

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«13» февраля 2015 г.

№ ОМ-8/11-04

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности и эффективности мер, направленных на реализацию Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 6 февраля 2015 г. № ЗК (1014), п.2)

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.8.6.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет мероприятия:

законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, принятые во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» (далее – Указ № 761), иные законодательные и нормативные правовые акты в указанной сфере;

план первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1916-р, иные документы по решению задач, поставленных в Указе № 761 и поручениях Президента Российской Федерации;

письма, доклады федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, содержащие информацию, рекомендации, предложения по обеспечению достижения целей и положений, предусмотренных Указом № 761;

распоряжения, финансовая отчетность, иные документы и материалы, отражающие операции со средствами бюджетов всех уровней и внебюджетными источниками, направленными на реализацию в 2012 – 2014 годах задач, поставленных в Указе № 761, поручениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по его реализации.

Цели мероприятия:

1. Оценить основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации.

2. Оценить эффективность выполнения объектами экспертно-аналитического мероприятия первого этапа первоочередных мероприятий (2012-2014 годы) по реализации важнейших положений Национальной стратегии.

Объекты мероприятия:

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;

Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации¹ (далее – Фонд);

Министерство социальной политики Калининградской области;

Министерство социальной защиты населения Тверской области.

Исследуемый период: 2012-2013 годы и 9 месяцев 2014 года.

Сроки проведения мероприятия: с 6 октября 2014 года по 6 февраля 2015 года.

Результаты мероприятия:

1. Оценка основных направлений и задач государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации.

Государственная политика в интересах детей реализуется в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка и Конституцией Российской Федерации и направлена на упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, восстановление их прав в случаях нарушений, формирование правовых основ гарантий прав ребенка, содействие развитию детей, защиту детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие.

Решение вопросов социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Цели государственной политики Российской Федерации в интересах детей определены в Семейном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», а также в других базовых законах: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»²; Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее – Федеральный закон № 256-ФЗ); Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ

¹Фонд создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 марта 2008 г. № 404 «О создании фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации». Учредителем являлся Минздравсоцразвития России, с 2012 года - Минтруд России.

² Утратил силу с 1 января 2015 года в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

«О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее – Федеральный закон № 81-ФЗ).

В 2012 году Указом № 761 утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы (далее – Национальная стратегия), реализация которой осуществляется в два этапа: 2012 – 2014 годы и 2015 – 2017 годы.

Принятие Национальной стратегии вызвано необходимостью комплексного решения сохраняющихся проблем в сфере детства, улучшения положения детей.³

В соответствии с пунктом 2 Указа № 761 Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1274 образован Координационный совет при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы (далее – Совет). Совет образован в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией Национальной стратегии.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Указа № 761 распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1916-р принят план первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы (далее – План). План утвержден Правительством Российской Федерации с отклонением от установленного Указом № 761 срока на 1,5 месяца.

План сформирован по 7 направлениям:

- 1) Семейная политика детствосбережения;
- 2) Доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность детей;

³ По данным проведенного Росстатом в 2011 году Комплексного наблюдения условий жизни, около 20% детей проживали в семьях, испытывающих трудности с обновлением одежды и обуви, доступом к медицинской помощи и лекарствам, 16% детей – в семьях, вынужденных ограничивать питание. В некачественном жилье проживал практически каждый пятый ребенок. Доля бедных семей с детьми среди всех бедных домохозяйств составляла 62,2%, что на 4,7 процентных пункта выше уровня 2010 года. Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составило 654,4 тыс. человек (2,6% детского населения), в том числе 82% стали социальными сиротами вследствие лишения родителей родительских прав, из них от каждого десятого ребенка родители отказались при рождении. На начало 2011 года в России состояли на учете 544,8 тыс. детей-инвалидов, или 2,2% детского населения. По данным МВД России, в 2011 году в органы внутренних дел доставлено свыше 508,8 тыс. несовершеннолетних правонарушителей, или 2,0% детского населения.

3) Совершенствование медицинской помощи детям и формирование основ здорового образа жизни;

4) Равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства;

5) Создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия;

6) Дети – участники реализации Национальной стратегии;

7) Механизм реализации Национальной стратегии.

Указанные направления Плана в основном соответствуют разделам Национальной стратегии. Однако название 3-го направления Плана не в полной мере корреспондирует разделу Национальной стратегии, предполагающей создание здравоохранения, дружественного к детям, а не совершенствование медицинской помощи, как это обозначено в Плане.

План, с учетом внесенных изменений, включает в себя 77 мероприятий, в реализации которых принимали участие 22 федеральных органа исполнительной власти, Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Ответственными исполнителями мероприятий Плана являлись 9 министерств и 2 федеральных агентства. Минтруд России являлся ответственным исполнителем 22 мероприятий Плана, Фонд – соисполнителем 15 мероприятий.

В целом мероприятия, включенные в План, соответствуют тем мерам, которые установлены в Национальной стратегии. Однако ряд положений Плана предусматривает несколько иной подход к механизму достижения поставленных задач.

Так, Национальная стратегия предполагает разработку и принятие федерального закона, определяющего основы государственной семейной политики. В тоже время Планом предусматривались разработка и утверждение распоряжением Правительства Российской Федерации Концепции семейной политики, представляющей собой систему принципов, задач и приоритетных мер, направленных на поддержку семьи.

Ряд положений Национальной стратегии не нашли отражения в Плане. Так, отсутствуют мероприятия по оптимизации полномочий государственных органов по защите прав детей, нормативное закрепление порядка межведомственного взаимодействия по предотвращению семейного неблагополучия, социального сиротства, защите прав и законных интересов детей, включенные в подраздел 3 «Первоочередные меры» раздела II «Семейная политика детствосбережения» Национальной стратегии.

В основном результатом реализации мероприятий Плана является подготовка нормативных правовых актов, докладов и методических рекомендаций. Анализ структуры Плана показал, что 26 мероприятий направлено на разработку соответствующей нормативной правовой базы, 15 мероприятий – на подготовку методических рекомендаций, 36 – на

подготовку докладов Правительству Российской Федерации по проблемам детства (из них 9 мероприятий направлено на проведение мониторингов с целью получения информации о результатах мер по поддержке детей и семей с детьми).

В итоговых документах в основном проводится описание действий, совершаемых при реализации отдельного мероприятия Плана, без соответствующей оценки степени их влияния на достижение ожидаемых результатов, определенных в каждом разделе Национальной стратегии.

В связи с этим, представляется затруднительным оценить степень взаимосвязи реализации мероприятий Плана с показателями, предусмотренными стратегическими и программными документами: Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁴, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года⁵, указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597), № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (далее – Указ № 606).

2. Оценка эффективности выполнения объектами экспертно-аналитического мероприятия первого этапа первоочередных мероприятий по реализации Национальной стратегии.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведена оценка эффективности выполнения первого этапа первоочередных мероприятий (2012-2014 годы) по реализации важнейших положений Национальной стратегии Минтрудом России, Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Тверская и Калининградская области).

Реализация Минтрудом России и Фондом первого этапа Национальной стратегии предусматривала исполнение мероприятий, направленных на:

подготовку нормативных правовых актов в целях выполнения запланированных мероприятий;

внедрение инновационных технологий и методов по сокращению детского и семейного неблагополучия в виде методических рекомендаций, программ и проектов;

проведение мониторинга проблем в сфере детства, решаемых в рамках Национальной стратегии.

Раздел I. «Семейная политика детствосбережения» Плана включает в себя 21 мероприятие, по 10 из которых Минтруд России является ответственным исполнителем.

⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

⁵ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351.

Пункт 1. Разработка концепции государственной семейной политики в Российской Федерации и предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в части семейной политики

Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года разработана и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р (на 1,5 месяца позже срока, установленного Планом).

План мероприятий на 2015-2018 годы по реализации Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации до 2025 года, в настоящее время не принят.

В части семейной политики внесены следующие изменения в законодательство Российской Федерации.

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» по вопросу выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком матерям, уволенным в период отпуска по беременности и родам» исключена дифференциация в размерах ежемесячных пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в отношении лиц, уволенных в связи с ликвидацией организации в период отпуска по уходу за ребенком, и матерей, уволенных по тем же основаниям в период отпуска по беременности и родам (установлен единый подход к определению размера указанного пособия - 40% среднего заработка, дохода, довольствия).

Продолжено совершенствование законодательства в части предоставления гражданам материнского (семейного) капитала. Так, принят Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в статьи 8 и 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее – Федеральный закон № 128-ФЗ), который направлен на предотвращение нарушений законодательства Российской Федерации при распоряжении средствами материнского (семейного) капитала, а также на защиту прав граждан при использовании данных средств на улучшение жилищных условий.

Приняты федеральные законы от 2 июля 2013 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и от 5 апреля 2013 г. № 51-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», в соответствии с которыми, начиная с 1 января 2013 года, увеличена социальная пенсия детям-инвалидам и инвалидам с детства I группы на 70 % (с 5 124 рублей до 8 704 рублей) и введено единовременное пособие в размере до 100,0 тыс. рублей при передаче ребенка-инвалида, ребенка в возрасте старше семи лет, а также детей, являющихся братьями и (или) сестрами, на воспитание в семью.

Принят Указ Президента от 26 февраля 2013 г. № 175 «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы», в соответствии с которым ежемесячные выплаты неработающему трудоспособному родителю или опекуну, ухаживающему за ребенком-инвалидом, увеличены в 4,6 раза (с 1 200 рублей до 5 500 рублей).

Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 258-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», регламентирующие порядок и условия предоставления государственной социальной помощи на основании социального контракта.

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей», в соответствии с которым с 1 сентября 2015 года организации для детей-сирот, в том числе российские детские дома, будут организованы по семейному типу и станут работать по новым правилам.

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в 2013 году в первом чтении принят проект федерального закона № 229790-6 «О внесении изменения в статью 218 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий увеличение стандартного налогового вычета за каждый месяц налогового периода родителям, супруге (супругу) родителя, усыновителям, супруге (супругу) усыновителя, на обеспечении которых находится ребенок, а также увеличение предельного размера дохода налогоплательщика в налоговом периоде, по достижении которого налоговый вычет не предоставляется. Следует отметить, что рассмотрение указанного законопроекта в 2014 году во втором чтении не проводилось.

Пункт 2. Разработка и утверждение стандартов минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам, определяющих основные показатели качества жизни детей

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выяснено, что в процессе проработки указанного пункта Плана Минтруд России представил в Правительство Российской Федерации доклад, в котором отметил, что для выведения всех малоимущих семей с детьми из бедности с применением стандартов их минимальных гарантий потребуется ежегодное выделение средств в сумме более 380 млрд. рублей, что в реальных условиях экономической ситуации в стране не представляется возможным. В этой связи, по мнению Минтруда России, утверждение стандартов минимальных гарантий доступа к доходам, определяющих основные показатели качества жизни детей, в настоящее время было бы преждевременно. Однако соответствующих изменений в План в целях исключения указанного пункта внесено не было.

В соответствии с поручением от 18 сентября 2013 г. № ОГ-П12-6658 Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю.Голодец Минтрудом России, Росстатом совместно с заинтересованными ведомствами дополнительно проанализировано состояние доходов и доступности социальных услуг для малообеспеченных семей с детьми. По результатам этой работы в Правительство Российской Федерации представлен комплекс мер, направленных на обеспечение гарантированного доступа к доходам и социальным услугам для семей с детьми, в том числе, малообеспеченных (далее – Комплекс мер). Указанный Комплекс мер утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю.Голодец 14 января 2014 года № 79п-П12.

Комплекс мер включает в себя меры по содействию занятости женщин, воспитывающих детей, повышению доходов и социальной поддержки семей с детьми, развитию социального обслуживания семей с детьми, развитию статистики доходов и социальной защите семей с детьми.

Указанные меры не являются стандартами минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам и не направлены на формирование данной системы стандартов, являющейся обязательным условием обеспечения определенного уровня и качества жизни детей.

Таким образом, стандарты минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам не разработаны. Пункт 2 Плана не выполнен.

Пункт 5. Софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при установлении нуждающимся в поддержке семьям ежемесячной денежной выплаты в случае рождения в них после 31 декабря 2012 г. третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста 3 лет.

Во исполнение Указа № 606 постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2012 г. № 1112 утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

Приказом Минтруда России от 22 ноября 2012 г. № 539н утверждена форма соглашения о предоставлении указанной субсидии.

Ежемесячная денежная выплата в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста 3 лет установлена в 65 субъектах Российской Федерации. В 2013 году софинансирование расходных обязательств за счет средств федерального бюджета осуществлялось в 50 субъектах Российской Федерации.

Федерации⁶ с неблагоприятной демографической ситуацией и величиной суммарного коэффициента рождаемости ниже средней по Российской Федерации, в 2014 году – в 51 регионе.

На указанные цели из средств федерального бюджета в 2013 году направлено 3,0 млрд. рублей, в 2014 году – 8,7 млрд. рублей. В 2014 году уровень софинансирования расходного обязательства субъектов Российской Федерации за счет субсидии не превысил 82%, в 2013 году – 90% (в соответствии с Указом № 606).

Средний размер ежемесячной денежной выплаты по Российской Федерации в 2013 году составлял 7 тыс. рублей, в 2014 году – 7,7 тыс. рублей.

При рождении третьего или последующего ребенка за три года (до достижения ребенком возраста трех лет) семья получает сумму, практически соизмеримую с материнским капиталом – более 250 тыс. рублей.

Установление ежемесячной денежной выплаты оказало позитивное влияние на рождение третьих и последующих детей, в тех регионах, где она предусмотрена.

В целом по Российской Федерации в 2013 году общее число рождений увеличилось на 0,3%, при этом число третьих рождений выросло на 9,6%, за 9 месяцев 2014 года уменьшилось на 2,37%, при этом доля третьих рождений увеличилась на 2,8%.

В 65-ти регионах, где установлена выплата, рост третьих и последующих рождений в 2013 году по сравнению с 2012 годом составил 110,6%, за 9 месяцев 2014 года – 103,5%.

В 18-ти регионах с благоприятной демографической ситуацией и высоким уровнем рождаемости, где данная мера не установлена, рост числа третьих и последующих рождений ниже и составляет 106,1%, за 9 месяцев 2014 года – 101,1%.

Пункт 6. Разработка и утверждение методики оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта различным категориям семей и детей

Методика оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта различным категориям семей и детей утверждена совместным приказом от 30 сентября 2013 года Минтруда России № 506н и Росстата № 389. Данная методика устанавливает перечень показателей для оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта и порядок их расчета, а также критерии эффективности оказания данной социальной помощи.

⁶ Перечень субъектов на 2013 год определялся распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. № 1354-р, на 2014 год – распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2034-р.

Анализ отчетных данных⁷ за 2013 год показывает, что степень внедрения указанной формы социальной помощи незначительна. Численность малоимущих граждан, имеющих детей, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в 63 регионах составила всего 3,2% от численности граждан, получающих государственную социальную помощь (63,4 тыс. человек).

В среднем по Российской Федерации размер государственной социальной помощи на основании социального контракта составил 31,8 тыс. рублей, в том числе семьям, имеющим детей – 33,0 тыс. рублей. В отдельных регионах предусматривался и более высокий размер помощи. Так, средний размер данной помощи в семьях с детьми в Республике Саха (Якутия) составил 119,8 тыс. рублей, в Ямало-Ненецком автономном округе – 97,2 тыс. рублей, в Камчатском крае – 79,4 тыс. рублей, в Республике Коми – 61,6 тыс. рублей.

Граждане заинтересованы в получении социальной помощи на основании социального контракта. Так, если в 2013 году в Тверской области заключили социальные контракты 16 многодетных малоимущих семей, то в 2014 году – 36 семей. Средний размер социальной помощи на основании социального контракта в Тверской области в 2013 году составил 87,5 тыс. рублей, в 2014 году – 142,9 тыс. рублей. На реализацию социального контракта в 2013 году направлено 1,4 млн. рублей, в 2014 году объем средств увеличился в 2,5 раза и составил 3,5 млн. рублей.

Анализ показал, что государственная социальная помощь на условиях социального контракта является экономически эффективной мерой поддержки малообеспеченных семей с детьми, как для участвующих в ней граждан, так и для бюджетов субъектов Российской Федерации. Согласно отчетным данным 85% семей, у которых завершился срок социального контракта, в дальнейшем за материальной помощью не обращались, поскольку их среднемесячные доходы увеличиваются. Так, в Тверской области по окончании социального контракта среднемесячный доход в семьях, имеющих детей, возрос в 1,5 раза, в Белгородской области – в 2,2 раза, Республике Коми – 2,1 раза, Ярославской и Курганской областях – 1,9 раза, Республике Саха (Якутия) – 1,6 раза.

В Калининградской области социальные контракты с гражданами в анализируемом периоде не заключались.

Пункт 9. Разработка мер по реализации Рекомендаций Комитета министров Совета Европы о политике в поддержку позитивного родительства

Минтрудом России совместно с Фондом разработаны и направлены в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и учреждения

⁷Приказ Росстата от 30 июля 2013 г. № 297, форма федерального статистического наблюдения № 1-соцконтракт.

социальной сферы и некоммерческие организации методические рекомендации, в которых определены основные направления поддержки ответственного родительства, примеры положительного опыта работы в регионах, а также сформулированы предложения по созданию условий для ответственного воспитания детей. Указанные методические рекомендации обобщают наиболее удачный опыт, имеющийся в регионах, по поддержке ответственного родительства и предусматривают его распространение по территории Российской Федерации.

Пункт 11. Внедрение новых технологий и методов раннего выявления семейного неблагополучия и оказания поддержки семьям с детьми, находящимися в социально опасном положении и иной трудной жизненной ситуации, социально-психологической реабилитации детей, пострадавших от жестокого обращения и преступных посягательств

Минтрудом России совместно с Минздравом России, Минобрнауки России, Фондом, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации подготовлен доклад о внедрении новых технологий и методов раннего выявления семейного неблагополучия и оказания поддержки семьям с детьми, находящимися в социально опасном положении и иной трудной жизненной ситуации, социально-психологической реабилитации детей, пострадавших от жестокого обращения и преступных посягательств.

В анализируемом периоде при финансовой поддержке Фонда осуществлялось внедрение новых социальных технологий. В 32 субъектах Российской Федерации было создано: 208 реабилитационных мобильных служб; 569 служб сопровождения семьи и участковых социальных служб; 198 служб помощи.

Условные расходы в расчете на создание (развитие) одной службы составили 137,4 тыс. рублей.

Кроме того, осуществлялось софинансирование внедрения:

технологии работы с индивидуально ориентированными коррекционными программами, в которых были задействованы 21,5 тыс. семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации. Условные расходы в расчете на оказание помощи одной семье составили 975 рублей;

эффективных технологий и методов социально-психологической реабилитации 4,5 тыс. детей, пострадавших от жестокого обращения и преступных посягательств. При этом была оказана помощь 360 семьям с детьми. Условные расходы в расчете на оказание социально-психологической помощи одному ребенку составили 2,8 тыс. рублей.

Пункт 12. Проведение ежегодной выставки-форума «Вместе - ради детей!» для выявления и распространения новых технологий и актуальных социальных практик по сокращению детского и семейного неблагополучия

Минтрудом России совместно с Фондом ежегодно проводилась выставка-форум «Вместе – ради детей!» в целях продвижения новых механизмов и технологий профилактики семейного и детского

неблагополучия, помощи детям и семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, а также распространения лучшего опыта работы в данной сфере. В 2012 году выставка прошла в г. Тюмени, в ней приняли участие около 350 членов делегаций из 44 субъектов Российской Федерации, в 2013 году указанное мероприятие проведено в г. Ульяновске (500 делегатов из 59 регионов), в 2014 году в г. Уфе. (400 участников из 60 регионов).

Затраты на проведение выставки составили: в 2012 году 5,1 млн. рублей, в 2013-2014 годах – ежегодно по 5,7 млн. рублей. Отчет о проделанной работе предоставлялся в Правительство Российской Федерации.

Пункт 14 Проведение ежегодного конкурса городов России, доброжелательных к детям, находящимся в трудной жизненной ситуации

Конкурс городов России, доброжелательных к детям, находящимся в трудной жизненной ситуации (далее - конкурс), проводится ежегодно, начиная с 2010 года. В 2012 году конкурс «Город без сирот» проведен в г. Дербент на его проведение Фондом израсходовано – 260 тыс. рублей. В 2013 и 2014 годах конкурсы «Ребенок должен жить в семье!» и «Дети разные важны!» проводились в г. Уфа и г. Саранск, на их проведение израсходовано по 120,0 тыс. рублей соответственно.

Приоритетной задачей, проводимых конкурсов являлась активизация деятельности органов местного самоуправления, учреждений и организаций всех форм собственности по улучшению положения нуждающихся в помощи детей и семей с детьми.

В рамках конкурса создавались или получили развитие городские советы опекунов, движение ответственного отцовства; помощь добровольцев, в том числе добровольцев-детей, воспитанникам интернатов, городская социальная реклама, телепроекты по привлечению внимания горожан к судьбам детей-сирот, родительские клубы.

Участие в конкурсе принимали ежегодно не менее 150 городов России из 53 субъектов Российской Федерации с целью определения трех лучших городов. Награждение проходило в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Победители конкурса награждены призами и дипломами.

Пункт 20. Развитие и модернизация инфраструктуры социальных служб в сфере поддержки семей с детьми, попавшими в кризисную ситуацию, в том числе пострадавшими от жестокого обращения

Подготовлен информационно-методический сборник, в котором представлены основные направления деятельности социальных служб в сфере поддержки данной категории семей, определяющие актуальность их дальнейшего развития, а также методические рекомендации, призванные способствовать модернизации инфраструктуры. Методические рекомендации основаны на обобщении итогов региональных программ, таких как «Защитим детей от насилия»; «Лига помощи»; «Никому не отдам», реализуемых при грантовой поддержке Фонда в 45 субъектах Российской Федерации. Общий

объем финансирования указанных программ составил 51,1 млн. рублей. Материалы методического сборника доступны для пользователей сети Интернет.

Пункт 21. Проведение мониторинга эффективности мер социальной поддержки семей, имеющих детей в возрасте до 3 лет

Минтрудом России совместно с Минрегионом России, Минобрнауки России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг эффективности мер социальной поддержки семей, имеющих детей в возрасте до 3 лет за 2010-2011 годы.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия дана оценка динамики ряда аналогичных показателей положения детей и семей с детьми за 2012-2013 годы.

Несмотря на различные меры поддержки, предоставляемые государством семьям с детьми, в 2013 году удельный вес детей в возрасте до 16 лет, денежные доходы которых ниже величины прожиточного минимума, в численности детского населения возрос на 0,3 процентных пункта (2012 г. – 17,9%, 2013 г. – 18,2%).

В 2013 году произошло увеличение удельного веса малоимущих домашних хозяйств с детьми в общей численности аналогичных домохозяйств на 1,8 процентных пункта (2012 г. – 62,2%, 2013 г. – 64,0%).

При этом следует отметить, что ухудшение уровня жизни возникает после рождения детей даже в полных семьях. Так, доля бедных семей с одним ребенком в анализируемом периоде стабильно составляет 16% среди полных семей, с двумя детьми – 30%, с тремя и более детьми – 50%.

В самом уязвимом положении находятся семьи с детьми в возрасте от полутора до трех лет. До достижения ребенком полутора лет работающие женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком, имеют право на получение ежемесячного пособия в размере 40% среднего заработка. После полутора лет они могут рассчитывать только на компенсационную выплату в размере 50 рублей в месяц за счет средств работодателя, что создает ситуацию, когда выплаты по уходу за ребенком практически отсутствуют, а выйти на работу не позволяет недостаток мест в дошкольных образовательных учреждениях для детей этого возраста.

Система государственных пособий гражданам, имеющим детей, финансируемых за счет средств регионального бюджета, включает выплату ежемесячного пособия на ребенка, ежемесячного пособия на ребенка одинокой матери, ежемесячного пособия на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, ежемесячного пособия на детей из многодетных семей, на детей – инвалидов, ежемесячного пособия семьям, в которых родители являются инвалидами, дополнительного к выплачиваемому из средств федерального бюджета ежемесячного пособия на детей, родители которых проходят военную службу по призыву и др.

В целом по Российской Федерации насчитывается более 40 видов ежемесячных пособий, выплачиваемых семьям с детьми.

Ежемесячные пособия на детей ежегодно получают около 9 млн. детей. Их размеры существенно отличаются по субъектам Российской Федерации, а также в зависимости от числа детей в семье.

В 2013 году в 37 регионах размер ежемесячного пособия на ребенка меньше 200 рублей, в 28 регионах – от 200 до 300 рублей, в 17 регионах свыше 300 рублей. В Тверской области размер пособий колеблется от 181 рубля до 700 рублей, а в Калининградской от 250 рублей до 1 550 рублей.

В 78 субъектах Российской Федерации осуществляется выплата пособий на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов.

Пособие на ребенка-инвалида предусмотрено в 19 субъектах Российской Федерации. Его размер колеблется от 250 рублей в Рязанской области до 8 057 рублей в Московской области.

В отдельных субъектах Российской Федерации дополнительно к федеральному единовременному пособию при рождении ребенка устанавливаются региональные единовременные выплаты при рождении детей. Так, в Воронежской области единовременная выплата на каждого рожденного ребенка осуществляется в размере 20 тыс. рублей. В Московской области размер единовременного пособия при рождении первого ребенка составляет 10 тыс. рублей, второго – 20 тыс. рублей, третьего и последующего ребенка – 30 тыс. рублей.

Выплата государственных пособий семьям, имеющим детей, осуществляется вне зависимости от категории семьи, ее социального статуса, материального положения родителей. В результате социальная помощь оказывается в большинстве случаев семьям с доходами выше прожиточного минимума, удельный вес которых среди получателей пособий составил в анализируемом периоде более 70% (2012 году – 79,2%, в 2013 году – 70,1%). При этом принцип адресности социальной защиты, означающий, что социальная помощь должна оказываться тем лицам, которые истинно в ней нуждаются, теряет практическое значение ввиду незначительности размера самих выплат, незаметных в семейном бюджете «благополучных» семей со средним уровнем дохода.

Раздел III. «Совершенствование медицинской помощи детям и формирование основ здорового образа жизни» включает в себя 11 мероприятий, по 4 из которых Минтруд России определен ответственным исполнителем.

Пункт 39 Подготовка рекомендаций субъектам Российской Федерации по расширению спектра предоставляемых услуг по реабилитации, оздоровлению и профилактике основных заболеваний в санаторно-курортных учреждениях и учреждениях социального обслуживания

Минтруд России разработал и направил (письмо от 26.12.2013 г. № 12-3/10/1-5994) в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Федерации указанные рекомендации, в которых обобщены лучшие практики субъектов Российской Федерации по данному направлению с целью обмена опытом и применения их.

Пункт 42. Внесение изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в части уточнения типов организаций отдыха и оздоровления детей

Соответствующие изменения внесены Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 328-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Пункт 43. Мониторинг проведения детской оздоровительной кампании

Минтрудом России совместно с Минобрнауки России, МЧС России, Минздравом России и МВД России на основании информации, предоставленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводились ежегодные мониторинги детской оздоровительной кампании.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты и реализуются региональные программы организации отдыха и оздоровления детей и подростков, включающие мероприятия по развитию материально-технической базы оздоровительных учреждений, определены виды учреждений отдыха и оздоровления детей, механизмы реализации основных направлений отдыха и организационно-методические вопросы.

Финансирование мероприятий по обеспечению отдыха и оздоровления детей ежегодно осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, федерального бюджета в части обеспечения оздоровительного отдыха детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (далее – дети в ТЖС), средств предприятий и родителей.

По данным мониторинга, по состоянию на 1 октября 2014 года отдыхом и оздоровлением охвачено 7,7 млн. детей, или 54,1% от общей численности детей школьного возраста в Российской Федерации, данный показатель остается на уровне 2012-2013 годов (7,6 млн. человек).

Особое внимание уделяется организации отдыха детей в ТЖС. Услуги по оздоровлению ежегодно получают 2,5 млн. детей.

В федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016-2017 годов средства на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации по проведению оздоровительной кампании детей в ТЖС не предусмотрены, в связи с чем в целом по Российской Федерации (по данным, полученным Минтрудом России из регионов) охват отдыхом и оздоровлением детей, находящихся в ТЖС, снизится, как минимум на 240 тыс. человек. Так, в Тверской области из-за отсутствия средств 6 тыс. детей не смогут получить путевки, в Калининградской области – 11 тыс. детей.

Снижение охвата организованным отдыхом и оздоровлением в период летних каникул увеличивает риски роста правонарушений в отношении несовершеннолетних и роста правонарушений, совершаемых самими несовершеннолетними.

Пункт 44. Мониторинг ситуации по вопросу сохранения, развития и предотвращения перепрофилирования детских оздоровительных организаций

Мониторинг ежегодно проводился Минтрудом России совместно с Минздравом России и Минобрнауки России.

В анализируемом периоде перепрофилировано 5 детских оздоровительных организаций: в 2012 – 4, в 2013 году – 1 (в Калининградской области). В 2014 году фактов перепрофилирования организаций отдыха детей и их оздоровления не зафиксировано.

Раздел IV. «Равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства» включает в себя 10 мероприятий, по 4 из которых Минтруд России определен ответственным исполнителем.

Пункт 48. Введение института социального сопровождения участковыми социальными работниками семей, имеющих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе разработка модельной программы социального сопровождения и реализация пилотных проектов не менее чем в 5 субъектах Российской Федерации

Минтрудом России обобщен опыт субъектов Российской Федерации – участников пилотного проекта, осуществляемого Фондом, а также подготовленные Фондом методические и информационные материалы, призванные содействовать внедрению социального сопровождения в систему социальной поддержки семей, воспитывающих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья. Обобщенные материалы вошли в информационно-методический сборник «Социальное сопровождение участковыми социальными работниками семей, имеющих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья».

Методические материалы подготовлены на основе результатов пилотного проекта по внедрению института социального сопровождения участковыми социальными работниками 4 тысяч семей, имеющих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в 5 субъектах Российской Федерации: Владимирской, Вологодской, Новосибирской, Псковской областях и Забайкальском крае.

На указанные мероприятия направлены денежные средства в виде грантов на общую сумму 42,3 млн. рублей.

Пункт 50. Внедрение новых технологий и методов работы по оказанию ранней помощи детям с ограниченными возможностями здоровья в возрасте до 3 лет, проведению коррекционной и реабилитационной работы с указанными детьми, психолого-педагогической, медико-социальной

реабилитации детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья

Минтруд России ежегодно представлял Правительству Российской Федерации доклад о внедрении новых технологий и методов работы по оказанию ранней помощи детям с ограниченными возможностями здоровья в возрасте до 3 лет, проведению коррекционной и реабилитационной работы с указанными детьми, психолого-педагогической, медико-социальной реабилитации детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Фондом в 2012 - 2014 годах поддержана реализация 39 региональных инновационных социальных программ, направленных на улучшение положения детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья и их семей в 32 субъектах Российской Федерации. На реализацию данных проектов Фондом выделено 574,7 млн. рублей, при этом объем финансирования указанных мероприятий ежегодно увеличивался (в 2012 году – 136,7 млн. рублей, в 2013 – 217,4 млн. рублей, в 2014 году – 220,6 млн. рублей).

В рамках программ повышена профессиональная компетенция 2,7 тысяч специалистов, непосредственно работающих с детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья и семьями, воспитывающими таких детей, 3,8 тысяч родителей обучено методам реабилитационной работы.

Кроме того, на реализацию 231 инновационного социального проекта, осуществляемого государственными и муниципальными учреждениями, некоммерческими организациями и общественными объединениями на конкурсной основе, в целях социальной поддержки 6,5 тысяч детей-инвалидов и их семей Фондом направлено в 2012 – 2014 годах 112,7 млн. рублей.

Вместе с тем, остаются нерешенными вопросы реабилитации и социализации детей-инвалидов. Ежегодно 2 тыс. выпускников интернатных учреждений, после достижения 18-летнего возраста, не имея возможности освоить профессиональные навыки и трудоустроиться, переводятся на полное обеспечение в государственные стационарные учреждения социального обслуживания.

Пункт 51. Дополнение классификаций и критериев установления инвалидности для детей кодификатором категорий инвалидности, дифференцированных по преимущественным видам помощи, в которых нуждается инвалид в повседневной жизни, с учетом положений Международной классификации функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья

Пункт не выполнен. Минтрудом России подготовлен законопроект, предусматривающий установление гражданам, признанным инвалидами, не только групп и причин инвалидности, но и категорий инвалидности, дифференцированных по преимущественным видам помощи, в которых

нуждается инвалид в повседневной жизни, с учетом Международной классификации функционирования. Законопроект не поддержан Правительством Российской Федерации. Соответствующий доклад направлен Президенту Российской Федерации Правительством Российской Федерации (от 9 декабря 2014 г. № 8254п-П8).

Пункт 52. Совершенствование механизма межведомственного взаимодействия федеральных учреждений медико-социальной экспертизы и психолого-медико-педагогических комиссий

Минтрудом России издан приказ от 10 декабря 2013 г. № 723 «Об организации работы по межведомственному взаимодействию федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы с психолого-медико-педагогическими комиссиями».

Раздел V. «Создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия» включает в себя 16 мероприятий, по 3 из которых Минтруд России определен ответственным исполнителем. Ключевым событием указанных мероприятий является доклад в Правительство Российской Федерации с информацией о проделанной работе в соответствии с содержанием мероприятия.

Пункт 57. Подготовка предложений по ратификации Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье

Подготовлены предложения по ратификации Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье.

Пункт 61. «Внедрение новых технологий и методов работы по профилактике правонарушений несовершеннолетних, в том числе повторных, обеспечению досудебного и судебного сопровождения несовершеннолетних, вступивших в конфликт с законом, а также несовершеннолетних, отбывающих или отбывших наказание в местах лишения и ограничения свободы»

Мероприятие осуществлялось в рамках программы Фонда «Не оступись!». На 2013 год для выполнения указанного пункта плана первоочередных мероприятий Фондом предусмотрено 6 самостоятельных мероприятий, на 2014 год соответственно – 5 мероприятий.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выяснено, что в 2013 году по сравнению с 2012 годом количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, увеличилось на 6,6% (с 52,2 тыс. случаев до 55,6 тыс. случаев). По итогам 2013 года число подростков, повторно совершивших преступления, увеличилось на 8,8%. При этом тенденция роста рецидива среди них была отмечена в 52 регионах России.

Учитывая неблагоприятный ход достижения ожидаемого результата, важно обратить внимание на произошедшее снижение в 2014 году динамики активности Фонда по направлению «Социальная реабилитация детей,

находящихся в конфликте с законом». Так, если грантовую поддержку в 2012 году Фонд оказывал по 17 программам и 30 проектам на общую сумму 100,1 млн. рублей, то в 2014 году – по 9 программам и 31 проекту на общую сумму 70,1 млн. рублей. Таким образом, количество программ сократилось на 47%, с одновременным сокращением финансирования на 30%. При этом средства субъектов на указанные цели в рамках региональных программ сократились на 9,4%.

Пункт 68. Проведение общенациональной информационной кампании по противодействию жестокому обращению с детьми

В 2013 году разработана стратегия информационной кампании, определяющая единые подходы к информационно-коммуникативным мероприятиям (создание и размещение рекламно-информационных мероприятий, проведение акций и мероприятий), направленным на продвижение ответственного родительства и отказ от жестокого обращения с детьми, пропаганду семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др. мероприятия. Объемы финансирования на проведение общенациональной информационной кампании по противодействию жестокому обращению с детьми ежегодно увеличиваются, темп роста к 2012 году составил 15,2 раза (в 2012 году 7,7 млн. рублей, в 2013 году – 81,2 млн. рублей, в 2014 году – 116,8 млн. рублей).

Фондом совместно с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществлялось проведение общенациональной информационной кампании по противодействию жестокому обращению с детьми. В 2013 году подготовлены и распространены для размещения в средствах массовой информации и телекоммуникационной сети «Интернет» во всех субъектах Российской Федерации 9 видеороликов, 6 рекламно-информационных макетов для размещения в форматах наружной рекламы и в прессе, более 10 форматов интернет-баннеров, 3 радиоролика по ответственному родительству.

Пункт 70. Обеспечение деятельности единого общероссийского детского «телефона доверия»

С целью обеспечения деятельности детского «телефона доверия» и повышения качества телефонного консультирования (оплата телефонного трафика, обучение специалистов, организационно-методическая поддержка региональных служб детского «телефона доверия», информационно-рекламная кампания о его работе) Фондом организовано финансирование данного мероприятия: в 2012 году на сумму 66 млн. рублей, в 2013 году – 16,9 млн. рублей; в 2014 году – 104,6 млн. рублей. Кроме того, в 2013 году Фонд выделил 6,4 млн. рублей из средств благотворительных пожертвований.

Сокращение в 2013 году объемов финансирования деятельности детского «телефона доверия» более чем в 3 раза произошло за счет

исключения из структуры расходов рекламных мероприятий, увеличение объема финансирования в 2014 году связано с введением круглосуточной работы «телефона доверия» и организацией дополнительных мест для операторов.

Деятельность детского «телефона доверия» (8-800-2000-122) осуществляется с сентября 2010 года. За указанный период поступило более 3 млн. звонков, то есть более 75 тыс. звонков в месяц.

По состоянию на 1 января 2014 года к детскому «телефону доверия» подключены 233 организации во всех субъектах Российской Федерации, из которых 109 служб (46,8%) в 62 субъектах Российской Федерации работают в круглосуточном режиме.

Раздел VII. Механизм реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы

Пункт 74. Разработка системы индикаторов для мониторинга эффективности мероприятий по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы

Приказом Росстата от 28 декабря 2012 г. № 662 утверждена система индикаторов для мониторинга эффективности мероприятий по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы (далее – Система индикаторов).

Система индикаторов состоит из 102 показателей, выстроенных по направлениям Национальной стратегии (по 77 показателям сбор значений осуществляется ежегодно, по 16 – один раз в два года, по 6 – 1 раз в пять лет, по 1 – ежеквартально и по 1 – ежемесячно). В соответствии с утвержденной периодичностью информация о значениях установленных показателей размещается на интернет-сайте Росстата.

Анализ показывает, что утвержденная система индикаторов не является индикативной, поскольку конечные значения ожидаемых результатов не определены. В этой связи мониторинг эффективности мероприятий по реализации Национальной стратегии с применением утвержденной системы позволяет оценить лишь динамику изменения ситуации, а не риски в достижении конечных результатов.

Пункт 78. Создание банка инновационных региональных программ, методов и технологий работы в сфере защиты прав детей

Фондом подготовлены и направлены (письмо от 12.12.2013 г. №944-05-МГ) в Минтруд России методические рекомендации для органов власти субъектов Российской Федерации по формированию банков инновационных региональных программ, методов и технологий работы в сфере защиты прав детей.

Целевой группой пользователей методических рекомендаций являются: руководители и специалисты органов власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие разработку и реализацию региональных программ, а также участвующие в разработке и формировании банков

инновационных региональных программ, методов и технологий работы в сфере защиты прав детей;

руководители и специалисты учреждений, некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги детям и семьям с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, и применяющих в работе методы и технологии работы в сфере защиты прав детей.

Пункт 79. Подготовка государственного доклада Российской Федерации о реализации Конвенции о правах ребенка

Указанный пункт был исключен распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2014 г. № 1138-р в связи с переносом рассмотрения шестого и седьмого докладов в Комитете ООН по правам ребенка на 2019 год.

3. Анализ влияния реализации Плана на достижение стратегических показателей в сфере поддержки семьи и детей.

В Плане отсутствует система целевых значений показателей (индикаторов), по которым можно оценить степень влияния реализации его основных мероприятий на достижение стратегических целевых показателей, а также эффективность и результативность ресурсного обеспечения действий в интересах детей.

Ряд целевых индикаторов установлен в иных стратегических документах, в том числе в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в государственных программах Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» и «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы, «Содействие занятости населения», а также в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

В государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (подпрограмма 1 «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» и подпрограмма 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей») определены целевые индикаторы, корреспондирующие с ожидаемыми результатами Национальной стратегии:

повышение суммарного коэффициента рождаемости к 2018 году до 1,753;

снижение бедности отдельных категорий граждан – получателей мер социальной поддержки – до 9,7% от общей численности населения;

доведение доли малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь, до 6,5%;

снижение доли безнадзорных и беспризорных детей в общей численности детского населения до 0,13%;

доведение доли детей-сирот, переданных на воспитание в семьи в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей до 82%;

увеличение доли детей-инвалидов, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания в общей численности детей-инвалидов до 99%.

В государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы (подпрограмма 1 «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения») предусмотрены мероприятия по обеспечению доступности объектов в приоритетных сферах жизнедеятельности и обеспечении инклюзивного образования для детей-инвалидов.

Одной из задач, которая должна быть решена в рамках государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения», является содействие занятости женщин, имеющих несовершеннолетних детей и детей-инвалидов. Однако в Госпрограмме отсутствуют мероприятия направленные на содействие занятости женщин, имеющих малолетних детей, а также не установлены соответствующие целевые индикаторы и показатели.

Анализ свидетельствует, что по ряду показателей, характеризующих социальное положение детей, в ходе реализации Плана сложились определенные позитивные тенденции. Так, темп снижения численности детей, оставшихся без попечения родителей, в 2013 году по сравнению с 2011 годом составил 19,5 процентных пункта, а доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях граждан Российской Федерации, в общем числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», выросла на 4,3 процентных пункта. На 63,3 процентных пункта увеличилось число семей, желающих принять ребенка на воспитание.

Численность детей, родители которых лишены родительских прав, в 2013 году по сравнению с 2011 годом сократилась на 20,6%, при этом численность детей, родители которых ограничены в родительских правах, выросла на 8%. Это может свидетельствовать о результативности профилактической работы органов опеки и попечительства по сохранению детей в кровных семьях.

В 2013 году число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в государственных учреждениях, уменьшилось на 10,8 процентных пункта.

В 2013 году незначительная положительная динамика занятости женщин, имеющих детей дошкольного возраста (рост 0,1 процентных пункта к показателю 2011 года), и уровня безработицы женщин, имеющих детей дошкольного возраста (рост на 1,1 процентных пункта к показателю

2011 года), свидетельствует о наличии проблем с профессиональным образованием и трудоустройством указанной категории женщин и затрудняет выход семей с малолетними детьми из зоны риска попадания в бедность.

Утвержденная Система индикаторов для мониторинга эффективности мероприятий по реализации Национальной стратегии позволяет отследить динамику по отдельным показателям, однако не дает возможности сделать выводы о том, будут ли в установленные сроки достигнуты целевые индикаторы, установленные в стратегических документах.

4. Анализ мер, принимаемых субъектами Российской Федерации в целях исполнения Указа № 761 в части разработки региональных стратегий (программ) действий в интересах детей.

В целях исполнения пункта 4 Указа № 761 в субъектах Российской Федерации (кроме Республики Крым и г. Севастополь) были разработаны и приняты региональные стратегии действий в интересах детей (в 73 субъектах), в 5 субъектах – планы мероприятий по реализации Национальной стратегии (Самарская, Ивановская, Нижегородская, Тюменская и Ростовская области), в 4 субъектах – программы действий в интересах детей (Мурманская, Оренбургская области, Республики Адыгея и Чувашия), а в Калининградской области принята Концепция действий в интересах детей.

Во всех регионах определен механизм организационно-правового характера, позволяющий обеспечить реализацию Национальной стратегии.

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации утверждены планы реализации региональных стратегических документов по вопросам реализации Национальной стратегии, мероприятия которых в зависимости от направления деятельности включены в действующие целевые и государственные программы, структура которых корреспондируется с Планом.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в Тверской области обеспечена координация деятельности органов исполнительной власти по реализации региональной стратегии действий в интересах детей через образованные при Губернаторе и правительстве области советы, комиссии и рабочие группы. В Калининградской области межведомственную координацию реализации Концепции действий в интересах детей осуществляет служба Уполномоченного по правам ребенка при Губернаторе.

Указанные Концепция и региональная стратегия (далее – региональные стратегические документы) реализуются через региональные долгосрочные целевые программы по защите материнства, отцовства и детства, в том числе по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по профилактике правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних.

В 2013 – 2014 годах стратегия деятельности органов социальной защиты населения и служб помощи семье и детям была переориентирована на организацию раннего выявления неблагополучия.

Приоритеты деятельности органов социальной защиты населения и органов опеки и попечительства в Тверской и Калининградской областях были направлены на профилактику семейного неблагополучия. В регионах на основе новых методик и лучших существующих практик, распространяемых Фондом, созданы новые стационарозамещающие службы.

В Калининградской области указанные мероприятия осуществлялись в рамках областного бюджета. В связи с сокращением числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в стационарных учреждениях на 410 человек, 7 детских домов реформированы в Центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, с широким спектром услуг для детей, замещающих семей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В Калининградской области сформирована единая структура социальной помощи населению, направленная на комплексное решение проблем социального сиротства, раннего выявления семейного неблагополучия и оказания своевременной помощи семье по выводу из трудной жизненной ситуации. Разработаны методические рекомендации, регламенты и порядки взаимодействия органов социальной защиты населения, опеки и попечительства, служб помощи семье и детям. Внедрение и реализация данных документов способствовала сокращению числа семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, социально опасном положении.

Тверская область осуществляла модернизацию региональной системы помощи семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации, при помощи грантовой поддержки Фонда в рамках региональных программ «Раннее выявление семейного неблагополучия и кризисная помощь» и «Откроем детям сердца».

На реализацию программы «Раннее выявление семейного неблагополучия и кризисная помощь» направлено 46,1 млн. рублей, из них средства Фонда – 11,9 млн. рублей (25%). За счет указанных средств открыты: отделения ранней помощи для детей с нарушением в развитии от 0 до 4-х лет на базах 7 реабилитационных центров для детей и подростков с ограниченными возможностями; отделение восстановительной медицины для детей с нарушением развития на базе детской больницы; группы кратковременного пребывания детей с нарушением в развитии на базах 4 детских дошкольных учреждений. Кроме того, обучено 110 специалистов из учреждений социальной защиты населения, дошкольного образования, здравоохранения, работающих с детьми с нарушениями в развитии по новым социальным технологиям по оказанию консультативной помощи родителям, воспитывающим детей с нарушениями развития, оказанию ранней помощи детям с нарушениями в развитии. Кроме того, проведено оснащение

специализированным, реабилитационным оборудованием 12 учреждений, которые предоставляют услуги ранней помощи семьям, воспитывающим детей с нарушением в развитии.

На реализацию программы «Откроем детям сердца» направлено 81,8 млн. рублей, из них средства Фонда – 14,9 млн. рублей (18,2 %). За счет указанных средств открыта линия детского «телефона доверия» с единым всероссийским номером, кадровый состав обучен работе на линии. Кроме того, прошли обучение по инновационным социальным технологиям, направленным на определение степени риска и оценки безопасности проживания ребенка в неблагополучной семье 150 специалистов субъектов профилактики; открыты две социальные гостиные; оснащены реабилитационным и игровым оборудованием пять пилотных площадок; в деятельность субъектов профилактики внедрен межведомственный механизм раннего выявления семей с детьми, находящихся на ранней стадии семейного неблагополучия, оказания им своевременной помощи в кризисной ситуации; открыты 45 отделений по работе с семьей и детьми в комплексных центрах социального обслуживания населения Тверской области.

Реализация поставленных задач позволила осуществить системный подход в вопросе оказания помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении, не допустить изъятие ребенка из кровной семьи, сократить число детей, оставшихся без попечения родителей, и, в перспективе, переориентировать работу учреждений, оказывающих социальные услуги населению, на сопровождение семей и предоставление им такого комплекса услуг, который позволит значительно увеличить число благополучных семей.

В Тверской области целевые индикаторы (показатели) ожидаемых результатов установлены региональным стратегическим документом, что позволяет оценить результативность мер и их достижимость при сложившейся динамике к 2017 году.

В Калининградской области целевые индикаторы (показатели) региональным стратегическим документом не предусмотрены, а включены в 9 региональных программ, мероприятия которых направлены на решение задач в сфере детства. В этой связи оценка результативности принимаемых мер проводилась на основании выборочных статистических данных, полученных в ходе региональных статистических наблюдений.

Анализ показал, что меры, предпринимаемые в Тверской и Калининградской областях по улучшению положения детей и семей с детьми оказали положительное влияние на динамику основных показателей, характеризующих социальное положение детей и семей с детьми, за исключением сокращения бедности среди семей с детьми и преступности среди несовершеннолетних и в отношении них.

5. Финансовое обеспечение реализации Плана первоочередных мероприятий реализации Национальной стратегии.

Анализ финансового обеспечения реализации Плана показал, что выполнение предусмотренных мероприятий Минтрудом России осуществлялось в пределах собственных полномочий без выделения дополнительного финансирования. Вместе с тем, для достижения ожидаемого результата Национальной стратегии по снижению уровня бедности, дефицита доходов у семей с детьми и ликвидации крайних форм проявления бедности в 2012 – 2014 годах Минтрудом России в субъекты Российской Федерации направлены межбюджетные трансферты на общую сумму 201,6 млрд. рублей.

Наибольшая доля средств, направляемых в регионы (2012 год – 96,2%, 2013 год – 93,2%, 2014 год – 85,5%), приходится на субвенции для выплаты государственных пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, лицам, уволенным в связи с ликвидацией организаций (далее – выплаты пособий незастрахованным гражданам)⁸. Общий объем субвенций в анализируемом периоде составил 185,1 млрд. рублей (2012 г. 57,2 млрд. рублей, 2013 г. – 62,4 млрд. рублей, 2014 г. – 65,5 млрд. рублей). Расчет потребности в средствах федерального бюджета осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Начиная с 2013 года, за счет средств федерального бюджета предоставляются субсидии на ежемесячные денежные выплаты, назначаемые в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет (далее – ежемесячная денежная выплата), доля которых в общей сумме расходов на эти цели в 2013–2014 годах составляет 4,5% и 11,6% соответственно. Наблюдается значительный рост объемов финансирования данного вида выплат в 3 раза с 3,0 млрд. рублей в 2013 году до 8,7 млрд. рублей 2014 году.

Для выплаты единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, Минтруд России в анализируемом периоде направил субсидии в субъекты Российской Федерации в общей сумме 4,7 млрд. рублей (2012 г. – 2,2 млрд. рублей, 2013 – 1,4 млрд. рублей, 2014 г. – 1,1 млрд. рублей). Следует отметить, что по данному виду пособий ежегодно образуется остаток неиспользованных ассигнований (2012 г. – 0,08 млрд. рублей, 2013 г. – 0,09 млрд. рублей, 2014 год – 1,1 млрд. рублей), что может свидетельствовать о некачественном планировании данных расходов в регионах, которое ведет к риску неэффективного использования бюджетных средств.

⁸Право незастрахованных граждан на получение государственных пособий установлено Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Нормативными публичными обязательствами, реализуемыми Минтрудом России, являются компенсационные выплаты женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией организации. На указанные цели ежегодно выделяется в пределах 3,9 млн. рублей, которые ежегодно используются не в полном объеме (2012 год – 79%, 2013 год – 65%, 2014 год – 61,5%), что также свидетельствует о недостатках планирования.

Согласно информации, полученной в ходе экспертно-аналитического мероприятия, на выплату региональных пособий семьям, имеющим детей, субъектами Российской Федерации было израсходовано в 2012–2013 годах 95,5 млрд. рублей, по оперативным данным в 2014 году – 51,5 млрд. рублей. Общий объем средств, направляемый субъектами Российской Федерации на выплату данных пособий, в анализируемом периоде составил – 147,0 млрд. рублей.

Таким образом, финансирование расходов по выплате ряда пособий и компенсационных выплат Минтрудом России и субъектами Российской Федерации составило в 2012 – 2014 годах – 348,6 млрд. рублей (2012 год – 108,3 млрд. рублей, 2013 год – 113,5 млрд. рублей, 2014 год – 126,8 млрд. рублей) и объем средств на выплату этих пособий ежегодно увеличивается (в 2013 году по сравнению с 2012 годом на 4,8%, в 2014 году по сравнению с 2013 годом на 10,2%).

Особое значение при реализации мероприятий Национальной стратегии имеет организация детского отдыха и оздоровления детей в ТЖС, проводимая как за счет средств субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и прочих источников, так и за счет средств федерального бюджета. В 2012-2014 годах на детский отдых детей субъектам Российской Федерации направлены субсидии в общей сумме 15,4 млрд. рублей (с учетом средств на отдых и оздоровление детей в детских лагерях, расположенных в Республике Крым и г. Севастополе – 1,8 млрд. рублей).

В анализируемом периоде Фонд осуществлял реализацию мероприятий, предусмотренных Планом, в рамках полученной субсидии из средств федерального бюджета в общей сумме 2,2 млрд. рублей⁹.

Фондом за счет полученных им из федерального бюджета средств реализовывались программы, направленные на внедрение инновационных методик и технологий работы, пропаганду семейных ценностей, организацию психологической поддержки детям и их родителям, осуществлялись социологические исследования и публикации по наиболее актуальным темам, проводились акции по привлечению органов власти, некоммерческих и коммерческих организаций, общественных объединений к решению проблем в сфере детства.

⁹ на основании правил предоставления субсидий, утвержденных приказами Минздравсоцразвития России от 17 мая 2012 г. № 552н, Минтруда России от 14 мая 2013 г. № 204н и от 12 февраля 2014 г. № 98н.

Информация об объемах финансирования мероприятий по приоритетным направлениям деятельности Фонда характеризуется следующими данными:

№№ п/п	Наименование показателей	факт		
		2012 г.	2013 г.	2014 г. (9 месяцев)
	Получено средств федерального бюджета	500,0	750,0	950,0
1	ВСЕГО расходов по трем приоритетным направлениям	496,6	725,3	739,3
1.1	«Профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства детей»	289,5	321,0	396,5
1.2	«Социальная поддержка семей с детьми-инвалидами»	155,7	307,9	272,8
1.3	«Социальная реабилитация детей, находящихся в конфликте с законом»	51,5	96,4	70,0

Общий объем средств, израсходованных Фондом на реализацию Плана, составил 1,96 млрд. рублей, или 89,1% от полученной из федерального бюджета субсидии.

По объему финансового обеспечения из трех названных направлений деятельности Фонда преобладающим является «Профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства детей»: доля расходов на данное направление составляла в 2012 году – 58,2%, в 2013 году – 44,3%, в 2014 году – 53,6 процента.

Реализация приоритетных направлений деятельности Фонда осуществлялась путем проведения им конкурсов среди органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, некоммерческих организаций на право получения денежных средств в виде гранта на осуществление соответствующих мероприятий в рамках региональных инновационных социальных программ и инновационных социальных проектов в целях выполнения мероприятий Плана.

Средства на реализацию программ выделялись на основе соглашений, заключенных Фондом с высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и грантополучателями средств (государственные учреждения и иные некоммерческие организации (далее – НКО)).

К выполнению социальных инновационных проектов Фондом привлечен ряд некоммерческих организаций, таких как: благотворительный фонд содействия семейному устройству детей-сирот «Измени одну жизнь», благотворительный фонд помощи детям-сиротам «Здесь и сейчас», благотворительный фонд «Будущее сейчас», Пензенская региональная общественная организация по содействию социальной адаптации «Благовест», негосударственное образовательное учреждение дополнительного образования взрослых «Центр развития семейных форм устройства детей», Амурская региональная общественная организация содействия приемным семьям «Мамонтёнок» и др. По результатам конкурсного отбора, в 2012 году грантовую поддержку Фонда получила 41 НКО на общую сумму 17,7 млн. рублей, в 2013 году – 48 НКО (34,6 млн.

рублей), в 2014 году – 55 НКО (39,0 млн. рублей). Приведенные данные свидетельствуют как об увеличении числа НКО, привлекаемых Фондом к решению проблем семьи и детства, так и объемах их финансирования.

Анализ взаиморасчетов Фонда с грантополучателями по возврату неиспользованных средств показал, что в 2012 году объем неиспользованных грантополучателями (как по региональным программам, так и по социальным проектам) составил 45,9 млн. рублей, а в 2013 году – 28,6 млн. рублей, или в 1,6 раза меньше, чем в предыдущем году.

По данным отчетов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2012 год, по 42 региональным программам и социальным проектам фактически подтвержденные расходы были меньше объема полученных средств, что предопределило возврат таких средств в Фонд в 2013 году. Данные факты указывают на некачественное планирование, ведущее к возникновению рисков неэффективного использования средств.

Следует отметить, что возврат неиспользованных денежных средств по итогам выполнения мероприятий региональных программ предусмотрен трехсторонними соглашениями между Фондом, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (координатор) и грантополучателем.

Наиболее крупные суммы возврата отмечены по Томской области – 14,5 млн. рублей, Костромской области – 8,4 млн. рублей, Калужской области – 6,2 млн. рублей, Вологодской области – на сумму 1,5 млн. рублей.

Основной причиной образования остатков средств у грантополучателей является их позднее (как правило, в конце года) перечисление Фондом.

При выделении грантов Фондом соблюдался принцип, при котором ежегодный объем средств, выделяемых на реализацию каждой региональной программы, не должен превышать 30 процентов от общего объема средств, предусматриваемых на реализацию мероприятий бюджетом программы. Фактически, указанная доля сложилась на значительно меньшем уровне и варьировалась в интервале 5-7%.

В 2012 году из бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию региональных социальных программ, в которых использовались средства, выделенные Фондом в виде грантов, направлено 9,5 млрд. рублей, в 2013 году – 8,6 млрд. рублей, в 2014 году предусмотрено 9,0 млрд. рублей.

Контрольно-ревизионным отделом Фонда (далее – КРУ Фонда) регулярно (в соответствии с планом) осуществляются контрольные мероприятия по проверке целевого и эффективного использования выделенных Фондом денежных средств в виде гранта на реализацию программ в регионах. Так, Фондом в ходе камеральной проверки отчетных финансовых документов, представленных Правительством Ставропольского края о расходовании средств на реализацию подпрограммы «Право ребенка на семью в Ставропольском крае на 2011-2013 годы» краевой целевой

программы «Развитие образования в Ставропольском крае на 2010-2013 годы», были выявлены не предусмотренные за счет средств гранта расходы на общую сумму 1,3 млн. рублей. На момент завершения экспертно-аналитического мероприятия в Фонд возвращена только часть остатка средств гранта в сумме 0,7 млн. рублей (58,6% суммы задолженности). Фондом принимаются меры о разрешении данной ситуации в досудебном порядке.

6. Выводы.

1. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы разработана в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации как государства-участника Конвенции о правах ребенка и утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы».

В соответствии с пунктом 2 Указа №761 в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией Национальной стратегии, Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1274 образован Координационный совет при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы.

В целях исполнения пункта 4 Указа № 761 во всех субъектах Российской Федерации (кроме Республики Крым и г. Севастополь) в течение 2014 года были разработаны и приняты региональные стратегические документы в отношении действий в интересах детей.

2. В целях реализации Национальной стратегии в 2012-2014 годах в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Указа №761 распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1916-р принят план первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии. План утвержден с отклонением от установленного Указом № 761 срока на 1,5 месяца.

План сформирован по 7 направлениям, которые в основном соответствуют разделам Национальной стратегии. Однако название 3-го направления Плана не в полной мере корреспондирует разделу Национальной стратегии, предполагающей создание здравоохранения, дружественного к детям, а не совершенствование медицинской помощи, как это обозначено в Плане.

Ряд мероприятий, включенных в План, предусматривает несколько иной подход к механизму достижения поставленных задач, установленных Национальной стратегией. Это касается, в первую очередь, разработки и принятия Федерального закона, определяющего основы государственной

семейной политики, вместо которого в соответствии с Планом распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р была утверждена Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года.

В Плате отсутствуют включенные в подраздел 3 «Первоочередные меры» раздела «Семейная политика детствосбережения» Национальной стратегии мероприятия по оптимизации полномочий государственных органов по защите прав детей, нормативному закреплению порядка межведомственного взаимодействия по предотвращению семейного неблагополучия, социального сиротства, защите прав и законных интересов детей.

В основном результатами реализации мероприятий Плана являются организационные меры и меры нормативного правового регулирования, без соответствующей оценки степени их влияния на достижение ожидаемых результатов, определенных в каждом разделе Национальной стратегии.

В этой связи представляется затруднительным оценить взаимосвязь реализации мероприятий Плана с конкретными показателями, зафиксированными в принятых стратегических и программных документах.

3. План первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии, с учетом внесенных в него изменений, включал в себя 77 пунктов, из которых 26 мероприятий направлено на разработку соответствующей нормативной правовой базы, 15 мероприятий – на подготовку методических рекомендаций, 36 – на подготовку докладов Правительству Российской Федерации по проблемам детства (из них 9 мероприятий направлено на проведение мониторингов с целью получения информации о результатах мер по поддержке детей и семей с детьми).

За проверяемый период из 22 мероприятий плана, закрепленных за Минтрудом России, как ответственным исполнителем, 20 мероприятий выполнено в срок, 2 мероприятия не выполнено.

Система стандартов минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам, являющаяся обязательным условием обеспечения определенного уровня и качества жизни детей (пункт 2 Плана), не создана в связи с тем, что, по данным Минтруда России, для выведения всех малоимущих семей с детьми из бедности с применением стандартов потребуется ежегодное выделение средств в объеме более 380 млрд. рублей. Вместо указанных стандартов в соответствии с решением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец был утвержден комплекс мер, направленных на обеспечение гарантированного доступа к доходам и социальным услугам для семей с детьми.

Мероприятие по пункту 51 («Дополнение классификаций и критериев установления инвалидности для детей кодификатором категорий инвалидности, дифференцированных по преимущественным видам помощи,

в которых нуждается инвалид в повседневной жизни, с учетом положений Международной классификации функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья») также не выполнено. Минтрудом России подготовлен соответствующий законопроект, который не был поддержан Правительством Российской Федерации.

4. Нормативная правовая база, разработанная на первом этапе реализации Национальной стратегии, в целом позволяла решать поставленные в ней задачи.

Минтрудом России осуществлена разработка 5 нормативных правовых актов в целях реализации Национальной стратегии.

Вместе с тем переход ко второму этапу потребует дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере семейной политики в направлении совершенствования системы налоговых вычетов для семей с детьми, а также внесения изменений в законодательство Российской Федерации в целях обеспечения регулярности выплат алиментов в отношении детей.

5. В целях оценки эффективности реализации Национальной стратегии создана соответствующая система индикаторов для мониторинга эффективности мероприятий из 102 показателей. Однако утвержденная система показателей не является индикативной, поскольку конечные значения ожидаемых результатов не определены. В этой связи мониторинг эффективности мероприятий по реализации Национальной стратегии с применением утвержденной системы позволяет оценить лишь динамику изменения ситуации, однако не дает возможности сделать выводы о том, будут ли в установленные сроки достигнуты целевые индикаторы, установленные в стратегических документах.

6. Реализация мер Национальной стратегии в 2012 – 2014 годах не обеспечила существенного повышения уровня жизни семей с детьми.

Удельный вес детей в возрасте до 16 лет, денежные доходы которых ниже величины прожиточного минимума, в численности детского населения составил в 2011 году – 19,9%; в 2012 году – 17,9%; в 2013 году – 18,2%.

Более половины бедных семей, то есть семей, чьи доходы ниже прожиточного минимума – это семьи с детьми до 16 лет. Согласно данным Росстата в 2013 году удельный вес малоимущих домашних хозяйств с детьми в общей численности аналогичных домохозяйств составил 64,0% (в 2011 году – 59,7%, в 2012 году – 62,2%).

6.1. Эффективность мер социальной поддержки, предоставляемой в денежной форме, невысока.

Ежемесячные пособия на детей в 2011 – 2013 годах ежегодно получали более 9 млн. человек. При этом виды и размеры пособий значительно различаются по субъектам Российской Федерации. В целом насчитывается более 40 видов ежемесячных пособий на ребенка.

Указанные выплаты способствуют некоторому увеличению денежных доходов семей. Однако даже в условиях применения адресного принципа их предоставления (семьям с доходами ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации), незначительность размеров пособий не обеспечивает ни ощутимого снижения уровня бедности населения и дефицита располагаемых ресурсов в малоимущих семьях, ни роста среднедушевых располагаемых ресурсов в них.

6.2. Семьи с детьми в возрасте до 1,5 лет получают социальные пособия в размере, близком к прожиточному минимуму ребенка. После достижения ребенком возраста 1,5 лет в системе денежных трансфертов наступает провал, который может компенсироваться только доходами от занятости обоих родителей.

Одной из задач Национальной стратегии, которая должна быть решена в рамках государственной программы «Содействие занятости населения», является содействие занятости женщин, имеющих несовершеннолетних детей и детей-инвалидов. Однако в указанной госпрограмме отсутствуют мероприятия направленные на содействие занятости женщин, имеющих малолетних детей, а также не установлены соответствующие целевые индикаторы и показатели.

6.3. Одним из эффективных механизмов повышения адресности мер социальной поддержки семей является внедрение социального контракта. Тем не менее, масштабы его использования незначительны, численность малоимущих граждан, имеющих детей, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, составляет всего около 3% от численности граждан, получающих такую помощь.

7. Реализация в рамках Национальной стратегии мероприятий, направленных на поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их семейное устройство обеспечило устойчивую тенденцию сокращения их числа.

Так, по данным Минобрнауки России, за период с 2009 по 2013 годы количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сократилось на 10,6% (с 702,8 тыс. человек до 628,6 тыс. человек).

Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях граждан Российской Федерации, в 2011 году составляла 74,0%, в 2012 году – 74,4%, в 2013 году – 78,3%. Таким образом, наметившиеся темпы изменения показателя позволяют довести данный показатель к 2017 году до установленного целевого индикатора – 90%.

Во многом указанные показатели достигнуты благодаря выделению Фондом в 2012-2014 годах по итогам конкурсов грантов для финансирования региональных программ по профилактике семейного неблагополучия и социального сиротства детей.

8. Одной из задач в рамках реализации Национальной стратегии является организация отдыха детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. На эти цели в 2012–2014 годах ежегодно выделялись средства федерального бюджета на софинансирование отдыха и оздоровления таких детей. Проведенный анализ показал, что доля оздоровленных за счет средств федерального бюджета детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в общей численности оздоровленных детей в 2012–2014 годах составляет около 20%.

В федеральном бюджете на 2015 год и плановый период на 2016-2017 годы средства на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации по проведению оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, не предусмотрены. В целом по Российской Федерации снижение охвата отдыхом и оздоровлением числа таких детей, составит около 240 тыс. человек.

9. Остаются нерешенными вопросы реабилитации и социализации детей-инвалидов, которые обладают значительным реабилитационным потенциалом, могут обучаться, осваивать доступные профессионально-трудовые навыки и адаптироваться к самостоятельной жизни в социуме. Ежегодно 2 тыс. выпускников интернатных учреждений после достижения 18-летнего возраста, не имея возможности освоить профессиональные навыки и трудоустроиться, переводятся на полное обеспечение в государственные стационарные учреждения социального обслуживания.

10. Анализ финансового обеспечения реализации Плана показал, что выполнение предусмотренных мероприятий Минтрудом России осуществлялось в пределах собственных полномочий без выделения дополнительного финансирования.

Для достижения ожидаемого результата Национальной стратегии по снижению уровня бедности, дефицита доходов у семей с детьми и ликвидации крайних форм проявления бедности в 2012 – 2014 годах Минтрудом России в субъекты Российской Федерации направлены межбюджетные трансферты на общую сумму 201,6 млрд. рублей. Субъектами Российской Федерации на расходы по выплате ряда пособий и компенсаций в 2012-2014 годах направлено 147,0 млрд. рублей. Общий объем расходов на выплату пособий в 2012 – 2014 годах составил 348,6 млрд. рублей.

В 2012 – 2014 годах Фондом на реализацию предусмотренных Планом мероприятий по внедрению инновационных методик и технологий работы, пропаганду семейных ценностей, организацию психологической поддержки детям и их родителям, проведение социологических исследований и публикации по наиболее актуальным темам, акций по привлечению органов власти, некоммерческих и коммерческих организаций, общественных объединений к решению проблем в сфере детства, направлено 1,96 млрд.

рублей, или 89,2% от общего объема предоставленной из средств федерального бюджета субсидии.

Оценка эффективности использования финансовых ресурсов, направляемых Минтрудом России и Фондом на реализацию первоочередных мероприятий, показывает, что в части повышения уровня жизни эти меры являются недостаточно эффективными. В части поддержки семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, реализация мероприятий Плана Минтрудом России и Фондом в совокупности с мерами, реализуемыми иными органами исполнительной власти всех уровней, имела определенный положительный эффект.

7. Предложения.

1. Направить информационное письмо с приложением отчета Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю.Голодец с предложениями о принятии мер, направленных на достижение установленных Национальной стратегией целей, в том числе в части:

обеспечения соответствия плана первоочередных мероприятий на 2015 – 2017 годы положениям Национальной стратегии с обязательным установлением конечных показателей ожидаемых результатов достижения мероприятий, сформированных с учетом социально-экономической ситуации и возможного изменения объемов финансирования;

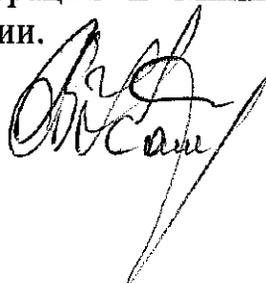
стимулирования увеличения трудовой занятости женщин, занятых воспитанием детей, а также профессионального обучения (переобучения) и повышения квалификации женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;

повышения адресности пособий семьям, имеющим детей и совершенствования порядка предоставления пособий с возможным объединением различных региональных пособий семьям, имеющим детей, в единую ежемесячную денежную выплату;

расширения масштабов предоставления государственной социальной помощи семьям на основе социального контракта и включения в программу социальной адаптации, прилагаемую к социальному контракту, исчерпывающих условий предоставления государственной помощи семьям с детьми.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

Аудитор



В.С. Катренко