

Załącznik 1 do sprawozdania z projektu *“Sieroctwo w Białorusi: zmniejszanie skali oraz zwalczanie następstw”*.



Аналитическая записка

Декабрь 2013

Сиротство в Беларуси: общая проблематика и возможности сокращения последствий для общества¹

Предлагаемая аналитическая записка ставит своей целью в общих чертах описать феномен сиротства, в частности социального, в современной Беларуси, осветить основные направления политики государства по его предотвращению и борьбе с последствиями. Делается попытка экономически оценить возможный эффект от смещения фокуса государственной политики в сторону таргетированной профилактики сиротства, а также предложить ряд рекомендаций для дальнейшего усовершенствования системы профилактики.

Авторы:

Дмитрий Бабицкий, Владимир Валетко, Оксана Рудович, Александр Алешко

¹ Данная работа была написана в рамках научно-исследовательского проекта «Сироты в Беларуси: как уменьшить негативное воздействие социального сиротства на общество», проводимого исследовательским центром CASE Беларусь (www.case-belarus.eu) в 2013-2014 годах, который является частью известного исследовательского института CASE (www.case-research.eu). Мнения авторов не отражают официальную позицию CASE Беларусь, его партнеров, а также доноров, финансирующих реализацию проекта, в отношении описываемой проблемы.

Введение

Борьба с причинами и последствиями сиротства (и в целом охрана детства) является одним из приоритетов государственной политики в социальной сфере. Масштаб данной проблемы невозможно переоценить. Последние два десятилетия трансформации стали для населения страны серьезным испытанием, которое привело к ухудшению социальной ситуации по ряду направлений, в том числе произошло значительное увеличение количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ДОБПР)². Если в 1993 году доля выявленных детей-сирот в общей численности детей составляла 0,14%, то с 1997 по 2011 год она колебалась в границах 0,22-0,26%.

В число детей-сирот входят также и лица, достигшие 18 лет, но продолжающие находиться на государственном обеспечении (максимум до 23 лет). Всего на начало 2013 года в Беларуси насчитывалось 42 129 сирот и лиц из их числа, при этом из них 3567 находились на усыновлении за границей (см. таблицу 1). В структуре несовершеннолетних сироты занимают 2,3%.

Таблица 1. Численность и структура детей-сирот в Беларуси, 2000 и 2012 гг.

Год	Количество детей-сирот	Из общего количества детей-сирот находилось				Кроме того, детей-сирот находилось				
		на госопеке:		на частной опеке:		на полном гособеспечении и обучалось в: (дневн. форма обуч.)			на усыновлении в стране	на усыновлении за границей
		всего	доля в общем кол-ве, %	всего	доля в общем кол-ве, %	ВУЗ	ССУЗ	ПТУЗ		
2000	26680	13590	50,9	13090	49,1	400	404	2573	7558	869
2012	23955	5353	22,3	18602	77,7	1743	2307	3693	6864	3567

Источник: Министерство образования Республики Беларусь

Далее в работе будут освещены причины сиротства и описана государственная политика в данной сфере (раздел 1), а также приведена экономическая оценка сокращения последствий сиротства за счет совершенствования политики (раздел 2). Завершается работа рядом рекомендаций.

1. Проблема сиротства в Беларуси: состояние и тенденции

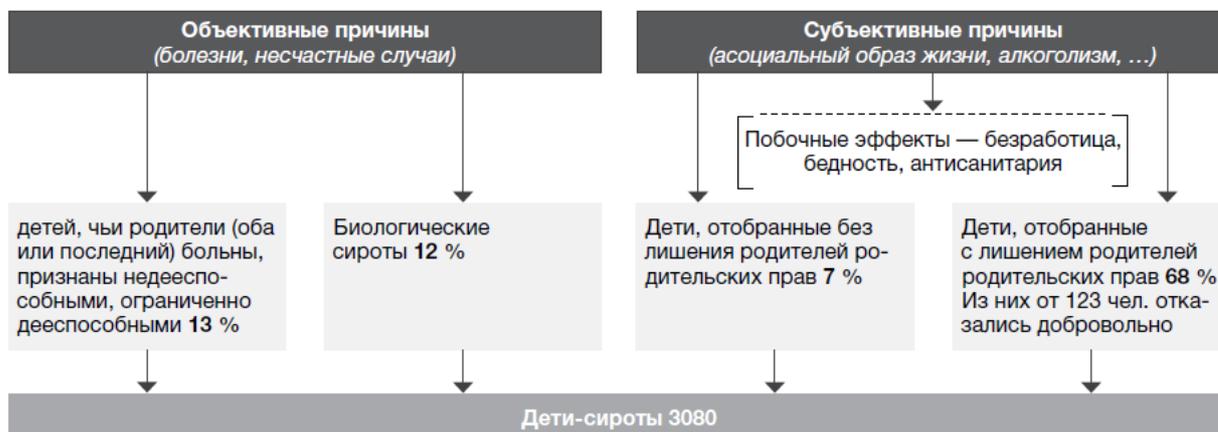
Причины появления детей-сирот

Дети становятся сиротами по разным причинам. Во-первых, следует четко разделять биологическое (менее 10% всех случаев) и социальное сиротство. Т.е. абсолютное большинство сирот стали таковыми не в силу естественных причин, а по решению

² Для удобства далее по тексту будут использоваться термины «сирота» и «ребенок-сирота» в качестве замены термину «ребенок-сирота» и «ребенок, оставшийся без попечения родителей». Для разделения категорий сирот будут использованы термины «биологические сироты» и «социальные сироты».

государственных органов. Это позволяет выделить объективные и субъективные причины сиротства (рисунок 1).

Рисунок 1. Типология причин сиротства (цифрами указаны процентные доли каждой из причин исходя из данных за 2012 г.)



Источник: собственная разработка на основе данных Министерства образования Республики Беларусь

Как следует из вышеприведенной схемы, около 25% сирот являются таковыми по объективным причинам. Отдельно среди причин сиротства можно выделить добровольный отказ от ребенка. В настоящий момент процент таких отказов невелик — всего 123 случая за 2012 год, или 4% от всех выявленных за этот год детей-сирот. Наблюдается положительная тенденция падения доли отказников в общей численности вновь выявленных сирот (особенно по сравнению с 1999-2004 гг., когда ежегодно родители оставляли по 400-500 детей), что, однако, связано с достаточно спорной практикой обязательного лишения таких родителей прав и признания их обязанными лицами.

В будущем оказывать влияние на численность детей-сирот будут два основных фактора. Первый фактор – демографический. Сегодняшние дети-сироты (70% из них старше 10 лет) будут взрослеть и выбывать из-под опеки государства. Также значительно сокращается численность женщин фертильного возраста, что приведет к снижению рождаемости и, соответственно, количества вновь выявленных сирот. Второй фактор связан с государственной политикой по стимулированию рождаемости. После повышения в 2013 году размера пособий по уходу за ребенком до 3-х лет до 35-40% от средней заработной платы следует ждать некоторого роста рождаемости в малообеспеченных семьях, особенно в сельской местности. Это может привести к некоторому росту числа социальных сирот в будущем.

Государственная политика в области сиротства

Охрана детства является одним из приоритетных направлений социальной политики в Беларуси. Важная составляющая работы по охране детства – предотвращение социального сиротства и борьба с его последствиями. В целом все меры государственной политики в данной сфере можно разделить на три основных категории: профилактика, опека и социальная адаптация (см. рисунок 2). Каждый ребенок-сирота на протяжении своей жизни от рождения до 18-23 лет является объектом, на который направлены действия многочисленных государственных органов и служб.

Рисунок 2. Общая схема процессов, связанных с жизненным циклом ребенка-сироты



Итак, в первую очередь государство осуществляет профилактику сиротства, меры которой можно разделить на общие и индивидуальные. Объектами общей профилактики являются все жители страны, и семьи группы риска в широком понимании данного термина. Меры индивидуальной профилактики направлены исключительно на семьи, где ребенок признан находящимся в социально опасном положении (СОП). После присвоения ребенку статуса нуждающегося в государственной защите (НГЗ), он попадает под временную опеку государства и в отношении его семьи должны быть предприняты действия, направленные на его реинтеграцию. Как показывает зарубежный опыт, попытки реинтеграции семьи необходимо предпринимать и позже, во время нахождения ребенка на постоянной опеке. В Беларуси, однако, подобная практика практически отсутствует.

Опека предполагает устройство детей-сирот либо в учреждения, либо на семейные формы опеки. Также ребенок может быть усыновлен или находится на полусамостоятельном проживании (при поступлении в учебное заведение). Уже более 10 лет в Беларуси реализуется стратегия по деинституционализации системы опеки детей-сирот. Это происходит в связи с общемировой тенденцией отказа от размещения детей в учреждения интернатного типа и передаче их на семейные формы устройства. Стратегия по деинституционализации была впервые одобрена правительством в 2000 году в документе «Сводный план действий Правительства Республики Беларусь и Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ) на 2000-2001 гг». На основании этого плана оказывалась поддержка процесса деинституционализации и развития альтернативных форм опеки для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. За последние 10 лет процент размещения вновь выявленных сирот на семейные формы устройства вырос с 53% до 78%. В 2012 году в 22 регионах Беларуси (15% от всех регионов) не было случаев размещения вновь выявленных детей в интернатные учреждения. Всего же в Беларуси в учреждениях воспитывается только 13% детей-сирот и лиц из их числа, остальные находятся на усыновлении, семейных формах устройства или ведут полусамостоятельную жизнь в общежитиях учреждений образования. В связи с этим в стране сократилась и численность интернатных учреждений: на начало 2012/13 учебного года в Беларуси насчитывалось 11 домов ребенка, 27 детских домов, 10 школ-интернатов, 6 детских деревень (и городков), 127 детских приютов.

После выхода сироты из-под опеки наступает стадия социальной интеграции. Государственная политика в области социальной интеграции детей-сирот сфокусирована, главным образом, на трёх аспектах: жильё, образование и работа – всем перечисленным бывшие сироты обеспечиваются в обязательном порядке. В результате сироты

получают, как правило, материальные возможности для жизни и развития более высокого уровня, чем средние по стране. Несмотря на это, социальная интеграция большинства сирот протекает достаточно проблемно.

Подводя итог, следует отметить, что наиболее значительный потенциал для снижения влияния последствий сиротства на общество кроется в мерах его профилактики. При довольно хорошей проработке на государственном уровне системы как опеки, так и постинтернатной адаптации (за исключением ряда проблемных моментов) наибольший резерв повышения эффективности имеется как раз у всевозможных профилактических мер. Здесь, возможно, стоит прибегнуть к международному опыту работы с проблемными семьями, как, например, в Польше, где недавно создан и успешно функционирует институт «семейных ассистентов»³.

2. Экономическая оценка сокращения последствий сиротства

Социально-экономические последствия сиротства

Результаты исследований, касающихся изучения различных аспектов развития детей – психического и физического здоровья, мышления, поведения и др., свидетельствуют о положительном влиянии воспитания детей в семьях. Детям в семье прививаются семейные ценности, поэтому в будущем они не будут испытывать таких сложностей при создании семьи и участии в семейной жизни, как дети-сироты. Исследователи Гарвардского университета установили, что возраст от рождения до пяти лет у детей из неблагополучных семей является самым экономически эффективным периодом для вложения инвестиций в предотвращение дальнейших проблем в области образования, здравоохранения, социальной адаптации и производительности. Результаты говорят, что взрослые, которые в детстве переживали социально опасные события, в 3 раза чаще страдают от сердечных заболеваний. Ранние переживания и эмоциональный дисбаланс у детей могут вызывать в дальнейшем различные физиологические нарушения, которые чаще всего сохраняются и преследуют ребенка во взрослой жизни и могут привести к пожизненным нарушениям физического и психологического здоровья. Можно сделать вывод, что раннее инвестирование в детей является эффективной стратегией снижения в будущем расходов на здравоохранение.

В развитых странах накоплен заслуживающий внимания опыт оценки влияния программ, направленных на детей из неблагополучных семей. Так, ученые Вашингтонского университета на протяжении 62 лет проводили наблюдение за детьми, воспитываемыми в неблагополучных семьях и находящимися в группах риска, в которых в возрасте 3-4 лет были вложены инвестиции для их развития. Затраты по данной программе для общества составили около 20 000 долл. на каждого участника, в дальнейшем доходы от данных вложений для общества составили около 240 000 долл. от каждого ребенка за счет увеличения уровня их доходов, благосостояния, снижения затрат на преступную сферу, рост доходов самого ребенка составил примерно 80 000 долл. Также было установлено, что дети, которые принимали участие в данной программе на протяжении всего своего трудоспособного возраста, выплачивали на 38 000 – 75 000 долл. больше в виде налогов по сравнению с теми, кто не участвовал в программе раннего развития.

³ Более подробно с данной темой можно ознакомиться в аналитическом отчете CASE Беларусь «Проблема сиротства и опыт ее решения в Австрии, Болгарии и Польше: возможные уроки для Беларуси», www.case-belarus.eu

Исследователи чикагского университета проводили программу раннего инвестирования «Чикагский ребенок». В каждого ребенка в дошкольном возрасте (3 – 4 года) были вложены инвестиции в размере 8 018 долл. В будущем отдача от этих инвестиций составила 81 399 долл., чистая прибыль – 73 381 долл. По данной программе 1 вложенный доллар принес 10,15 долл. прибыли.

В целом изучение зарубежного опыта показывает, что в ходе своевременного инвестирования в детей и профилактику сиротства может ожидать:

- 1) позитивное влияние на интеллектуальное развитие (может ожидать более высокая производительность труда, положительная разница в заработной плате и, следовательно, рост поступлений налогов);
- 2) улучшение состояния здоровья (может ожидать снижение затрат государства на здравоохранение и рост производительности труда);
- 3) снижение уровня преступности (может ожидать снижение затрат государства и отрицательное влияние ограничения свободы на образование, будущую карьеру и др.);
- 4) снижение значительных затрат на государственное обеспечение сирот.

Сразу же стоит отметить, что в Беларуси государство тратит внушительные средства на решение проблем сирот и их гособеспечение. При этом в Беларуси любая из семейных форм содержания детей-сирот обходится государству дешевле, чем его содержание в интернатном учреждении, что еще раз подтверждает целесообразность курса на деинституционализацию. Согласно оценкам, годовая полная стоимость нахождения сирот на гособеспечении за вычетом реального возмещения родителей составила в 2012 году 643,6 млрд руб., или в среднем 25,8 млн руб. в год на одного ребенка⁴.

Количество детей, на которых работающие обязанные лица возмещают расходы из заработной платы по заявлению на добровольной основе, составляет всего 191 человек (0,8% от общего количества). Остальные возмещают принудительно (на конец четвертого квартала 2012 года – 23 991 человек). При этом средний процент возмещения средств, затраченных на содержание детей в государственных учреждениях образования Беларуси в 2012 году по начислениям с 01.01.2007г., составил всего 36,0%.

Налицо высокие административные издержки такой системы: число направленных обращений в суды за уклонение от возмещения расходов, обращения к нотариусам и заявлений в суды только в 4-м квартале 2012 года составило 76054. При этом всего в настоящее время в районных (городских) отделах образования республики работают 451 специалист по охране детства, это всего около 3 специалистов на один отдел. Из них всего 4 человека (0,9%) являются социальными педагогами и педагогами-психологами. В 16 отделах образования в штатах отсутствуют специалисты по охране

⁴ С учетом капитальных расходов на обеспечение сирот жилыми помещениями социального пользования (за 2012 г. – 1197), строительства жилых домов для семей, воспитывающих детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, гособеспечения в ВУЗах, ССУЗах и т.д., указанная сумма, по оценкам, как минимум в два раза выше. С учетом конституционного гарантирования прав на бесплатное образование и действующих льгот по строительству жилья, полагаем, что указанные дополнительные издержки можно считать постоянными и не относить к прямым затратам на предотвращение сиротства.

детства (государственные служащие), а функции специалистов по охране детства исполняются сотрудниками подчинённых организаций.

Оценка «затраты-выгоды»

Для оценки эффективности мер политики в отношении сиротства с точки зрения общества в целом используем метод «затраты-выгоды»:

$$NPV = PV(B) - PV(C),$$

где NPV – чистая приведенная стоимость, PV(B), PV(C) – приведенная стоимость выгод и затрат соответственно. Поскольку влияние воспитания в семьях имеет долгосрочный характер для корректного сопоставления затрат и выгод используется социальная ставка дисконтирования⁵.

Оценки, представленные ниже, представляют собой расчеты выгод в виде предотвращенных потерь по выделенным выше направлениям. Оценка предотвращенных потерь в этом случае является индикатором того, какие средства государству целесообразно вложить в профилактику сиротства при сохранении положительной чистой текущей стоимости инвестиций. Исходя из этой суммы, могут рассчитываться затраты на совершенствование системы предотвращения сиротства.

При этом мы исходим из предположения, что профилактика (предотвращение) сиротства позволит получить выгоды в размерах, которые измеряются разницей между детьми, воспитанными в семьях, и детьми в альтернативных формах. Анализ научной литературы позволил получить следующие соотношения, отражающие минимально возможный уровень ущерба от сиротства (таблица 2).

Таблица 2. Соотношение уровней развития детей-сирот и детей, воспитывающихся в биологических семьях

Критерий	Соотношение
Девиантность поведения	1,33
Психологическое здоровье	1,13
Интеллектуальное развитие	1,07

Источник: собственные оценки на основе анализа научной литературы.

Еще раз подчеркнем, что мы фокусируемся на оценке выгод от предотвращения экономических потерь общества от сиротства. Долгосрочный характер влияния воспитания в семьях по предложенным выше направлениям можно так или иначе увязать с будущей производительностью детей при вступлении их в период трудовой активности. Производительность предлагается оценивать через вклад труда в создание ВВП, приходящегося на одного занятого. В условиях 2012 года ВВП на занятого составлял 13,8 тыс. долл. Согласно системе национальных счетов, доля оплаты труда работников в ВВП Беларуси составляла в четвертом квартале 2012 года 50,9%, что позволяет оценить вклад занятого в ВВП или производительность в размере 7,0 тыс. долл. В расчетах закладывается умеренный рост производительности с течением времени (1,5% в год).

⁵ В дальнейших расчетах мы будем использовать ставку привлечения вкладов населения в долл. США в 2012 г. (3,9%), что позволит сравнить окупаемость инвестиций в преодоление сиротства с бизнес-проектами (для социальных проектов значение ставки дисконтирования в развитых странах допускается принимать на уровне 1-2%).

Ниже представлены оценки по двум сценариям (таблица 3), когда при инвестировании в развитие системы профилактики социального сиротства численность социальных сирот сокращается на 33 и 100% (соответственно 768 и 2313 детей в условиях 2012 г.).

Таблица 3. Результативность сценариев сокращения социального сиротства (на 33% и 100%)

Процент предупреждения социального сиротства	33%	100%
Чистая текущая стоимость выгод (NPV), тыс. дол.	36 981	110 088
В том числе за счет:		
<i>Предотвращения потерь снижения производительности</i>	19 596	58 991
<i>Предотвращения потерь за счет роста преступности</i>	673	787
<i>Предотвращения потерь за счет затрат на гособеспечение сирот (за минусом суммы фактического возмещения обязанных лиц)</i>	16 712	50 310
Соотношение выгод и затрат	1.25	4.5
Внутренняя норма доходности, %	5.5%	28.6%
Инвестиции в предотвращение соц. сиротства на 1 ребенка (при инвестировании в систему профилактики 30 млн. дол. в год), тыс. долл.	39.0	13.0

Источник: собственные оценки.

Экономические *потери, связанные со снижением будущей производительности*, обусловленные недостаточным уровнем интеллектуального развития и ухудшением состояния здоровья, составят 20% (совокупная разница по интеллектуальному развитию и здоровью из таблицы 2). Исходя из среднего возраста сирот, предполагается, что в 2020 году начнётся их трудовая деятельность продолжительностью 40 лет. В целом ежегодный накопленный эффект профилактики сиротства за счет снижения производительности у бывших детей-сирот составит 58991 тыс.долл.

Предотвращение в результате профилактики *потерь за счет роста преступности*, склонность к которой мы условно измеряем разницей в девиантности поведения, оценивается через снижение затрат на содержание осужденных (в случае несовершеннолетних они значительно выше). Следует учесть, что за период отбывания наказания несовершеннолетний не получает должного образования, снижается уровень его здоровья. В трудоспособном возрасте это приведёт к снижению его производительности труда и потере ВВП из-за факта судимости после выхода из заключения (по оценкам, на 40%). Для осуждённых в трудоспособном возрасте, по оценкам, снижение производительности труда из-за факта судимости может составлять 25%. Исходя из оценок среднего срока отбывания наказания в Беларуси и среднего возраста заключенных, можно оценить продолжительность будущей трудовой активности трудоспособных лиц – в среднем 30 лет, несовершеннолетних – 40 лет. В целом профилактика сиротства по этому направлению позволит предотвратить потери в размере 787 тыс.долл. в год.

В ситуации идеальной результативности мер и предотвращения социального сиротства на 100% на одного потенциального сироту (его семью) может быть направлено 13 тыс. долл. инвестиций (из этой суммы рекомендуется порядка 30% направлять на оплату труда специалистов). В данной идеальной ситуации на каждый вложенный доллар инвестиций общество получает 4,5 доллара отдачи. Инвестиции в данном случае окупятся уже через 4 года – однако, это возможно лишь при целенаправленном решении кадровых проблем в сфере предотвращения сиротства.

Как свидетельствуют данные таблицы 3, сегодня государство тратит значительные суммы денег на обеспечение сирот: сумма данных затрат практически сопоставима с остальными экономическими выгодами предотвращения сиротства. Это может свидетельствовать о необходимости определённого реинжиниринга системы, одним из немаловажных мотивов которого является возможность снизить значительное бремя затрат на содержание сирот на гособеспечении. Подчеркнём, что проблема заключается как раз в том, что затраты на гособеспечение сирот не позволяют избежать экономических потерь, связанных с феноменом сиротства. То есть вкладываемые средства в большей мере можно рассматривать как реактивное финансирование текущей деятельности (операционные затраты на содержание системы гособеспечения), а не как превентивное стратегическое инвестирование, направленное на преодоление будущих потерь.

Совершенствование кадрового потенциала системы предупреждения социального сиротства и ускорение процесса деинституционализации имеет первостепенное значение для успешного предотвращения будущих экономических потерь.

Заключение и рекомендации

Целью совершенствования государственной политики в области сиротства является уменьшение интегральных потерь общества, вызванных существованием данного феномена. Снижение потерь, обусловленных сиротством, может быть достигнуто по двум взаимодополняющим направлениям: уменьшение общего количества вновь выявленных сирот и обеспечением лучшей социальной интеграции существующих сирот (а также тех, которые появятся по объективным причинам). Сокращение общего количества сирот возможно через а) более активную профилактику сиротства, направленную на поддержку и сохранение семей, и б) поддержку реинтеграции биологических семей. К лучшей интеграции детей сирот в общество приведет в) деинституционализация государственной опеки (переход на семейные формы устройства) и г) улучшенная система постинтернатного сопровождения сирот. Для повышения эффективности государственной политики в области сиротства необходим взаимоувязанный комплекс рекомендаций по указанным выше направлениям. В то же время результаты, полученные в рамках данной работы, позволяют заключить, что наибольший потенциал предотвращения потерь общества, обусловленных сиротством, имеют **меры профилактики (предупреждения) социального сиротства**.

Опыт стран Евросоюза, в частности, соседней Польши, показывает, что такие меры могут быть достаточно эффективными. Среди последних нововведений, включающих центры дневной помощи и помогающие семьи, особо следует выделить «семейных ассистентов» - индивидуальных консультантов, направляемых государством в неблагополучные семьи. По данным польского Министерства труда и социальной политики, результативность их работы достигает 50%. Первый опыт индивидуальной работы с кризисными семьями имеется и в ряде районов Беларуси. С учетом этого рекомендуется:

1. Провести ряд дополнительных исследований, в том числе полевых, для определения потенциальной эффективности различных мер профилактики социального сиротства в регионах Беларуси;

2. Определить наиболее эффективные и жизнеспособные с точки зрения существующих компетенций и способов финансирования формы и методы профилактики;
3. Разработать программу внедрения данных форм и методов профилактики в практику деятельности соответствующих государственных учреждений и негосударственных организаций, а также нормативную и методологическую базу, необходимую для такого внедрения.

В случае успешной реализации новой программы профилактики социального сиротства возможно будет добиться сокращения численности вновь выявляемых сирот на 1/3, или более чем на 700 человек в годовом исчислении. Совокупный экономический эффект от программы превысит 36 млн долл. в год – в пределах данной суммы можно планировать ежегодные затраты на реализацию программы предупреждения социального сиротства в Беларуси.