, пусть и лишенный родительских прав»*, хотя на самом деле это является нарушением закона;¹⁰

- опекунам заявляют, что подопечный ребенок не может претендовать на предоставление жилплощади по достижении совершеннолетия, если он прописан на жилплощади опекуна, что также вступает в противоречие с законом, поскольку отношения опекуна и подопечного, достигшего 18 лет, формально прекращаются и опекун не обязан содержать ребенка на своей жилплощади;

- отказывают в оформлении социальной карты москвича детям до 7 лет, мотивируя тем, что дошкольники пользуются бесплатным проездом в городском транспорте и без оформления социальной карты, хотя последняя может быть использована и для других целей (например, приобретения товаров со скидкой) и др.

Такие действия со стороны персонала госструктур являются не столько *«сознательным введением опекунов в заблуждение»*, сколько результатом непрофессионализма и некомпетентности отдельных работников.

Нередко по вине работников органов опеки и попечительства опекуны не только не имеют четкого представления о правах на различные дополнительные компенсации и льготы, но и в ряде случаев недостаточно информированы даже о размерах основного пособия на содержание опекаемого ребенка, назначаемого в связи с установлением опеки.¹¹

¹⁰ **Из материалов интервью:** *«Вот у нас в России 2008 год объявлен годом ребенка. Все телевизионные каналы наперебой только и призывают: Возьмите ребенка! Помогите ребенку! А что в это время в опеке делается, Вы знаете? Сплошное хамство, совершенно не хотят идти людям навстречу...Вот у нас в семье горе – 1 января дочь наша повесилась...Она, правда, пьющая была, но не скандалистка и дочку свою не обижала. Сразу после ее смерти стали оформлять опеку – чего только не натерпелась, даже говорить не хочу... А когда оформили, я поинтересовался насчет пособия (единовременное пособие при передаче ребенка в семью, 8000 руб. – Т.Ч.). Мне говорят: «Не положено, у ребенка отец жив» - они с дочерью разведены были. Ну не положено, так не положено. А потом и отец умер. Через месяц после его смерти я опять в опеку пошел – думал, может теперь дадут. Оказалось, что две недели назад срок подачи заявления на пособие истек – там полгода срок...Я им объясняю, что уже приходил по этому поводу полгода назад, а отец только месяц назад умер, дескать, «сделайте исключение, я ведь не для себя - для ребенка стараюсь...» Что тут началось! Вроде как я за счет ребенка нажиться хочу...Мне 58 лет, проработал всю жизнь во вредных условиях, сейчас вышел на пенсию и работать продолжаю, так что не нуждаюсь ни в чем. И меня, уважаемого человека, так оскорбили и выставили, что я прямо хапуга какой-то, наживаюсь на внуке...Я им, конечно, тоже высказал все, что думаю...Ну довели...»*

¹¹ Так, например, в настоящее время в московском регионе размер пособия на содержание опекаемого ребенка для всех без исключения категорий опекунских семей (вне зависимости от совокупных или среднедушевых доходов) составляет 10000 руб. (8000 руб. согласно федеральному законодательству и 2000 руб. - городские доплаты). Учитывая довольно значимую долю этого пособия в семейном бюджете, представлялось, что **все** опекунские семьи **должны быть осведомлены** о его размере. Однако данные опроса показали, что на самом деле о размерах пособия знают 73% опекунов, еще 16% называют цифру от 3000 до 9000 тыс. руб., а 11% - свыше 10 000 руб. На вопрос интервьюера одному из опекунов, почему тот решил, что опекунское пособие составляет 8000 руб., последовал ответ: *«Так в опеке сказали...»*

То же касается и компенсации на оплату ЖКУ, которая в настоящее время для всех опекунских семей составляет 700 руб. в том случае, если опекаемый ребенок проживает на жилплощади опекуна. В случае если опекун проживает на жилплощади подопечного, то последний совсем освобождается от оплаты ЖКУ. Тем не менее,

И все же основную информацию о социальной поддержке опекунских семей большинство опрошенных все же получают от работников государственных структур, о чем заявили 58,8% опекунов.

Еще один значимый источник информации - специальные издания, вложенные в почтовый ящик москвичей, что в целом очень хорошо воспринято населением (23,8%). По словам одного из опекунов, «...это очень полезная вещь, все в ней есть – и телефоны, и куда обратиться в случае чего, и все льготы прописаны...» Однако, несмотря на эффективность данной меры, предпринятой московскими властями с целью информирования как можно большего числа семей с детьми об имеющихся у них правах на получение пособий и льгот, такие издания распространяются далеко не во всех муниципалитетах, и многие респонденты в ходе опроса услышали о них впервые.

В ряду источников информации, кроме перечисленных, чаще других назывались также «СМИ и Интернет» - 25,6%, а также «друзья, соседи, родственники» - 14%.

Уровень информированности и пользование пособиями и льготами

Как показал опрос, в ряде случаев опекуны не только недостаточно информированы о размерах пособий и компенсаций, получаемых в связи с установлением опеки, но и об имеющихся у них *правах* на получение компенсаций и различных льгот. Причем, уровень информированности о правах на получение **пособий** в связи с передачей ребенка в семью, выше, чем на предоставляемые в таких случаях **компенсации и льготы**.

Так, доля опекунских семей, которые осведомлены и получают ежемесячное пособие на содержание подопечного ребенка, составляет 97% от общего числа обследованных опекунских семей. В то время как о компенсациях на оплату ЖКУ знают и получают 79,8% (из них 73% семей с минимальными рисками бедности и 89% с повышенными).

При этом 35% опекунов из числа тех, кто «не обращался» за компенсацией на оплату ЖКУ, «не знали, имеют ли они право на ее получение». Еще в 25% случаев респонденты определенно считали, что у них «нет права на получение» такой компенсации, а 5% просто «не знали, куда обратиться», чтобы оформить документы.

➤ Бесплатный проезд

О праве на такую льготу, как **бесплатный проезд опекуна**, осведомлены и пользовались большинство из них – 60,6%. Однако не обращались за ее получением более трети опекунов (36,7%), из которых 55% указали на «отсутствие необходимости» в такой льготе (62,5% из опекунских семей с повышенным риском бедности). Как правило, это пенсионеры, уже обладающие таким правом, или опекуны, предпочитающие пользоваться личным автомобилем. Еще 37,5% были уверены, что у них «нет права на получение такой льготы», а 7,5% «не знали, есть ли у них такое право или нет». Тем самым около половины опрошенных (45%) из числа тех, кто не обращался в инстанции за оформлением льготы на бесплатный проезд опекуна, плохо информированы об условиях ее получения.

Тем не менее, **важность** этой льготы для семьи отмечают почти все респонденты из тех, кто ею пользовался – 98,4%. В основном это трудоспособные опекуны, которые ежедневно ездят на работу или те, кому приходится возить ребенка на занятия в спортивной секции, музыкальной школе и т.д. несколько раз в неделю.

Гораздо лучше опекунские семьи информированы **о льготах на бесплатный проезд для подопечных детей**. Абсолютно все опекунские семьи, где есть дети от **7 до 16 лет (учащиеся до 18 лет)**, в полном объеме (100%) информированы и пользовались **льготой на бесплатный**

только 59% опекунов ответили, что компенсация на оплату ЖКУ составляет 700 руб. Остальные же считают, что размеры компенсации составляют либо 240 - 650 руб. (18,2% опрошенных), либо 800-1600 руб. (22,7%).

проезд. На ее важность для семьи указали 97,3% опекунов, которые полностью (100%) удовлетворены этим видом социальной поддержки.

➤ **Двухразовое питание в школе**

О получение такой льготы, как **двухразовое питание в школе**, заявили 90,2% опекунов, из которых 93,2% отметили ее важность для семьи. Однако об «удовлетворенности» данной льготой заявили только 78,4% опрошенных. Оставшиеся 26,6% опекунов либо «не совсем удовлетворены», либо «совершенно не удовлетворены» данным видом социальной помощи семье. Нередким объяснением тому является качество питания - *«невкусно кормят», «еда совершенно безвкусная»* или *«маленькие порции - не наедаюсь»* и др.

➤ **Бесплатное посещение культурно-просветительских и спортивных учреждений**

Самая неоднозначная ситуация складывается при реализации такого важного права опекунов семей, как **бесплатное посещение музеев, выставок, парков, театров, зоопарка, спортивных состязаний** и пр. Согласно опросу, реализовать это право смогли только 30,8% респондентов (25,8% с минимальными рисками бедности и 38,1% с повышенными рисками), и то преимущественно при посещении московского зоопарка. Еще 63,5% опрошенных опекунов семей «никогда не обращались и не пытались воспользоваться такой льготой», а 6% «хотели воспользоваться, но получили отказ». Однако более всего удручает тот факт, что 62,8% из тех, кто «не обращался за получением такой льготы», даже **не знали**, что имеют право на такой вид социальной поддержки. Еще 7% респондентов не были информированы, «куда можно обратиться», чтобы такое право реализовать (из них 3,4% семей с минимальным риском бедности и 14,3% - с повышенными), а 3% опекунов «думали, что у них нет таких льгот».

Однако дело не только в том, что большинство опекунов не информированы о правах на такие льготы, а потому никогда ими не пользовались, что в принципе свидетельствует о серьезной недоработке органов опеки. Гораздо более удручает тот факт, что те из опекунов, которые узнали о такой льготе и решили ее воспользоваться, рассказывают, что *«в более унизительное положение не попадали ни разу в жизни»*, когда после тщательной проверки документов, подтверждающих право на приобретение бесплатного билета, им все же отказали.¹²

В большой степени это связано с незнанием законодательства не только работниками билетных касс культурно-просветительских и спортивных учреждений, но и самим руководством таких учреждений. Поскольку *«...трудно представить ситуацию, когда такая важная информация у директоров учреждений имеется, но по каким-то причинам не доводится до персонала...»*

Как выяснилось в ходе интервью, одна из проблем при реализации права на бесплатное посещение театров и других культурно-просветительских и спортивных учреждений – отсутствие перечня учреждений, находящихся в ведении Правительства Москвы, на которые распространяется действие этой льготы. По свидетельствам подавляющего большинства респондентов, им *«никогда и нигде такая информация не попадалась...»* В настоящее время

¹² **Из материалов интервью:** В одной из опекунов семей, рассказали, что девочка-сирота, находящаяся под опекой и занимающаяся конным спортом, получила отказ на бесплатное посещение соревнований юниоров по конной выездке на приз мэра Москвы (!!!) в Битцевском спорткомплексе. Причем, по словам опекуна *«...и билеты-то стоили недорого – 150 руб., и народу на трибунах было мало, т.к. шел дождь, но бесплатно все равно не пустили. Да еще сколько нареканий в свой адрес наслушалась. В итоге Ларисе я билет купила, а сама ждала ее полтора часа на улице. А ведь эти соревнования были на приз Лужкова, который этот закон и издал (имеется ввиду Закон г.Москвы № 61 – Т.Ч.). После этого случая мы с ней 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. Никак у нас не хотят законы соблюдать. Зато оскорбительное отношение повсюду...»*

органы опеки или какие-либо другие госструктуры, работающие с опекунами семьями, подобным перечнем также не располагают.¹³

В итоге значительная часть опекунов приобретает билеты в театры, музеи и др. самостоятельно. *«А что делать? Ребенку ведь надо развиваться, несмотря на то, что билеты действительно очень дорогие. А из опеки бесплатно билеты только на Елку и в цирк предлагают...»*. Другая же часть респондентов прямо заявляет, что *«все чаще приходится отказываться от походов в театр или на экскурсию, т.к. такие траты – нам не по карману»*.

Таким образом, Закон г. Москвы № 61 «О дополнительных гарантиях...» в части реализации права детей, находящихся под опекой, и сопровождающих их опекуна на бесплатное посещение культурно-просветительских и спортивных учреждений и мероприятий в городе практически не работает. Такое положение требует проведения PR-акций (в СМИ, Интернете, специальных изданиях, на ТВ и др.) по разъяснению населению статей этого Закона, а со стороны руководителей культурно-просветительских и спортивных учреждений – доведения положений Закона до сведения персонала.

Исследование показало, что в последние годы абсолютная и относительная численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных под опеку из числа ежегодно выявляемых таких детей, в московском регионе снижается. Однако при этом опека, как форма семейного устройства детей-сирот, по-прежнему остается наиболее востребованной среди москвичей.

В целом опрос показал, что проблема бедности в опекунских семьях практически не стоит, чему в значительной степени способствуют предпринимаемые федеральными и московскими властями меры социальной поддержки опекунских и других видов замещающих семей. Однако выделенная в ходе исследования группа опекунских семей, которые являются *неполными, многодетными или с детьми-инвалидами*, в силу своего социального статуса априори обладают большими рисками бедности по сравнению с остальными опекунскими семьями, в которых если и существуют аналогичные риски, то невысокие. При этом у значительной части опекунских семей с повышенным риском бедности (67,4%) на продукты питания приходится более 60% ежемесячных расходов, что объективно сокращает расходы на другие нужды, в т.ч. базовые социальные услуги.

Ограниченность доступа к базовым социальным услугам в опекунских семьях с повышенным риском бедности проявляется в следующем:

- *в образовании* – это низкие возможности изыскания средств на образовательные услуги, в т.ч. оплату учебы ребенка в коммерческом вузе; экономия на образовании членов семьи, в т.ч. и детей, что в семьях с высокими рисками бедности наблюдается в четыре раза чаще, чем в остальных опекунских семьях. В свою очередь, меньшие возможности получения должного специального образования (в т.ч. высшего) детьми из опекунских семей с повышенным риском бедности в перспективе приводит к рискам снижения конкурентоспособности на рынке труда и ограничению возможностей при поиске достойной работы.

¹³ **Из материалов интервью:** Одна из опекунов, нашедшая перечень театров, находящихся в ведение Правительства г.Москвы, рассказала: *«Мы с дочкой (ребенок-сирота, взят под опеку – Т.Ч.) очень любим театр, но ходили туда, «по праздникам» - осилить 2,5-3 тыс. руб. на билеты даже 1 раз в месяц для нас тяжело, она ведь занимается еще спортом и танцами. Поэтому когда мы нашли в Интернете список 17-ти московских театров, которые по закону можем посещать бесплатно, разослали письма во все сразу. Откликнулись только два театра – Ермоловой и на М.Бронной, которые пригласили нас на спектакли по контрамаркам. 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 у нас ребенок из детдома, сирота... и вообще мы первые люди, которые обратились к ним с такой просьбой. Но больше нам никто не ответил...И получается, что никому, кроме нас, эти законы не интересны. Не знаю, как дальше, а пока 61 Закон по Москве не исполняется. Надо какие-то меры принимать...»*

- *в медицине* – это невыполнение назначенного лечения из-за отсутствия денег на лекарства или выполнение только того, что можно получить бесплатно; экономия на здоровье не только взрослых членов семьи, но и на здоровье детей. В результате в таких семьях (как у детей, так и взрослых), могут возникать риски обострения хронических заболеваний или вероятных осложнений болезни из-за невозможности доведения назначенного лечения до конца.
- *жилищные условия* – отсутствие каких-либо возможностей улучшения условий проживания, кроме получения социального жилья, ожидание которого затягивается на годы; нехватка средств на оплату ЖКУ, несмотря на предоставляемые компенсации, или возможность оплаты ЖКУ только благодаря жилищным субсидиям. Это приводит к рискам появления и накопления долгов по оплате ЖКУ.

Наряду с этим опрос показал *невысокий уровень правовой грамотности, знания законов и информированности опекунских семей о законодательно установленных правах, компенсациях, льготах*. В результате многие опекунские семьи часто не пользуются положенными «привилегиями» или пользуются таковыми в неполном объеме. Это приводит к появлению таких специфических рисков, как «упущенная выгода», или недополучение доходов (пусть и в неявной форме), что приходится компенсировать самим опекунам при оплате ЖКУ в полном объеме, проезда в транспорте, питания ребенка в школе, приобретения билетов в культурно-просветительские учреждения за полную стоимость или вообще отказываясь от таких услуг.

Таким образом, исследование показало, что, с одной стороны, принадлежность к той или другой категории опекунских семей (с повышенным или минимальным риском бедности) обуславливает различную степень их доступа ко всем базовым социальным услугам (образованию, медицине, жилью), которая значительно ниже в семьях с повышенными рисками бедности. Это различие наиболее заметно при оценке уровня расходов на питание и возможностей получения образовательных услуг на платной основе.

С другой стороны, ограничение доступа к базовым социальным услугам еще более увеличивает риски бедности, изначально существующие в социально-уязвимых категориях опекунских семей (многодетных и неполные семьи, семьях с детьми-инвалидами). Тем самым такие опекунские семьи объективно обладают высокой степенью вероятности попадания в зону бедности, особенно при неблагоприятных изменениях во внешней среде, в частности, в условиях кризиса.