

## Аннотация

В работе выполнена попытка практического применения бюджетирования по результатам для выбора одной из двух стратегий развития системы социальной защиты детства (на примере Томской области).

Первая стратегия (базовая) – сохранение существующей системы социальной защиты детства без изменения. Вторая (альтернативная, стратегия реформ) – переход к системе раннего выявления детей группы риска по социальному сиротству и профилактике социального сиротства, что, как ожидается, позволит существенно снизить риск лишиться родительского попечения для несовершеннолетних жителей Томской области. В отношении детей, которые, несмотря на профилактические, превентивные меры, все же лишатся родительского попечения, стратегия реформ предусматривает использование преимущественно семейных форм устройства и отказ от содержания таких детей в интернатах. Она также предусматривает оказание замещающим семьям услуг сопровождения, что улучшает жизненные и образовательные маршруты детей, воспитанных в таких семьях, а также социальную и трудовую адаптацию выпускников интернатных учреждений, число которых в сценарии реформ с каждым годом будет сокращаться.

Для сравнения долгосрочных последствий реализации той и другой стратегии был построен демографический прогноз Томской области, прогноз численности детского населения, а также макроэкономический прогноз (прогноз ВРП). Горизонт планирования был выбран до 2050 года. Главное, чем различаются сравниваемые стратегии – вероятность лишиться родительского попечения. В Томской области эта вероятность достаточно высока: в 2005 году из каждой тысячи детского населения 6 человек лишились родительского попечения. Среднее значение этого показателя по России в 2005 составило 4 человека из 1000 детского населения. В базовом сценарии расчетов по Томской области предполагается, что достигнутое в 2005 году значение вероятности лишиться родительского попечения будет постепенно снижаться в течение всего прогнозного периода вследствие общего экономического роста и к 2050 году достигнет значения 0,005. В сценарии реформ предполагается, что вероятность лишиться родительского попечения снизится от 0,006 до 0,004 к 2017 году (то есть, за 10 лет после начала реформ) и останется на уровне 0,004 до конца прогнозного периода.

Сравнение расчетов по обоим сценариям показало, что при принятых предположениях более эффективной по все критериям оказывается стратегия реформ: она не только позволяет сократить численность детей, лишенных родительского попечения, но и обходится дешевле для бюджета. Даже при наличии достаточно внушительных стартовых (однократных) затрат (порядка 50 миллионов в первые 4 года реформ) и даже, если предположить, что административная часть реформы потребует создания новой управленческой структуры исключительно за счет чистого прироста штатных единиц, то есть, без перераспределения части ставок в пользу вновь создаваемого департамента, вся реформа полностью окупится уже к 2015 – 2016 году. В последующие годы затраты на социальную защиту детства в сценарии реформ будут стабильно на 25 – 30% ниже, чем в базовом сценарии. Бюджетный эффект от реализации реформ составит 0,1% ВРП.



Центр фискальной политики благодарит Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, Администрацию Томской области, Департамент социальной защиты Томской области, Департамент образования Томской области, Глав администраций и специалистов Департаментов социальной защиты и Департаментов образования Каргасокского, Шегарского и Кожевнического районов Томской области, руководителей и сотрудников учреждений содержания детей, лишившихся попечения родителей в Каргасокском, Шегарском и Кожевническом районах Томской области за помощь, оказанную Центру фискальной политики в сборе информации для исследования и в проведении исследования как такового.

Мы признательны также А. Р. Маркову (Всемирный банк) за общее методологическое руководство проектом, и всем нашим коллегам, которые, высказав свои замечания и предложения, помогли улучшить эту работу.

Андреева Е. И., содиректор Проекта  
Овчаров А. А., содиректор Проекта

## Общая информация

Центр фискальной политики представляет результаты расчетов социально-экономических последствий реформы социальной защиты семьи и детства в Томской области и бюджетных затрат на ее реализацию.

Томская область входит в число пилотных регионов, которые совместно с Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения проводят эксперимент по переходу от системы содержания детей в интернатных учреждениях на систему профилактики социального сиротства.

В этой связи перед ЦФП были поставлены две задачи:

1. оценить долгосрочные экономические последствия и потенциальную экономию издержек для Томской области, которые могут возникнуть в связи с переходом на систему профилактики социального сиротства;
2. измерить стоимость отдельных инновационных услуг, разработанных Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения в рамках программы помощи детям-сиротам в России (программы АРО).

Согласованный перечень включает 11 услуг, условно распределенных по 4-м группам.

1. Профилактика социального сиротства:
  - Оказание медико-психолого-педагогических услуг отказным детям и детям из неблагополучных семей на базе медицинских учреждений.
  - Сельский волонтерский телефон доверия.
  - Служба поддержки семьи, находящейся в кризисной ситуации.
  - Сопровождение кровных семей группы риска по социальному сиротству.
  - Работа с детьми группы риска в образовательном пространстве.
2. Реабилитация семей с детьми, имеющими тяжелые формы инвалидности:
  - Реабилитационные услуги для семьи с ребенком-инвалидом на селе.
  - Коррекция и социализация ребенка-инвалида на селе.
3. Сопровождение опекунских и замещающих семей:
  - Сопровождение опекунских семей.
  - Служба сопровождения замещающей семьи.
4. Социально-трудовая адаптация детей-сирот на базе учреждений профессионального образования.

Расчет производился по двум сценариям развития: (1) “базовый”, при котором не предполагается внедрение инновационных услуг и (2) “альтернативный”, при котором инновационные услуги внедрены в систему социальной защиты детей на всей территории Томской области.

## **Методология исследования и структура отчета**

В основе используемой в исследовании методологии оценки бюджетных, экономических и социальных потерь от сохранения существующей системы социальной защиты детства и сокращения этих потерь при переходе на систему профилактики социального сиротства лежит демографический прогноз – прогноз изменения численности и половозрастного состава населения Томской области на период 2007 - 2050 годы. Используется предположение о том, что число детей, лишенных родительского попечения, зависит от общей численности населения, доли, которую в нем занимают дети из неблагополучных семей, а также от вероятности лишиться родительского попечения для детей из этой группы.

Ожидается, что в случае проведения реформы социальной сферы и внедрения услуг по профилактике социального сиротства приток детей, лишившихся родительского попечения, в систему социальной защиты начнет сокращаться уже в первые годы после начала реформы, а также повысится удельный вес семейного устройства таких детей по сравнению с устройством их в интернатные учреждения. Благодаря сопровождению замещающих семей, воспитывающиеся в них дети окажутся лучше адаптированными к жизни, – они смогут продолжить учебу, устроиться на работу и вести нормальный образ жизни. Социально-трудовая адаптация выпускников интернатных учреждений на базе ПТУ, куда они поступают на учебу, также позволит улучшить жизненный маршрут выпускников.

Оценка отдаленных социально-экономических и бюджетных последствий реформы, а также расчет потерь от сохранения действующей системы социальной защиты детства строится на (1) использовании реальных данных об устройстве детей-сирот (детей, лишенных родительского попечения) в Томской области в базовом (2005) году, (2) оценках стоимости содержания детей-сирот в различных формах устройства, (3) построенных в рамках исследования оценках стоимости инновационных услуг по профилактике социального сиротства и сопровождению замещающих семей, а также (4) экспертных оценках эффективности инновационных услуг.<sup>1</sup>

Среди оцениваемых в рамках настоящего исследования услуг две услуги касаются сопровождения семей с детьми, имеющими тяжелую форму инвалидности. В силу специфики контингента получателей, а также специфики социально-экономических и бюджетных эффектов от оказания этих услуг они выделены в отдельную группу, для них построен отдельный прогноз динамики численности получателей услуг и построены отдельные оценки социально-экономической и бюджетной эффективности.

Таким образом, методологически работа разбита на две части:

1. Оценка социально-экономических потерь от сохранения существующей системы социальной защиты детства и оценка сокращения этих потерь в результате перехода на систему профилактики социального сиротства. Дети-инвалиды в этой части отдельно не выделяются, но учитываются в составе общего населения интернатных учреждений.
2. Оценка социально-экономических потерь и выигрыша в базовом и альтернативном сценариях развития системы защиты семей, имеющих детей с тяжелой формой инвалидности.

---

<sup>1</sup> Все инновационные услуги, используемые для оценки эффективности реформы социальной защиты детства, прошли апробацию в Томской области и доказали свою эффективность. Однако непродолжительность периода апробации этих услуг и ограниченность состава участников эксперимента не позволяют измерить эффективность этих услуг на статистических данных, поэтому для оценки эффективности использовались либо экспертные оценки, либо данные по конкретным учреждениям - участникам эксперимента.

Прогноз численности целевого контингента в базовом и альтернативном сценариях строится, исходя из демографического прогноза, прогноза развития экономики и принятых предположений относительно риска попадания в целевую группу (лишения родительского попечения или получения тяжелой инвалидности в детском возрасте). На основании полученных данных по численности целевого контингента в базовом и альтернативном сценариях рассчитывается стоимость его обслуживания (нагрузка на бюджет) и строятся производные оценки социального и экономического эффекта по обоим сценариям развития.

В завершающей, третьей, части отчета приводятся результаты оценок долгосрочных социально-экономических и бюджетных последствий перехода Томской области на систему профилактики социального сиротства.

## Социальное сиротство

### 1. Описание базового сценария развития и сценария реформ

И в базовом сценарии, и в сценарии реформ прогноз численности детей, лишенных родительского попечения, в Томской области строится на базе демографического прогноза и прогноза числа детей, относящихся к группе риска по социальному сиротству.

Для детей в группе риска, существует достаточно высокая вероятность лишения родительского попечения. Эта вероятность зависит от многих факторов, в том числе от того, ведется или нет профилактическая работа с семьей, от общей ситуации экономики области, от состояния общественной морали. С течением времени вероятность лишиться родительского попечения снижается из-за предполагаемого общего улучшения экономической ситуации в регионе, то есть независимо от каких-либо изменений в политике социальной защиты детей. Экспертная оценка такого снижения: с 0,006 в 2007 (в год подительского попечения лишается шесть человек из каждой тысячи детей, данные за 2003 – 2005 годы) до 0,005 в 2050 году.

В модели учитываются бюджетные расходы, связанные как с пребыванием детей, лишенных родительского попечения, в каждой из форм устройства, так и с переходом из одних форм устройства в другие (например, стоимость выходного пособия, получаемого выпускниками детских домов).

По достижении совершеннолетия или окончив обучение, бывшие сироты вступают во взрослую жизнь. Часть из них (0,4) идет трудиться, участвуя в производстве валового регионального продукта. Другие оказываются неустроенными, безработными, перебиваются случайными заработками (0,3). Третьи в течение первого же года после выпуска оказываются в местах лишения свободы (0,3). Существуют два источника экономических потерь: 1) более низкая по сравнению со среднедушевой производительность труда лиц из числа социальных сирот и 2) более низкий удельный вес занятых среди этой категории по сравнению со среднестатистическим контингентом лиц того же возраста. Учесть в модели ущерб, наносимый имуществу и жизни жителям области в связи с противоправной деятельностью бывших сирот, не представляется возможным.

Указанные выше пропорции невозможно подтвердить ссылками на официальные источники, поскольку официальная статистика постинтернатного устройства бывших сирот не ведется. Однако многие государственные и негосударственные организации<sup>2</sup> самостоятельно собирают подобную статистику. Упомянутые пропорции обобщают эти оценки, возможно, несколько завышая долю стабильно трудоустроенных среди лиц из числа сирот.

Сценарий реформ предполагает введение в систему социальной защиты детства новых услуг, благодаря которым приток детей, лишенных родительского попечения, сократится, семейные формы устройства постепенно вытеснят интернатные, а благодаря сопровождению и социальной адаптации сирот, воспитывающихся в замещающих семьях или проходящих обучение в ПТУ, увеличится доля трудоустроенных. Численность детей группы риска по социальному сиротству в обоих сценариях совпадает, однако приток детей, лишенных родительского попечения, в систему социальной защиты в сценарии реформ сокращается по сравнению более резко с базовым сценарием: с 0,006 до 0,004 к 2017 году (через 10 лет после начала реформ), и далее эта вероятность остается неизменной вплоть до 2050 года.

<sup>2</sup> В частности, Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения. См. работу Е. В. Селениной и Е. В. Гуровой "Социализация молодых людей группы риска в процессе профессионального образования. (Опыт работы Национального фонда защиты детей от жестокого обращения во Владимирской, Томской и Магаданской областях.)" (см. полный текст статьи по адресу: <http://www.council.gov.ru/files/journalsf/item/20060919120748.pdf>)

Данное предположение является ключевым для оценки бюджетной и экономической эффективности реформы, поэтому на его обосновании следует остановиться более подробно.

Концепция реформы, принятая в Томской области (Распоряжение Губернатора от 25 ноября 2005 г. № 693-р “О создании системы профилактики социального сиротства в Томской области”), содержит лишь качественную формулировку цели – создание высокоэффективной системы профилактики социального сиротства, – но не содержит ни критерия оценки степени достижения этой цели, ни количественных ориентиров, ни сроков, к которым эти ориентиры должны быть достигнуты. В ней установлены только сроки проведения административной реформы, связанной с созданием новых органов управления и подготовкой законодательной базы, однако это сроки для достижения качественных результатов. Первоначально предполагалось, что оценку эффективности новых услуг можно будет дать, опираясь на опыт экспериментальных площадок в пилотных районах Томской области, где эти услуги проходили апробацию.

На всех экспериментальных площадках была показана исключительно высокая эффективность новых услуг. Так, сопровождение 15 кризисных семей (30 детей) в рамках проекта “Шаг навстречу” (Шегарский район) показал 100-процентную эффективность: ни один ребенок не бросил школу, не был оставлен на второй год, не лишился родительского попечения; пятеро родителей устроились на работу. В Каргасокском районе в результате оказания медико-психолого-педагогических услуг матерям отказных детей 8 отказных детей из 14, прошедших через педиатрическое отделение районной больницы за 2005 год, вернулись в кровные семьи (эффект свыше 50%, тогда как без такой работы с матерью и ребенком отказники в кровные семьи практически никогда не возвращаются). В детской юношеской спортивной школе (Кожевнический район) из набора 30 детей из неблагополучных семей все прошли успешную социализацию, посещают занятия, никто не лишился родительской опеки (100-процентная эффективность). Однако эксперимент во всех этих и других случаях длился слишком недолго и носил слишком локальный характер, чтобы можно было с уверенностью экстраполировать полученные там результаты на всю территорию Томской области. Кроме того, условия эксперимента предполагали особые условия финансирования за счет внебюджетных источников, причем средства распределялись на конкурсной основе, так что возможность участия в эксперименте получили самые подготовленные и энергичные участники. Таким образом, распространение результатов, достигнутых на экспериментальных площадках, на всю территорию Томской области могло бы привести к завышению оценки эффективности реформы. К тому же, если речь идет о долгосрочном прогнозе, даже при наличии обширного статистического материала при оценке отдаленных конечных социальных результатов проводимых реформ пришлось бы полагаться на экспертную оценку: ведь снижение социального сиротства в долгосрочной перспективе может происходить не только из-за применения профилактических мер, но и в силу общего улучшения экономической обстановки в регионе, укрепления семейных ценностей, снижения степени алкоголизма населения и так далее. Всегда, когда требуется оценить опосредованные (отдаленные) полезные эффекты, приходится полагаться на экспертную оценку или на интуитивно приемлемые допущения.

Предположение о том, что, благодаря повсеместному внедрению в Томской области новых услуг, вероятность лишиться родительского попечения будет снижена с 0,006 до 0,004 в течение 10 лет (с 2007 по 2017 годы), основано на следующих соображениях:

1. Как уже было сказано, на экспериментальных площадках по апробации услуг профилактики социального сиротства в пилотных районах Томской области была продемонстрирована исключительно высокая эффективность этих услуг: несмотря на то, что работа велась с самыми тяжелыми семьями в стадии хронического кризиса, предотвратить лишение детей родительской опеки удалось в 50 – 100% случаев, тогда как без такого вмешательства и

сопровождения во многих случаях лишения родительской опеки можно было бы ожидать со 100-процентной вероятностью. Предположение о снижении вероятности лишения родительского попечения в результате повсеместного распространения услуг профилактики социального сиротства всего на треть можно считать на этом фоне достаточно консервативным, ведь все расчеты делаются, исходя из предположения о сплошном охвате детей из группы риска и их семей профилактической работой, об индивидуальном ведении каждого случая и так далее.

2. Вероятность лишиться родительского попечения, равная 0,004 - средняя по Российской Федерации (данные за 2005 год). Профилактика социального сиротства в настоящее время нигде в России реально не развернута, так что, если исходить из того, что профилактика социального сиротства эффективнее действующей системы, когда вмешательство социальных органов, органов опеки происходит тогда, когда кризис уже разразился, то следует как минимум ожидать, что благодаря этим мерам Томская область сумеет за 10 лет выйти на налюдаемый сегодня средний уровень, характерный для регионов, в которых профилактические меры не применяются. Для Томской области такое снижение означало бы в условиях 2005 года перемещение с 61 на 45 место в списке регионов России, упорядоченных по этому показателю.
3. За те 10 лет, в течение которых в сценарии реформ вероятность лишения родительского попечения снизится с 0,006 до 0,004, эта вероятность в базовом сценарии снизится с 0,006 до 0,005 просто в силу общего улучшения экономической обстановки. Предполагаемое снижение вероятности на треть за 10 лет в сценарии реформ также включает в себя влияние экономического роста.

Итак, благодаря услугам по профилактике социального сиротства в сценарии реформ приток детей, лишенных родительского попечения, снизится. Для тех детей, которые, несмотря на оказанные услуги профилактики социального сиротства, все же лишатся родительского попечения, в сценарии реформ будут преобладать семейные формы устройства – опекунские, приемные, патронатные семьи. Вследствие введения услуги по сопровождению замещающих семей взрослая жизнь их воспитанников складывается более удачно: большинство из них продолжает учебу и устраивается на работу (60% против 40% в базовом сценарии).

Среди детей-сирот из числа воспитанников интернатных учреждений, окончивших обучение в ПТУ, также увеличивается доля устроившихся на работу и ведущих нормальную жизнь (60% против 40% в базовом сценарии), благодаря тому, что выпускники интернатных учреждений и ПТУ получают услуги социально-трудовой адаптации.

За счет сокращения притока детей, лишенных родительского попечения, в интернатные учреждения, а также их лучшей социальной адаптации к взрослой жизни, бюджетные средства экономятся, однако эта экономия наступает не сразу. Необходимость стартовых затрат, связанных с организацией предоставления новых услуг, на первом этапе приводит к росту бюджетных расходов, который впоследствии компенсируется достигнутой экономией. Экономические потери и социальные последствия в сценарии реформ рассчитываются также, как и в базовом сценарии. В таблице 1 приведены те показатели социального эффекта, которые могут быть отслежены статистически.

**Таблица 1. Показатели социального эффекта от внедрения услуг по профилактике социального сиротства и социальной адаптации детей-сирот**

<b>1. Реабилитация семей группы риска</b>			
	Оказание медико-психолого-педагогических услуг отказным детям и детям из неблагополучных семей на базе медицинских учреждений	Детские отделения больниц (количество коек, пропускная способность)	Снижение числа отказников, снижение числа детей младшего возраста направляемых в интернатные учреждения ршеннолетними, улучшение показателей психического здоровья
	Сельский волонтерский телефон доверия	Одна служба на район, город, область	Раннее обнаружение кризисных семей, оказание экстренной помощи, снижение числа суицидов
	Реабилитационные услуги для семьи с ребенком-инвалидом на селе	Количество семей, воспитывающих детей-инвалидов и проживающих в сельских населенных пунктах	Повышение занятости среди родителей, сокращение упущенной выгоды, оптимизация жизненного и образовательного маршрута ребенка
	Коррекция и социализация ребенка-инвалида на селе	Количество семей, воспитывающих детей-инвалидов и проживающих в сельских населенных пунктах	Повышение занятости среди родителей, сокращение упущенной выгоды
	Служба поддержки семьи, находящейся в кризисной ситуации	Количество неблагополучных семей	Снижение числа детей, направляемых в интернатные учреждения, в детские отделения больниц, СРЦ, снижение детской преступности
	Сопровождение кровных семей группы риска по социальному сиротству	Количество неблагополучных семей в районе	Снижение числа детей, направляемых в интернатные учреждения, в детские отделения больниц, СРЦ, снижение детской преступности
	Реабилитационный досуг детей группы риска по социальному сиротству в социальном пространстве	Число учреждений дополнительного образования в районе, число детей в этих учреждениях, число детей в социально опасном положении	Снижение числа детей, направляемых в интернатные учреждения, снижение детской преступности
	Работа с детьми группы риска в образовательном пространстве	Количество школ в районе, численность школьников разного возраста в школах, число детей в социально опасном положении	Снижение числа детей, направляемых в интернатные учреждения, снижение детской преступности, улучшение жизненного устройства сирот
<b>3. Замещающая и опекунская семья</b>			
	Служба сопровождения замещающих семей	Число замещающих семей, число детей-сирот	Рост числа замещающих семей, рост занятости, сокращение числа детей в интернатных учреждениях, улучшение жизненного устройства детей
	Сопровождение опекунских семей	Количество опекунских семей в районе, численность детей, лишенных родительского попечения	Снижение числа правонарушений, совершенных несовершеннолетними, рост числа опекунских семей, снижение числа отказов от опекунства, улучшение жизненного устройства сирот
<b>4. Социально-трудовая адаптация детей-сирот</b>			
	Социально-трудовая детей группы риска	Число ПТУ, в которых участвя дети-сироты, число обучающихся детей-сирот	Снижение детской преступности, рост занятости среди выпускников, сокращение упущенной выгоды

## 2. Оценка численности детей группы риска в Томской области

В соответствии с “Концепцией системы профилактики социального сиротства в Томской области” понятие “семья группы риска по социальному сиротству” определяется следующим образом:

**Семья группы риска по социальному сиротству – семья, жизнедеятельность которой при определенных условиях может привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению родителями обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию ребенка.**

В настоящем исследовании понятия “неблагополучная семья” и “семья группы риска по социальному сиротству” используются в качестве синонимов. Для целей настоящего исследования мы предполагаем, что малообеспеченные семьи с детьми и безработными родителями – это основная категория, относящаяся к группе риска по социальному сиротству, и включает все другие категории таких семей.<sup>3</sup> В Томской области 8,6 тыс. семей безработных, имеющих несовершеннолетних детей, поэтому мы принимаем это число за верхнюю границу интервала, в пределах которого лежит число проблемных семей. Данная оценка – 8,6 тысяч – включает в себя все проблемные семьи, от нуждающихся в небольшом объеме реабилитации, до семей, переживающих хронический кризис, реабилитация которых затруднена.

Из этого числа можно выделить семьи, находящиеся на поздних стадиях кризиса, то есть семьи, попавшие в поле зрения органов соцзащиты и комиссий по делам несовершеннолетних. Это число, которое в 2005 году составило 6,3 тысячи, принимаем в качестве нижней границы.

Представляет интерес и оценка числа детей из малообеспеченных семей (93 тысячи в 2005), поскольку она показывает потребность в услугах по сопровождению детей из группы риска в образовательном и досуговом пространстве. Очевидно, что часть детей из малообеспеченных семей находятся в дошкольном возрасте, а необходимость сопровождения этой категории детей в досуговом пространстве в настоящей работе не изучалась. Однако остальные дети, очевидно, нуждаются в таких услугах, даже в том случае, если их семьям услуги реабилитации не требуются.

За оценку численности неблагополучных детей в модели, к которым будет относиться вероятность лишения родительского попечения в течение года, принимаем число 20 тысяч, что примерно соответствует численности детей в малообеспеченных семьях с одним или обоими безработными родителями.

---

<sup>3</sup> К семьям с повышенным риском социального сиротства относятся:

1. Семьи с детьми-инвалидами.
2. Семьи с детьми, страдающими хроническими заболеваниями.
3. Семьи с родителями-инвалидами.
4. Семьи, в которых один или оба родителя не имеют работы.
5. Неполные семьи.
6. Семьи с несовершеннолетними родителями.
7. Многодетные семьи.
8. Неблагополучные семьи.
9. Студенческие семьи.

Для оценки численности детей-сирот в каждой из форм их устройства и ее динамики необходимо не только собрать сведения о численности детей-сирот во всех формах устройства, но и исключить “внутренние обороты”, которые возникают при переводе детей из одной формы устройства в другую.

### 3. Формы устройства детей, лишившихся родительского попечения, и перетоки между формами

Каждая форма устройства может быть представлена в виде “запаса” – своего рода резервуара, в котором находятся дети. Впервые учтенными в качестве социальных сирот, а также утратившими статус сироты могут быть дети, находящиеся в любой форме устройства. Для оценки изменения численности детей-сирот во времени и изменения соотношения между различными формами устройства были составлены балансы входящих и исходящих потоков по всем формам устройства, из которых вычленены потоки впервые попадающих в систему социальной защиты детей и покидающих ее.

**Таблица 3. Наличие и движение детей-сирот в 2003 - 2005 гг., чел.**

Находятся на конец года	2003	2004	2005
В СРЦ	275	254	278
В детских домах, интернатах	1595	1509	1505
В домах ребенка	139	136	140
В ЛПУ	90	95	101
В патронатных семьях	33	28	70
В семьях опекунов	3167	3303	3187
В семьях усыновителей	2429	2493	2488
В ПТУ	976	1114	1192
Всего сирот на конец года	8781	9057	9168
<b>Добавилось в течение года</b>			
Добавилось постоянных обитателей СРЦ	0	0	24
Направлено вновь выявленных сирот в ДД и интернаты (расчет)	331	315	304
Добавилось отказников в ЛПУ	0	5	6
Направлено в ДР из ЛПУ	133	106	88
Поступило отказников от родителей в ДР	14	14	3
Передано в приемные семьи из числа впервые выявленных сирот (расчет)	28	32	66
Принято в ПТУ сирот, вновь выявленными органами соцзащиты	29	27	26
Сироты, поступившие на повторное обучение	46	58	79
Усыновлено отказников из ЛПУ (расчет по усыновлениям)	48	37	12
	<b>1249</b>	<b>1258</b>	<b>1209</b>
<b>Убыло в течение года</b>			
Убавилось постоянных обитателей СРЦ	0	21	0

В армию, трудоустроено, в декретный отпуск и т. д.	0	32	19
Возвращено в кровные семьи из детских домов и интернатов	14	10	14
Умерло детей в домах ребенка	7	1	2
Возвращено родителям из дома ребенка	4	6	10
Выбыло из-под опеки в связи с достижением совершеннолетия (оценка)	н. д.	130	114
Всего детей-сирот, покинувших ПТУ досрочно (баланс)	н. д.	423	511
		<b>982</b>	<b>1098</b>

Движение детей, лишенных родительского попечения, между различными формами их содержания в системе социальной защиты детства и “внешним миром” (то есть, всем, что лежит за пределами системы социальной защиты детства, – кровными семьями, жизнью после достижения совершеннолетия и так далее) в течение года можно представить в виде балансовой модели, которая фиксирует наличие детей в каждой форме устройства на начало и конец года и указывает объемы и направления движения детей между формами устройства (внутренние обороты) и между системой социальной защиты детства и внешним миром.

**Таблица 4. Потоки детей, лишенных родительского попечения, между основными формами их устройства в системе социальной защиты детства в Томской области и между системой социальной защиты детства и внешним миром в 2005 году, чел.**

Типы учреждений	находилось на начало года	прибыло	убыло	в том числе										находилось на конец года	
				в дома ребенка	в детские дома, интернаты	в приемные семьи	в патронатные семьи	в опекунские семьи	в семьи усыновителей	в СРЦ	в ЛПУ	в ПТУ	во внешний мир		
Дома ребенка	136	91	87		14					61				12	140
Детские дома, интернаты	1509	318	322			16	42	27	36				168	33	1505
Приемные семьи	125	82	0												207
Патронатные семьи	28	42	0		0										70
Опекунские семьи	3303	628	744										316	428	3187
Семьи усыновителей	2493	109	114											114	2488
СРЦ	509	2038	1991		287				95				26	1583	556
ЛПУ	195	375	370	88	17									253	200
ПТУ	1114	589	511											511	1192
Внешний мир		0	3067	3		66			506		2038	375	79		
<b>Всего:</b> 9412 + 3067+2934= 9545	9412	4272	7206	91	318	82	42	628	109	2038	375	589	2934	9545	

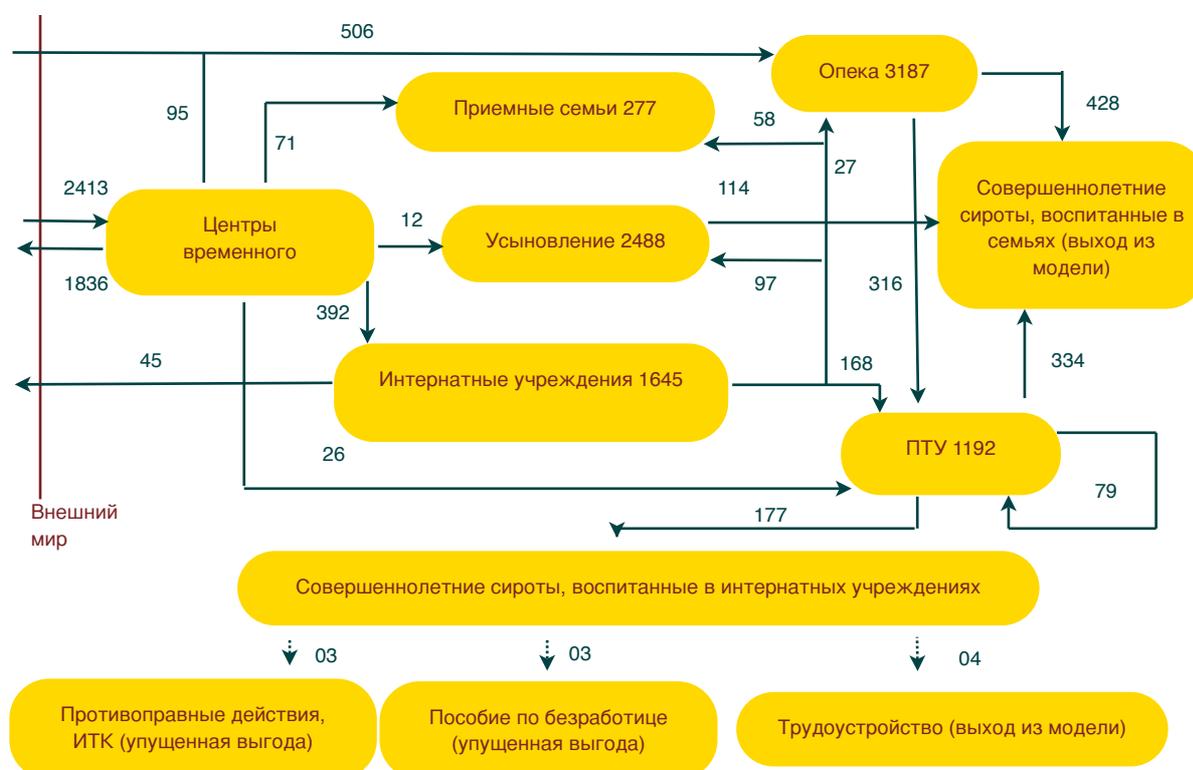
**Примечание:** расхождение в общей численности детей, лишенных родительского попечения в балансовой модели по состоянию на конец 2005 г. (9545) и в таблице 3 “Наличие и движение сирот в 2003 – 2005 гг.” (9168) связано с тем, что балансовая модель и таблица отражают разные вещи: в балансовой таблице отражены все потоки детей, проходящих через систему социальной защиты, в том числе, через центры временного содержания (СРЦ и ЛПУ), после которых значительная часть детей возвращается в кровные семьи, а в таблице показана численность детей, официально лишенных родительского попечения.

В целях упрощения модели количество внутренних потоков сокращено путем “укрупнения” резервуаров. Так, дома ребенка, детские дома и школы-интернаты для детей-сирот объединены в единый резервуар – “интернаты”; патронатные семьи не рассматриваются как самостоятельная форма содержания, а объединены в один резервуар с приемными семьями; социально-реабилитационные и лечебно-профилактические учреждения объединены в единый резервуар – “учреждения временного содержания, временные приюты”. Схема потоков после укрупнения будет выглядеть так, как показано на рис. 1.

Стрелками на этой схеме обозначены потоки, прямоугольниками – формы устройства (“запасы”). Мощность потоков между формами устройства соответствует значениям в балансовой таблице. Значения, указанные внутри прямоугольников, – численность детей в соответствующей форме устройства на конец года.

Предположения относительно дальнейшего жизненного устройства выпускников ПТУ, а именно, что 40% из них трудоустраиваются, 30% остаются безработными и рано уходят из жизни и 30% попадают на скамью подсудимых, основано на данных работы Е. В. Селениной и Е. В. Гуровой “Социализация молодых людей группы риска в процессе профессионального образования”.

**Рис.1. Блок-схема запасов и потоков детей-сирот в укрупненной балансовой модели**



## 5. Параметры базового сценария развития и сценария реформ в модели

И базовый, и альтернативный варианты прогноза стартуют из одного и того же состояния, параметры которого соответствуют реальным условиям 2005 года. Различия между сценариями заключаются в вероятностях переходов детей из одних состояний и форм содержания в другие. Так, а базовом сценарии вероятность лишения родительского попечения в стартовых условиях составляет 0,006 и постепенно снижается до 0,005 к концу прогнозного периода

в силу улучшения экономических условий в регионе. В сценарии реформ вероятность лишения родительского попечения сокращается от 0,006 до 0,004 к 2020 году и далее не изменяется. Такое снижение связано с тем, что дети, относящиеся к группе риска и их семьи в сценарии реформ получают услуги сопровождения и реабилитации. Все вероятности переходов из одних состояний в другие в базовом и альтернативном вариантах описаны в таблице 6.

**Таблица 5. Стартовые условия в базовом сценарии и в сценарии реформ**

Численность детского населения Томской области	200
Число детей в группе риска на 1000 чел. детского населения	100
Численность детей, лишенных родительского попечения (без ПТУ)	7608
Численность детей на усыновлении	2500
Число детей в приемных семьях	270
Число детей в опекунских семьях	3200
Число детей в интернатах всех типов	1638
Год начала реформ	2007
Затраты на сопровождение детей в группе риска в сценарии реформ (тыс. руб. в год на человека)	7
Последний год прогноза	2050

Еще одно отличие альтернативного варианта от базового заключается в том, что в альтернативном варианте учитываются новые затраты, которых не было в базовом: это единовременные (в течение 4 – 5 лет) затраты на проведение реформы и текущие затраты на оказание новых услуг по профилактике социального сиротства (7 тыс. рублей в год на каждого ребенка группы риска).

Схема потоков в имитационной модели, представленная на рис. 2, по существу, повторяет схему потоков в балансовой модели (рис. 1), но в несколько упрощенном виде. Так, временные приюты в ней не отображаются в виде запаса, поскольку дети в них находятся непродолжительное время (их возраст не успевает измениться). Обратный поток детей в ПТУ на повторное обучение также устранен, поскольку он усложняет картину, ничего не добавляя по существу.

Стоимость пребывания детей в каждой из форм устройства в течение года может быть оценена по данным бюджетной статистики и данным о среднегодовой численности детей, находящихся в каждой форме устройства. Для определения длительности пребывания детей в каждой из форм устройства необходимо знать начальное половозрастное распределение

детей в каждой из форм устройства и вероятности перехода из одного состояния или формы содержания в другое в зависимости от возраста ребенка.

**Таблица 6. Вероятности перехода из одной формы устройства в другую в базовом и альтернативном вариантах прогноза**

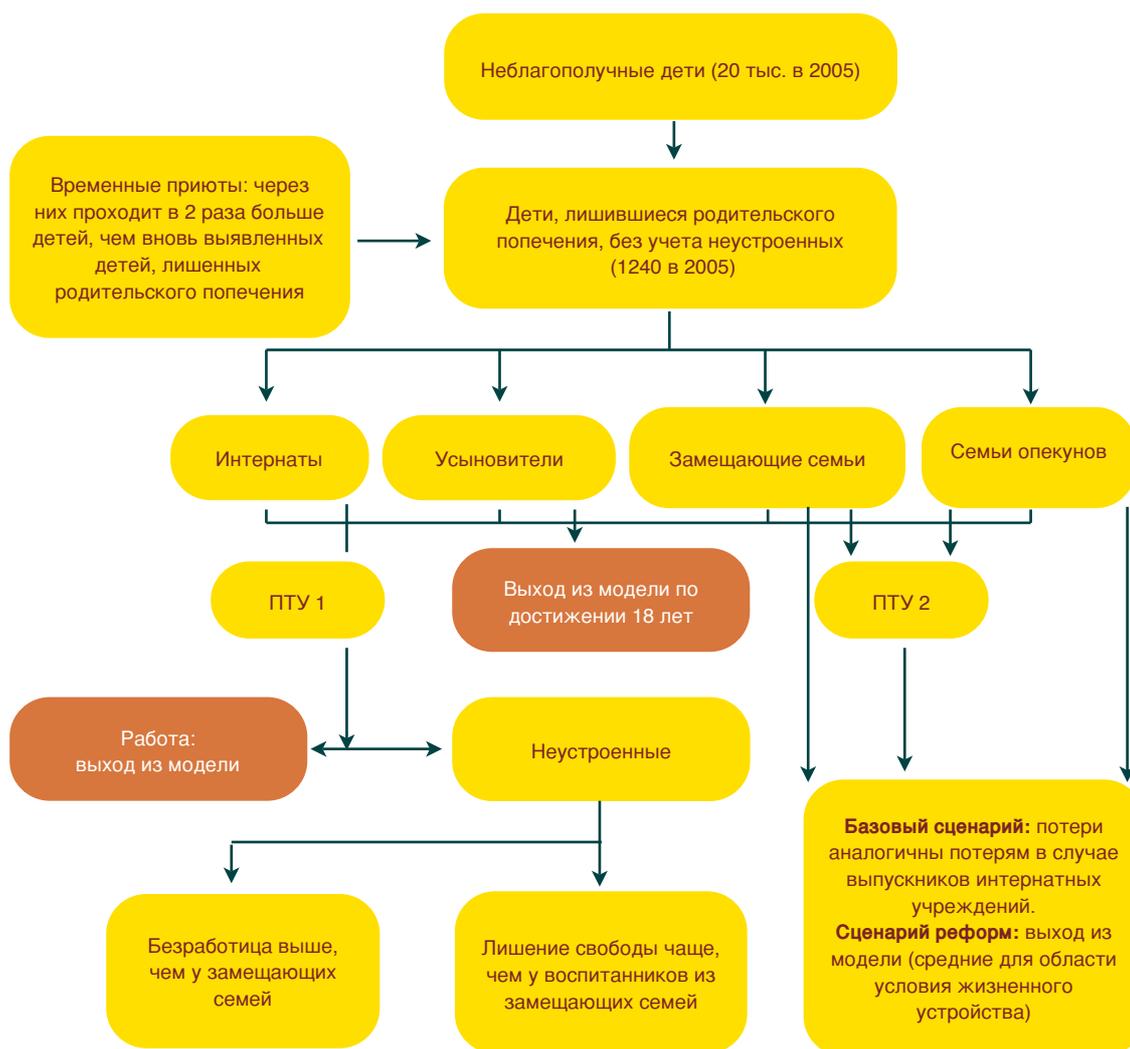
	Базовый	Альтернативный
Вероятность лишиться родительского попечения для ребенка из неблагополучной семьи	Плавное снижение от 0,006 до 0,005 в течение 50 лет	Снижение с 0,006 до 0,004 к 2020 году
Вероятность попасть под опеку для вновь выявленных сирот, в среднем	Растет вместе с возрастом ребенка, после 9 лет составляет порядка 0,006	Практически все дети, которые в базовом сценарии направлялись в интернатные учреждения, направляются в замещающие семьи, под опеку
Вероятность попасть в приемную семью для вновь выявленных сирот	Растет с возрастом ребенка, после 9 лет составляет порядка 0,006	Практически все дети, которые в базовом сценарии направлялись в интернатные учреждения, направляются в замещающие семьи, под опеку
Вероятность усыновления для вновь выявленных сирот	Снижается с возрастом, после 9 лет близка к нулю	Такая же, как в базовом сценарии
Вероятность семейного устройства для воспитанников интернатных учреждений	Одинакова для всех возрастов и соответствует наблюдаемой в 2005 году	Выше, чем в базовом сценарии, но основной эффект реформы – в перераспределении потоков вновь выявляемых сирот, а не в “рассасывании” накопленных запасов

Учитывать зависимость вероятности смены состояний в зависимости от возраста необходимо для правильного учета бюджетных издержек в модели. Если дети оказываются в интернатном учреждении в младенчестве, то государство несет расходы, связанные с их содержанием в течение 18 лет; если дети лишаются родительского попечения в подростковом возрасте, это срок сокращается до 4 – 5 лет. Известно, что на усыновление берут, в основном, новорожденных младенцев-отказников. Какова вероятность семейного устройства для детей более старшего возраста, находящихся в интернатных учреждениях? От ответа на подобные вопросы будет зависеть оценка объема необходимых бюджетных расходов на содержание ребенка в системе социальной защиты детства.

Для выяснения связи между вероятностью лишиться родительского попечения и возрастом ребенка было организовано статистическое наблюдение за тем, как изменяется половозрастной состав детей из Томской области, лишенных родительского попечения, сведения о которых занесены в федеральный банк по детям-сиротам (сайт Министерства образования РФ [usynovite.ru](http://usynovite.ru)).

Рассчитанные по данным этого наблюдения вероятности лишения родительского попечения для детей разных возрастов, обнаруживают четкую связь с возрастом: эта вероятность высока у младенцев первого года жизни, низка у детей в возрасте 1 – 2 лет и нарастает линейно вплоть до 15 лет, после чего начинает снижаться.

Рис. 2. Блок-схема потоков и запасов в имитационной модели



Анализ выбытия анкет из федеральной базы данных позволяет примерно оценить вероятность устройства детей в семью после того, как они лишились родительского попечения, в зависимости от возраста. Зависимость вероятности устройства в семью от возраста практически не прослеживается<sup>4</sup> и составляет 0,006 для всех возрастов.

Поскольку используемый нами источник информации – федеральный банк данных по детям-сиротам – не позволяет выяснить, в какие именно семьи были устроены снятые с учета дети, мы использовали следующие предположения относительно вероятности конкретных форм семейного устройства детей в зависимости от возраста: вероятность быть усыновленным снижается с возрастом, вероятность попадания под опеку или в приемную семью повышается с возрастом, в сумме все три вероятности дают константу.

<sup>4</sup> Следует учесть, что многих новорожденных отказников усыновляют практически сразу после рождения, поэтому сведения о таких детях не попадают в федеральный банк данных о детях-сиротах.

Для расчета бюджетных расходов в базовой и альтернативной моделях, связанных с содержанием детей в различных формах устройства, необходимо оценить стоимость содержания детей, лишенных родительского попечения, в различных формах устройства. По большинству форм устройства имеется лишь бюджетная отчетность, известна также численность содержащихся в них детей. Анализ бюджетной отчетности, действующего законодательства и статистических данных позволил получить следующие оценки.

## 6. Оценка стоимости инновационных услуг Программы АРО

**Таблица 9. Свод расходов, связанных с содержанием детей в различных формах устройства, руб./чел. в год**

Форма содержания	Тыс. руб./чел. в год, 2005 г.	Комментарий
Временные приюты	40	Пребывание в приюте в течение 3,5 месяцев. В приюты поступает в два раза больше детей, чем число детей, лишающихся родительского попечения
Интернатные учреждения, дети в возрасте до 4 лет	200	Дома ребенка
Интернатные учреждения, дети в возрасте от 4 до 18 лет	158	Детские дома и школы-интернаты для детей-сирот
Семьи опекунов	40	
Семьи усыновителей	0	
Патронатные семьи	не рассматривается	
Приемные семьи	130	
ПТУ, воспитанники интернатов	$46 * 2 = 92$	Содержание в течение 2-х лет учебы
ПТУ, воспитанники опекунских и замещающих семей	$46 * 2 = 92$	Содержание в течение 2-х лет учебы

Помимо расходов на содержание детей в разных формах устройства, в модели учитываются следующие разовые расходы из областного бюджета, осуществляемые при смене формы устройства детей-сирот:

**Таблица 10. Бюджетные расходы, осуществляемые при смене формы устройства детей, лишенных родительского попечения**

Наименование вида расходов	Тыс. руб./чел.	Комментарий
Устройство в семью усыновителя	2	Предполагаемая доплата из областного бюджета к единовременной выплате из федерального бюджета (с 1 января 2007 г.)
Устройство в семью опекуна	2	То же
Выпуск из детского дома, школы-интерната	20	

Наименование вида расходов	Тыс. руб./чел.	Комментарий
Выпуск из ПТУ бывших воспитанников интернатных учреждений	278	Сумма складывается из 28 тыс. руб. (выпускное пособие) и 250 тыс. руб. (расходы на приобретение жилья каждому второму выпускнику)
Выпуск из ПТУ бывших воспитанников приемных, опекунских семей	78	Сумма складывается из 28 тыс. руб. (выпускное пособие) и 50 тыс. руб. (расходы на приобретение жилья каждому десятому выпускнику)
ПТУ, воспитанники опекунских и замещающих семей	46 * 2 = 92	Содержание в течение 2-х лет учебы

**6. Оценка стоимости инновационных услуг по профилактике социального сиротства, сопровождению замещающих семей и адаптации выпускников интернатных учреждений**

Для сравнения стоимости реализации двух сценариев – базового и сценария реформ, необходимо оценить стоимость оказания новых услуг по профилактике социального сиротства, сопровождению замещающих семей и социально-трудовой адаптации выпускников, то есть оценить стоимость услуг, расходы по которым возникают только в сценарии реформ, но отсутствуют в базовом сценарии.

Для оценки стоимости инновационных услуг необходима их унификация и стандартизация. В отсутствие стандартов расчеты будут носить локальный, а не универсальный характер и полученные стоимостные параметры трудно будет использовать для бюджетного планирования.

Инновационные услуги, внедренные в пилотных районах Томской области, на момент проведения исследования находились еще в стадии институализации, то есть ни унификация ни стандартизация этих услуг еще не были проведены, поэтому возникла необходимость ускоренной подготовки некоторых промежуточных документов, которые в целях настоящего исследования получили название “регламентов”. Регламент каждой услуги включает следующую информацию:

- 1) наименование услуги (в терминах, используемых в национальных стандартах);
- 2) сфера применения (к какому виду услуг относится, кто является получателем услуги);
- 3) правовая основа (нормативно-правовые акты Российской Федерации, Томской области и учреждений, регулирующие сферу применения услуги); источники финансирования;
- 4) соответствие международным стандартам и опыту оказания подобных услуг в других странах;
- 5) соответствие национальным стандартам социального обслуживания;
- 6) соответствие региональным стандартам и стандартам организаций по социальному обслуживанию;
- 7) порядок и условия оказания услуги (оценка потребности в услуге, основание для оказания услуги, место оказания, описание методологии);

- 8) материальное обеспечение услуги (потребность в помещении, оборудовании, транспорте);
- 9) кадровое обеспечение услуги (необходимый штат, требования к специализации и квалификации персонала, подготовка и переподготовка кадров, нагрузка на специалистов);
- 10) информационное сопровождение услуги (информирование потенциальных получателей, создание позитивного отношения в обществе);
- 11) необходимый минимальный объем услуги (в расчете на душу населения, на 1 ребенка, на 1 семью для достижения определенного позитивного результата);
- 12) критерии оценки качества оказания услуги (ожидаемые результаты);
- 13) система управления и мониторинга.

В результате совместной работы авторов исследования и Национального фонда защиты детей от жестокого обращения были подготовлены регламенты 10 инновационных услуг, которые легли в основу расчета их стоимости.

Расчет стоимости услуг производился по единой методологии, которая позволяет определить стоимость услуги в расчете на центр формирования затрат (администрация муниципального района, детское учреждение, медицинское учреждение) или на одного получателя услуги, то есть на 1 ребенка (1 семью). Все затраты, предусмотренные регламентом каждой услуги, разделены на 2 категории – стартовые (единовременные) затраты и ежегодно возобновляемые затраты.

**Стартовые затраты** связаны, в основном, с капитальными расходами на проведение ремонта помещений, в которых предполагается реализовывать услугу, приобретением необходимого медицинского, учебного и игрового оборудования, спортивного инвентаря. Сюда же включаются расходы по первичному обучению и/или повышению квалификации специалистов, которые будут задействованы в предоставлении услуги, и, при необходимости, расходы на организацию рекламной кампании, направленной на информирование о создании услуги. Для некоторых услуг, например, услуги 1.3 “Сельский волонтерский телефон доверия” и ряда других услуг, необходимым условием их реализации является установка выделенной телефонной линии, что также подлежит учету в составе стартовых затрат.

**Возобновляемые затраты** представляют собой текущие издержки, связанные непосредственно с оказанием услуг. В эту группу входят следующие виды затрат:

- ➔ оплата труда специалистов, задействованных в оказании услуги (в том числе административно-управленческого персонала);
- ➔ налоги на фонд оплаты труда;
- ➔ оплата промежуточных услуг, потребляемых в процессе производства титульной услуги, если таковые предусмотрены регламентом;
- ➔ материальные затраты (покупка канцелярских товаров, питание детей, материальное обеспечение клубной деятельности и прочие затраты, предусмотренные регламентом);
- ➔ регулярные курсы повышения квалификации для специалистов (при необходимости);

➡ амортизация основных фондов (оборудования).

**Таблица 11. Оценка стоимости внедрения и оказания инновационных услуг по профилактике социального сиротства в Томской области, тыс. руб.**

№	Наименование услуги	Стартовые затраты на 1 район, учреждение	Стартовые затраты на область	Примечание	Возобновляемые затраты, в год	Примечание
1.	<b>Профилактика социального сиротства</b>					
	Оказание медико-психолого-педагогических услуг отказным детям и детям из неблагополучных семей	21	462	На 22 ЦРБ и другие ЛПУ	16400	На область, из расчета 20 детей в год, без учета северных надбавок
	Сельский волонтерский телефон доверия	45	365	На 8 районов, где нет ТД	2383	На дополнительные 8 районов, дневной ТД
	Служба поддержки семьи, находящейся в кризисной ситуации	111,4	2562	На 23 района	13363	По области, из расчета 50 детей (семей) на район (поздняя стадия кризиса)
	Сопровождение кровных семей группы риска по социальному сиротству	111,4	2340	Стартовые расходы такие же, что и по услуге "Служба поддержки семьи в кризисной ситуации"	12950	По области, из расчета 50 детей (семей) на район
	Реабилитационный досуг детей группы риска	177	7126	На 40 учреждений ДО (23 ДСЮШ и 16 ДДТ)	4399	По основным учреждениям ДО
	Работа с детьми группы риска в образовательном пространстве	96	6441	На 70 школ	65732	На 70 школ
	<b>Всего по услугам профилактики социального сиротства</b>		19296		115227	
3.	<b>Замещающая и опекунская семья</b>					
	Служба сопровождения замещающей семьи	500	11000	Всего на 22 учреждения или на 22 района; стоимость перепрофилирования	13187	По области
	Сопровождение опекунских семей	30	690	На 23 района	12	На семью в год; примерно половина опекунских семей нуждается в сопровождении
4.	<b>Социально-трудовая адаптация детей-сирот</b>					
	Социально-трудовая адаптация выпускников интернатных учреждений на базе ПТУ	150	4950	На 33 ПТУ	3600	По области
	<b>ВСЕГО</b>		35936		144014	Из расчета 150 опекунов, нуждающихся в сопровождении

Источник данных таблицы 11: оценки ЦФП выполнены в соответствии с регламентами услуг, разработанными Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения. Оценки построены в условиях базового (2005) года с использованием сложившихся цен на товары, работы, услуги и фактически действовавших в 2005 году ставок бюджетных работников.

Из представленных в таблице 11 услуг только 6 являются услугами по профилактике социального сиротства. Именно за счет оказания этих услуг может сократиться приток детей, лишенных родительского попечения, в систему социальной защиты. Суммарная стоимость оказания этих услуг по нашим оценкам в условиях базового года составляет 115 млн. рублей в год, не считая стартовых затрат.

Исходя из предположения, что в области 20 тысяч нуждающихся в сопровождении детей, получается, что стоимость сопровождения одного ребенка (семьи) обойдется областному бюджету в среднем в 5,2 тыс. рублей в год.

С учетом всех услуг, включая сопровождение замещающих и опекунских семей, а также услуг по адаптации выпускников интернатных учреждений (144 млн. рублей в год) расходы бюджета на 1 ребенка, входящего в группу риска, составят порядка 7 тыс. рублей в год.

Для проведения реформы и дальнейшего развития системы социальной защиты семьи и детства по альтернативному сценарию администрация области предполагает создание специальной структуры – Департамента по защите прав детей и вопросам семьи и его муниципальные отделы. Кроме того, реализация реформы предполагает перепрофилирование детских домов, проведение рекламной кампании и обучение специалистов. Стартовых затрат капитального характера на осуществление указанных административных изменений не требуется, поэтому в исследовании проведена оценка текущих затрат на содержание вновь создаваемого административного аппарата. Эти расходы не связаны с непосредственным оказанием услуг или численностью обслуживаемого контингента. К ним относятся так называемые “условно-постоянные” расходы, а также расходы переходного периода, возникающие однократно в период проведения реформы.

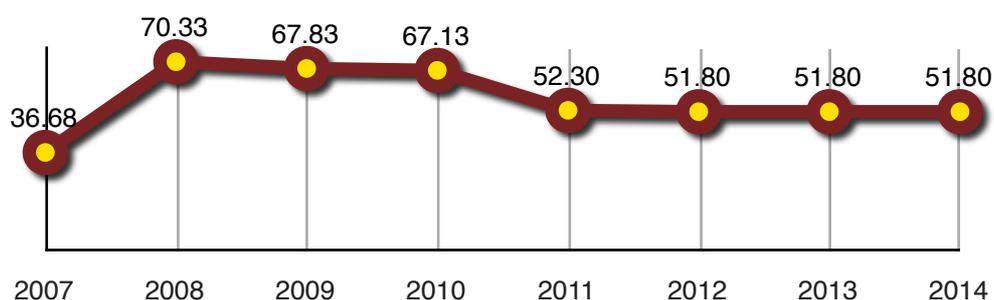
## 7. Оценка затрат на проведение реформы социальной защиты семьи и детства в Томской области

**Таблица 7. Управленческие и стартовые затраты, возникающие в сценарии реформ**

Статья расходов (тыс. руб.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012 и далее
Функционирование департамента	10917	16376	16376	16376	16376	16376
Функционирование муниципальных отделов	0	23551	31200	31200	31200	31200
Создание стартовых условий, 36 млн. руб. за 4 года	6000	10000	10000	10000	0	0
Дополнительные расходы на переподготовку	2500	2500	0	0	0	0
Служба супервизоров	16562	16502	8251	8251	4126	4126
Проведение рекламной кампании	700	1400	2000	1300	600	100
<b>Всего</b>	<b>36679</b>	<b>70329</b>	<b>67827</b>	<b>67127</b>	<b>52302</b>	<b>51802</b>

Стартовые расходы на создание условий для оказания всех учитываемых услуг по сопровождению неблагополучных семей и их детей составят, по нашим оценкам, 36 млн. рублей. Дополнительные расходы на переподготовку персонала, в том числе сотрудников административно-управленческого аппарата, и проведение рекламной кампании увеличат стартовые расходы до 47 млн. рублей. В модели эти расходы распределены по 4 годам реформы. Начиная с 2012 года, расходы на поддержание управленческого аппарата новой системы социальной защиты детства будут составлять 51 млн. рублей в год. Эта сумма включает расходы на содержание Департамента по вопросам семьи и детства (16 млн. рублей), его муниципальных отделов (31 млн. рублей) и на содержание службы супервизоров (4 млн. рублей в год).

**Рис. 3. Динамика управленческих и стартовых расходов, возникающих в сценарии реформ, млн. руб., в ценах 2005 г.**



**8. Сравнение стоимости реализации базового сценария и сценария реформ с учетом всех составляющих их затрат**

Свод всех видов расходов по социальной защите детства, возникающих в базовом сценарии и в сценарии реформ, представлен в таблице 7.

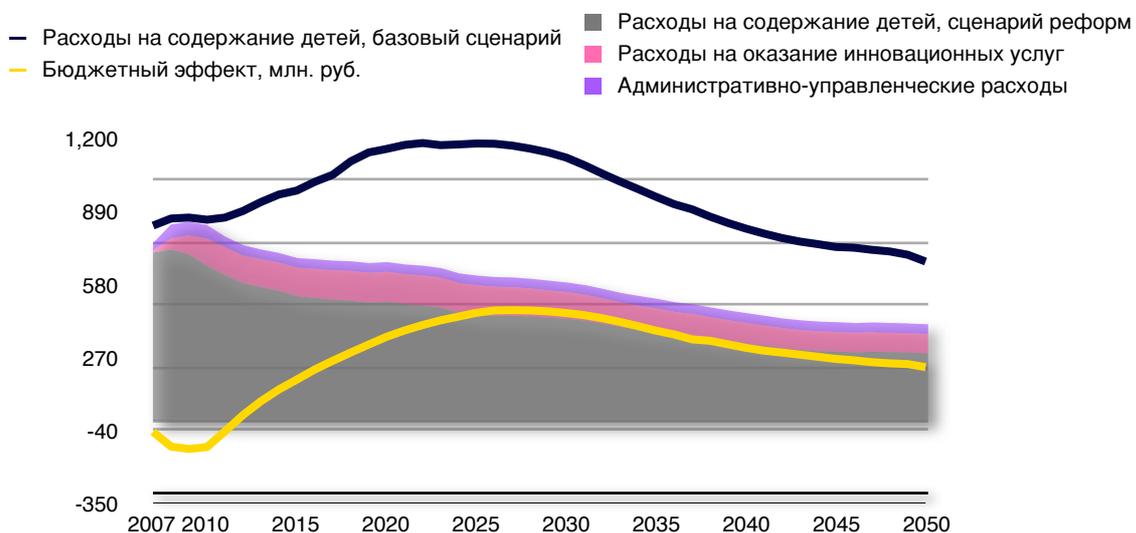
**Таблица 7. Расходы на социальную защиту детства в базовом сценарии и в сценарии реформ в 2005 – 2050 гг., млн. руб., в ценах 2005 г.**

Наименование видов расходов	Базовый сценарий						Сценарий реформ					
	2005 факт	2011	2020	2030	2040	2050	2005 факт	2011	2020	2030	2040	2050
СРЦ для несовершеннолетних, временное содержание в ЛПУ	98	90	95	82	62	56	98	55	49	44	34	32
ЦСОНы (в части обслуживания детей и семей, оценка)	123	113	119	102	77	70	123	69	61	55	43	40
Интернатные учреждения	300	306	385	363	258	233	300	215	76	39	29	26
Выплаты выпускникам интернатов	6	5	6	7	5	4	6	4	1	1	1	0

Наименование видов расходов	Базовый сценарий						Сценарий реформ					
	2005 факт	2011	2020	2030	2040	2050	2005 факт	2011	2020	2030	2040	2050
Дополнительные расходы на содержание и выпуск сирот из ПТУ (без жилья)	63	54	70	83	64	49	63	81	81	79	65	52
Пособие опекунам	135	153	208	207	146	128	135	139	139	132	96	87
Выплаты приемным родителям	50	97	181	180	127	111	50	103	167	160	117	106
Оказание новых услуг	0	0	0	0	0	0	0	149	133	128	99	92
Управленческие расходы	0	0	0	0	0	0	0	52	52	52	52	52
<b>Всего</b>	<b>775</b>	<b>817</b>	<b>1064</b>	<b>1023</b>	<b>739</b>	<b>651</b>	<b>775</b>	<b>867</b>	<b>759</b>	<b>690</b>	<b>536</b>	<b>487</b>

Примечание: отсутствие управленческих расходов на социальную защиту детства в базовом варианте эквивалентно предположению о том, что создание нового департамента во вопросам семьи и детства не приведет к сокращению финансирования других смежных департаментов – социальной защиты, образования и здравоохранения. Если ставки для создания нового департамента будут хотя бы отчасти перемещены из указанных смежных департаментов, бюджетный эффект реформы окажется выше.

**Рис. 4. Расходы бюджета Администрации Томской области на социальную защиту детства в базовом сценарии и в сценарии реформ, млн. руб.**



Более подробно результаты расчетов по модели излагаются в части 3 “Долгосрочные социально-экономические и бюджетные последствия реформирования системы социальной защиты детства в Томской области”.

## Сопровождение семей с детьми-инвалидами

Среди инновационных услуг, отработанных в Томской области и включенных в перечень услуг, оцениваемых в рамках исследования, есть две услуги по сопровождению семей с детьми инвалидами на селе. Речь идет о реабилитационных услугах для семьи с ребенком-инвалидом на селе и о коррекции и социализации ребенка-инвалида на селе.

Традиционной формой реабилитации детей, имеющих тяжелые формы инвалидности, в Томской области является регулярное прохождение таких детей курса реабилитации в единственном в области учреждении такого профиля – реабилитационном центре “Надежда”, расположенном в п. Калтай Томского района. Инновационные услуги по сопровождению таких семей предполагают оказание этих услуг по месту жительства и без отрыва ребенка-инвалида от семьи на время реабилитации. Такой подход требует создания реабилитационных центров для детей-инвалидов и их семей во всех сельских районах Томской области и формирования мобильных бригад, которые могли бы регулярно посещать семьи с детьми-инвалидами, проживающими вне райцентров для оказания им услуг реабилитации, коррекции и социализации.

Бюро МСЭ поддерживает базу данных по проживающим в Томской области детям-инвалидам. Все оценки, представленные в разделе 2, получены на основе данных МСЭ. По этим сведениям на конец августа 2006 г. в Томской области проживали 3396 инвалидов, не достигших 18 лет, в том числе 1193 ребенка-инвалида проживали в кровных семьях в сельской местности.

Очевидно, что в первую очередь необходимо обеспечить сопровождение семей, которые не в состоянии самостоятельно справиться с уходом за ребенком-инвалидом и с его воспитанием. Чтобы выделить такие семьи, было введено предположение о том, что наиболее тяжелыми формами инвалидности являются такие, которыми страдают дети-инвалиды, содержащиеся в интернатах, так как от детей с такими заболеваниями родители отказываются с большей вероятностью, чем от инвалидов с другими хроническими заболеваниями.

В целом для детей-инвалидов вероятность попадания в интернат составляет 8,5%. Для целей настоящего исследования все виды заболеваний, для носителей которых вероятность попадания в интернат выше средней по инвалидам в целом, признавались заболеваниями, дающими тяжелую форму инвалидности.

Для оценки затрат на предоставление услуг по сопровождению семей с детьми-инвалидами необходимо также знать расселение таких семей по Томской области, так как в затраты включаются расходы на работу мобильных бригад, которые будут сопровождать семьи с детьми-инвалидами в отдаленных селах. Для целей настоящего исследования было принято условное предположение, что в северных районах среднее расстояние от сельских поселений до райцентра составляет 50 километров, в южных районах – 25. За один рабочий день бригада успевает встретиться со всеми семьями с детьми-инвалидами, проживающими в одном населенном пункте, проконсультировать их и вернуться в райцентр.

### **9. Прогноз численности детей с тяжелыми формами инвалидности, проживающих в кровных семьях в сельской местности**

По базе данных МСЭ было построено возрастное распределение инвалидов в 2005 году, и число инвалидов в каждой возрастной группе от 0 до 18 лет было сопоставлено с общей численностью детей в каждой возрастной группе.

**Таблица 17. Динамика численности родившихся детей и численности инвалидов среди них, чел.**

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Число родившихся детей, чел.	11298	11839	11223	10958	10237	10071	9698	10078	9532
Число инвалидов среди них в 2005 г., чел., по базе данных МСЭ	17	91	133	130	138	135	140	165	189

Стремительный рост процентной доли инвалидов среди возрастных групп с увеличением возраста говорит о том, что основным фактором роста численности инвалидов является, не удельный вес патологий, выявляемых при рождении в первые годы жизни, а аномалии и болезни, выявляемые или приобретаемые в более позднем возрасте.

Оценка зависимости доли инвалидов в каждой возрастной группе от возраста методом наименьших квадратов дает следующий результат:  $Y = 0,001X + 0,0069$  ( $R^2=85$ ). Этот результат интерпретируется так: в нулевой год (год рождения) численность установленных инвалидов среди всех новорожденных составляет менее одного процента (0,0069%); с увеличением возраста доля инвалидов среди сверстников увеличивается на 0,001 процентный пункт ежегодно. Зависимость удельного веса инвалидов среди сверстников от числа прожитых лет объясняет 85% вариации моделируемой переменной, то есть на долю прочих факторов остается не более 15%.

Указанная зависимость позволяет сделать прогноз численности инвалидов в базовом сценарии. Численность детей, имеющих тяжелые формы инвалидности и проживающих в кровных семьях, прогнозируется на базе прогноза общей численности детей-инвалидов в Томской области с применением долей, характеризующих состав детей-инвалидов в Томской области с применением долей, характеризующих состав детей-инвалидов (интернат – кровная семья; город – село; тяжелая инвалидность – легкая инвалидность) в 2005 году.

Для альтернативного варианта, то есть варианта с ранним выявлением и ранней реабилитацией инвалидов была использована следующая гипотеза: в результате раннего выявления аномалий развития к третьему году жизни будут выявлены все случаи патологии развития, которые в базовом сценарии были бы установлены только к седьмому году жизни (к школьному возрасту), то есть доля инвалидов в ранних возрастных группах увеличится по сравнению с базовым вариантом. Начиная с трех лет, доля инвалидов среди сверстников снижается вплоть до начала школьного возраста, поскольку благодаря раннему выявлению и квалифицированной реабилитации часть детей удастся снять с инвалидности. После наступления школьного возраста доля инвалидов будет увеличиваться тем же темпом, что и в базовом варианте (травмы и приобретенные болезни), но старт этому росту будет взят с более низкой точки, поэтому в группе 18-летних инвалидов окажется меньше, чем в базовом варианте.

Поскольку в селах, как правило, отсутствует необходимая реабилитационная инфраструктура и специалисты, стоимость услуги в ее максимальном исполнении (основная часть + дополнительная часть) повышается за счет увеличения ставок специалистов, повышения затрат на ГСМ в связи с необходимостью выезда специалистов в села, закупки реабилитационного и развивающего оборудования для осуществления процесса реабилитации в месте проживания ребенка и его семьи. Помимо этого, для детей, проживающих в селах, в регламенте предусматривается прохождение 21-дневного курса реабилитации в районном центре, что также увеличивает стоимость основной услуги.

При расчете стоимости услуги нами были приняты следующие основные допущения:

#### **Сценарий реформ:**

1. Во всех районах, кроме Томского, будет создано по одному реабилитационному центру. В Томском районе число детей-инвалидов намного превышает их число в других районах, поэтому здесь создаются два реабилитационных центра.
2. Расходы на питание в реабилитационном центре рассчитаны для каждого района отдельно и с учетом прохождения реабилитации 2 раза в год.
3. После прохождения курса процесс реабилитации продолжается по месту жительства детей в форме клубных встреч, на которые выезжают специалисты из райцентра. Предполагается, что помещения для встреч будут предоставляться бесплатно.
4. Выезд специалистов осуществляется 1 раз в 2 недели.
5. Заработная плата персонала, участвующего в оказании услуги, рассчитана для каждого района отдельно с учетом районных коэффициентов и исходя из штата, указанного в регламенте услуги.
6. Организация групп взаимной поддержки для родителей, имеющих детей-инвалидов, дополнительных затрат не требует, так как в регламенте услуги указано, что эту деятельность осуществляет участковый социальный работник по месту жительства семей.
7. Дополнительные расходы потребует организация супервизорского сопровождения в целях осуществления контроля за качеством услуг, предоставляемых вновь созданными реабилитационными центрами.

#### **Базовый сценарий:**

Сопровождение детей-инвалидов на местах заменяется реабилитацией всех детей-инвалидов, проживающих в сельской местности, в центре “Надежда” из расчета 1 месяц в год. Расчет бюджетных затрат Томской области состоит из следующих итераций:

1. Рассчитывается необходимая мощность центра “Надежда”. Для этого общее количество детей, имеющих тяжелые формы инвалидности и проживающих в кровных семьях в сельской местности (493 человека), делится на 12 месяцев. Получается, что каждый месяц необходимо принимать по 40 детей с тяжелыми формами инвалидности, проживающих в кровных семьях в сельской местности. Фактическая наполняемость центра составляет 70 человек в месяц.
2. Рассчитывается стоимость содержания одного ребенка-инвалида в центре “Надежда” в месяц. По данным за 2005 год прямые расходы, связанные с реабилитацией ребенка в центре “Надежда” составили 580 рублей в сутки. Реальная стоимость услуги составляет 755 рублей, так как она включает косвенные расходы (около 30% от прямых расходов). Таким образом, содержание одного ребенка в центре “Надежда” в течение месяца составит  $(755 * 30 \text{ дней}) = 22650$  рублей в месяц. (В эту сумму не включены расходы на доставку детей в центр.)
3. Рассчитываются расходы на доставку детей до центра “Надежда” и обратно. Среднюю дальность перевозки в одну сторону принимаем равной 300 км, что по

времени составляет примерно 6 часов пути. Соответственно, километраж до центра и обратно составляет 600 км и занимает по времени 12 часов. Предполагается, что дети будут доставляться на микроавтобусах “Газель” вместимостью 13 пассажиро-мест и ценой арендной ставки 400 рублей за час. Исходя из потребности (примерно 40 детей-инвалидов ежемесячно) получаем расходы на доставку детей в размере 15320 рублей в месяц.

4. Рассчитываем ежемесячные затраты центра “Надежда”. Среднюю наполняемость центра за счет детей-инвалидов из сельской местности (40 человек) умножаем на содержание одного ребенка-инвалида в расчете на месяц (22650 рублей в месяц) и прибавляем расходы на транспортировку детей (15320 рублей в месяц). Итоговая цифра составляет 920 тыс. рублей в месяц или 11 млн. рублей в год.

**Таблица 19. Сопоставление бюджетных затрат на реабилитацию 493 детей-инвалидов, проживающих в сельской местности, в центре “Надежда” и в районных реабилитационных центрах, млн. руб., в условиях 2005 г.**

	Базовый сценарий	Сценарий реформ	Бюджетный эффект
Затраты стартовые	0	3	-3
Затраты текущие	11	9	2

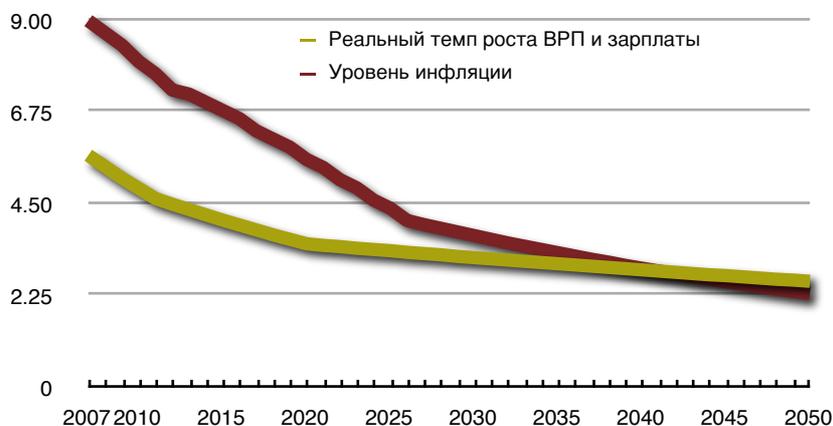
Сравнение бюджетных затрат в базовом сценарии и в сценарии реформ показывает, что сценарий реформ более эффективен. Несмотря на наличие стартовых затрат, при повсеместном одновременном создании реабилитационных центров по районам, стартовые затраты окупятся уже на второй год.

Бюджетный эффект децентрализации предоставления услуг семьям с детьми-инвалидами ожидается небольшим: от 2 млн. рублей в первые годы после повсеместного перехода на предоставление услуг до 4 млн. рублей в 2024 году, когда численность детей-инвалидов в базовом сценарии согласно демографическому прогнозу достигнет пика. Экономический эффект от предоставления новых услуг также невелик – прирост ВРП Томской области в случае проведения повсеместного распространения в сельских районах области новых услуг по сопровождению семей с детьми-инвалидами составит порядка 1 млн. рублей (за счет того, что часть родителей сумеет выйти на работу).

Очевидно, что главный эффект реформы не экономический и не бюджетный, а социальный: сокращение численности детей-инвалидов, снижение степени их инвалидизации. Но, тем не менее, как показывают полученные выше оценки, переход на сопровождение и реабилитацию детей-инвалидов и их семей по месту жительства позволяет сократить бюджетные расходы, причем не в отдаленной перспективе, а в первые же годы после повсеместного распространения новых услуг.

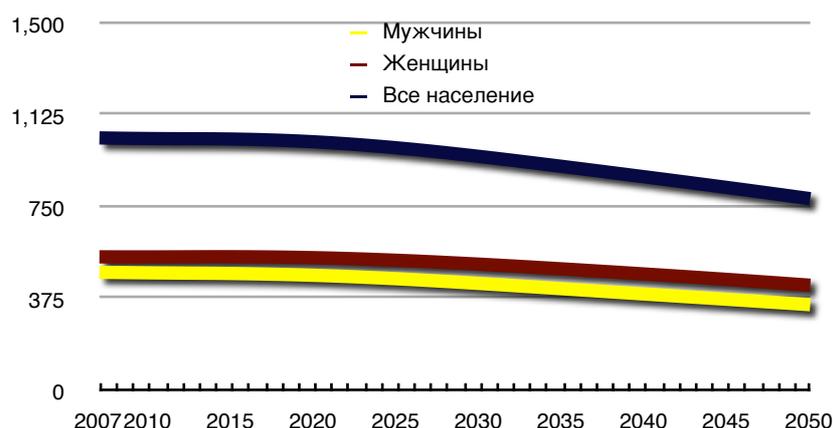
# Долгосрочные социально-экономические и бюджетные последствия реформирования системы социальной защиты детей в Томской области

## Макроэкономический прогноз



Консервативный прогноз динамики валового регионального продукта (ВРП) предполагает постепенное снижение реальных темпов роста ВРП от 6% в год, связанных с благоприятной мировой конъюнктурой цен на нефть, до 2,5% к 2050 году.

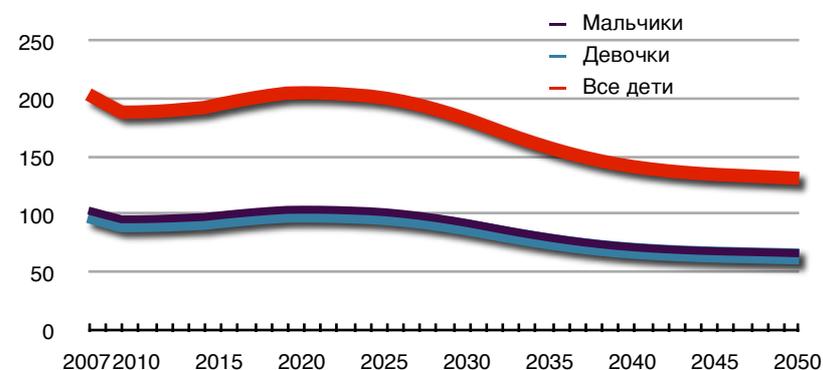
## Прогноз численности населения Томской области, тыс. чел.



Численность населения Томской области снижается, как и в целом по России. Если принимаемые правительством меры по стимулированию рождения второго ребенка не переломят ситуацию в ближайшие годы, станет неизбежным сокращение численности населения Томской области с 1 млн. человек до 800 тыс. человек к 2050 году.

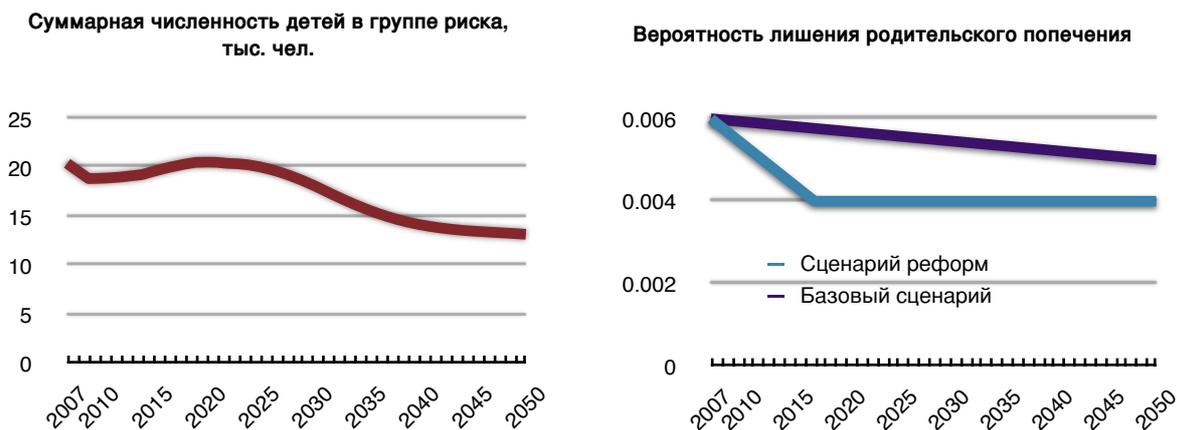
## Прогноз численности детского населения (0 – 17)

### Томской области, тыс. чел.



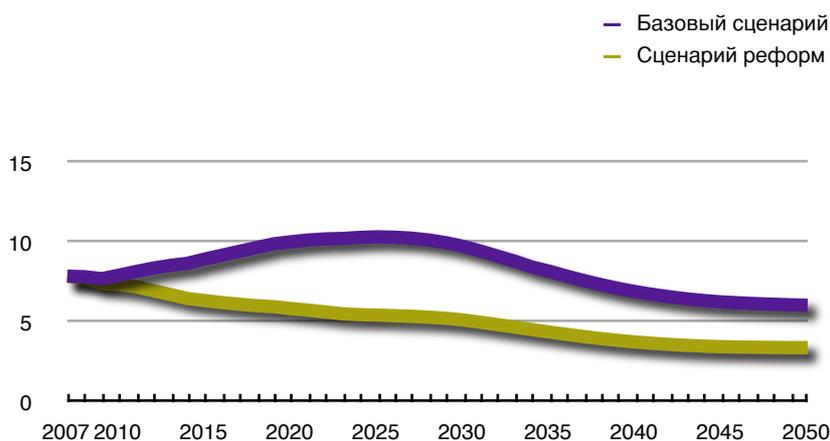
В силу особенностей возрастной структуры населения Томской области при общем сокращении численности населения численность детского населения (от 0 до 18 лет) растет, начиная с 2006 – 2007 годов. Этот рост продолжится вплоть до 2020 года и станет причиной увеличения в 2006 – 2020 годах численности детей в группе риска, – даже при улучшении общей экономической ситуации в области.

Согласно принятым предположениям, численность детей в группе риска составляет 100 человек из каждой 1000 человек детского населения. Сопровождение таких детей не приводит к снижению численности детей в группе риска, но приводит к резкому снижению вероятности лишения их родительского попечения. Таким образом, численность детей в группе риска одна и та же в базовом сценарии и в сценарии реформ. Вероятность лишиться родительского попечения для детей из группы риска в базовом сценарии постепенно снижается в силу общего улучшения экономической ситуации. В сценарии реформ эта вероятность резко снижается уже в первые годы после начала реформ вследствие внедрения услуг по профилактике социального сиротства и в последующие годы остается стабильно низкой.



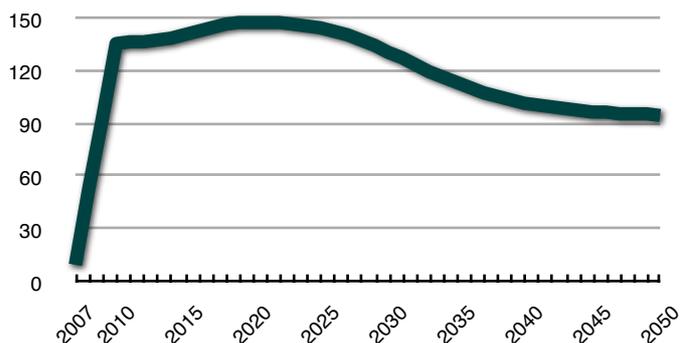
В ближайшее время при отсутствии реформ, направленных на профилактику социального сиротства, рост численности таких детей продолжится нарастающими темпами, что связано с особенностями половозрастного состава населения области.

**Прогноз численности детей, лишенных родительского попечения, тыс. чел.**

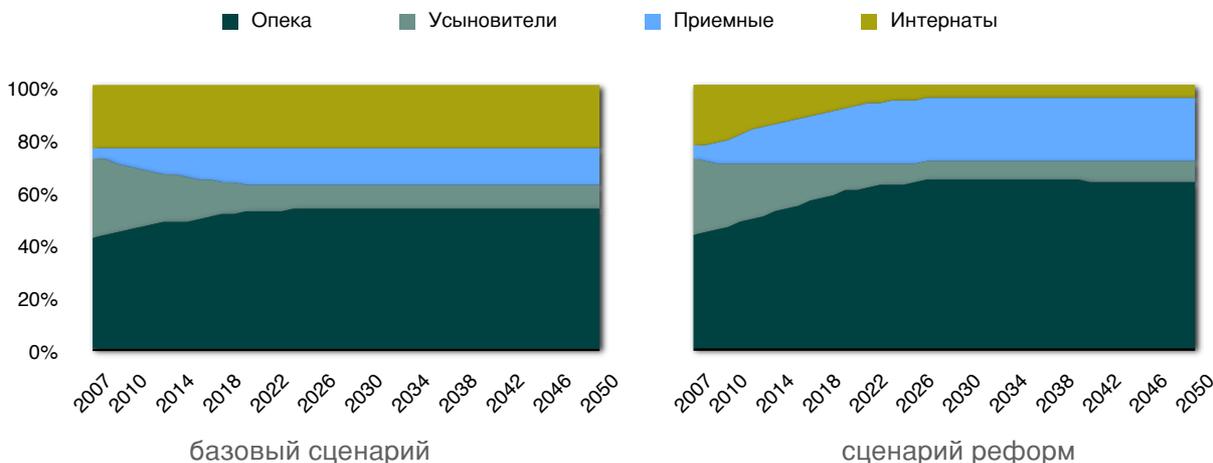


### Расходы на сопровождение детей в группе риска и их семей в условиях базового года и при повсеместном распространении этих услуг на всю территорию Томской области

оцениваются в 150 млн. рублей или порядка 7 тыс. рублей в год на сопровождение 1 ребенка. Если предположить, что внедрение инновационных услуг займет 4 года, то рост расходов (без учета стартовых затрат, которые отнесены к административно-управленческим расходам) начнется от некоторого, достаточно низкого, уровня, соответствующего затратам бюджета Томской области на оказание инновационных услуг в 2006 году и достигнет уровня 150 млн. рублей в год к 2011 году (предполагаемый год завершения реформы). После 2011 года динамика расходов на сопровождение детей группы риска складывается под влиянием двух факторов – инфляции (дефлятор ВРП) и изменения численности детского населения области.

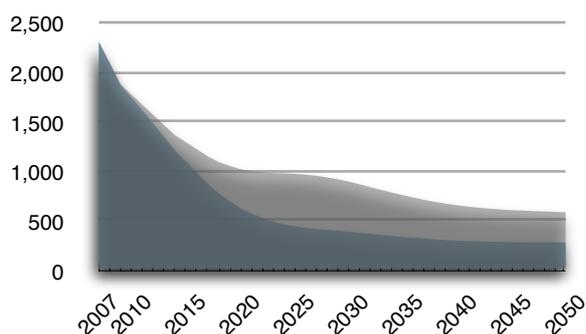


В базовом сценарии, при сохранении сложившихся пропорций устройства детей под опеку и в интернатные учреждения, следует ожидать значительного увеличения притока детей в интернатные учреждения в связи с общим ростом численности детского населения. В сценарии реформ новый приток детей в интернатные учреждения сокращается как вследствие сокращения численности детей, лишенных родительского попечения (профилактика социального сиротства), так и вследствие перенаправления потока из интернатных учреждений в замещающие семьи. **Удельный вес различных форм устройства детей, лишенных родительского попечения, в базовом и в альтернативном сценариях развития различается следующим образом:**



Благодаря сопровождению детей из группы риска и их семей в сценарии реформ, число детей, проходящих через временные приюты, снизится за 4 года реформы практически вдвое по сравнению с уровнем 2005 – 2006 годов. В базовом сценарии возможно некоторое кратковременное снижение мощности потока, проходящего через временные приюты, однако это падение вскоре сменится ростом, и вплоть до 2030 года число детей, проходящих через временные приюты, сохранится в пределах от 2000 до 2500.

Суммарная численность детей,  
находящихся на усыновлении,  
чел.



В базовом сценарии наблюдается некоторое сокращение доли детей, находящихся на усыновлении, за счет увеличения доли детей, устраиваемых в приемные семьи. В сценарии реформ это замещение выражено еще сильнее.

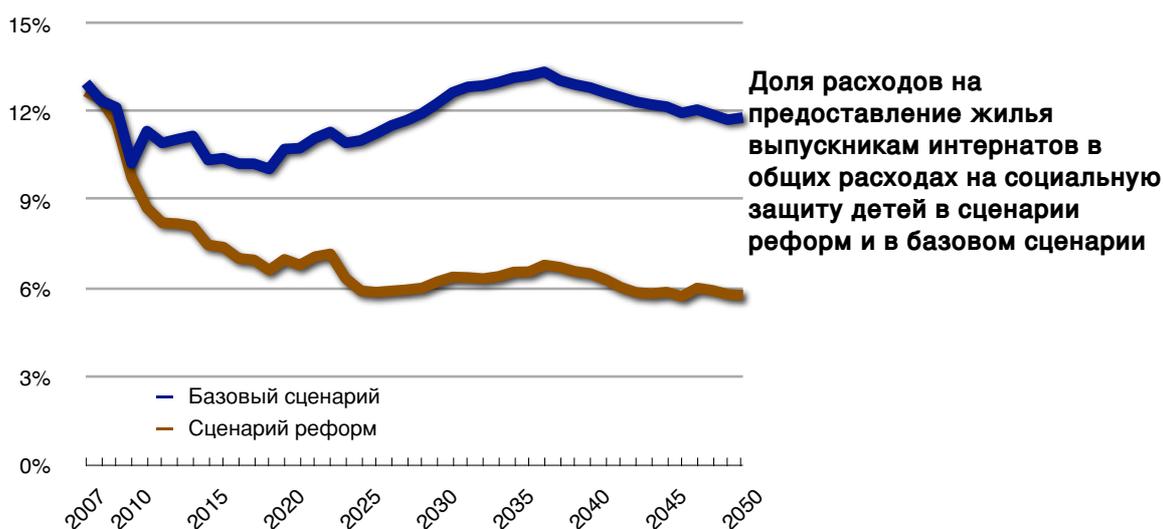
Доля детей, находящихся в интернатных учреждениях, в базовом сценарии остается стабильной на всем протяжении прогнозного периода, а в сценарии реформ резко сокращается, при этом доля детей в опекунских и приемных семьях растет быстрее, чем в базовом варианте.

Графики, отображающие динамику суммарной численности детей-сирот по формам их устройства и динамику бюджетных расходов на содержание детей в каждой из форм устройства, представлены на стр. 33.

Бюджетные расходы и в базовом сценарии и в сценарии реформ учитывали расходы бюджета на предоставление жилья каждому второму выпускнику ПТУ из числа воспитанников интернатных учреждений и каждому десятому – из числа воспитывавшихся в семьях опекунов (попечителей). Отказ от предположения о производстве расходов из бюджета на обеспечение сирот жильем практически не влияет на сроки окупаемости реформ. По нашим оценкам расходы на проведение реформ с предоставлением жилья полностью окупятся к 2015 году за счет бюджетного эффекта, без предоставления жилья – к 2016. Следует заметить, что предоставление сиротам жилья (в варианте расчетов, учитывающем расходы на эти цели) составляют лишь 5 – 15% всех бюджетных расходов на социальную защиту детей, и потому учет или неучет этих расходов на общую динамику бюджетных расходов влияет слабо в обоих сценариях развития. По величине расходов предположение о том, что каждому второму выпускнику интернатных учреждений предоставляется жилье (стоимостью 500 тыс. рублей в ценах 2005 года), эквивалентно тому, что длительность содержания в интернатных учреждениях увеличивается на 1 год (стоимость содержания одного ребенка в интернатном учреждении в зависимости от возраста составляет 158 – 200 тыс. рублей).

Ниже приведены графики, показывающие сроки окупаемости реформы в сценариях с предоставлением жилья выпускникам интернатов и без предоставления жилья, а также долю расходов на предоставление жилья выпускникам интернатов. В обоих сценариях предполагается, что жилье предоставляется каждому второму выпускнику.

- Бюджетный эффект реформ с предоставлением жилья, накопленным итогом, млн. руб.
- Бюджетный эффект реформ, без предоставления жилья, накопленным итогом, млн. руб.

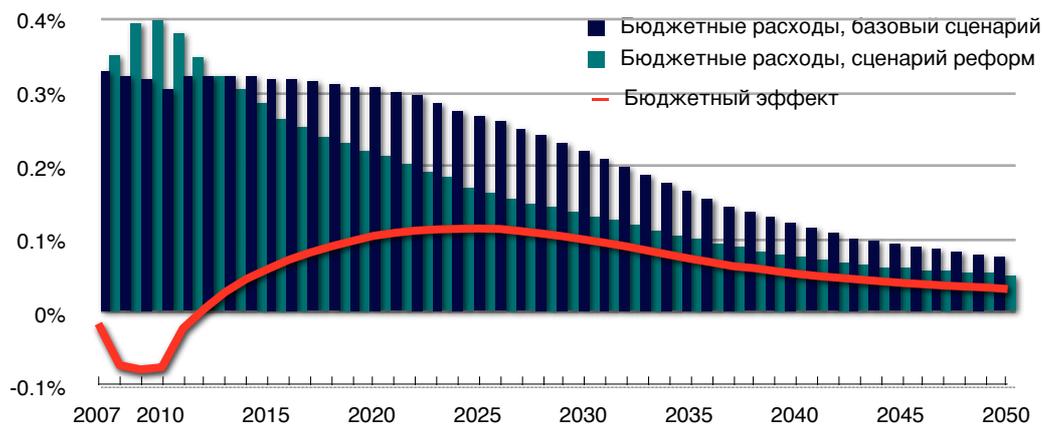


### Бюджетный и экономический эффекты от реализации реформ

Все расходы на детей-сирот в базовом сценарии не превышают 0,35% ВРП. В сценарии реформ, в первые годы эти расходы увеличиваются до 0,4% ВРП, но затем быстро снижаются. Бюджетный эффект (выигрыш) от проведения реформ, при всей его важности для бюджета, не превысит 0,1% ВРП, то есть не позволит существенно снизить бюджетную нагрузку на экономику области. Основной выигрыш связан с сокращением потерь (упущенной выгоды) ВРП. Соотношение суммарного эффекта от реформы и затрат на ее проведение показывает, что последние окупятся уже в 2012 – 2013 годах.

Более значимым для экономики области может стать экономический эффект, связанный с повышением качества человеческого капитала и уменьшением потерь в случае отказа от содержания детей в интернатных учреждениях и реализации услуг по сопровождению замещающих и опекунских семей.

## Динамика бюджетных расходов, % ВРП



## Экономические потери и эффект, % ВРП



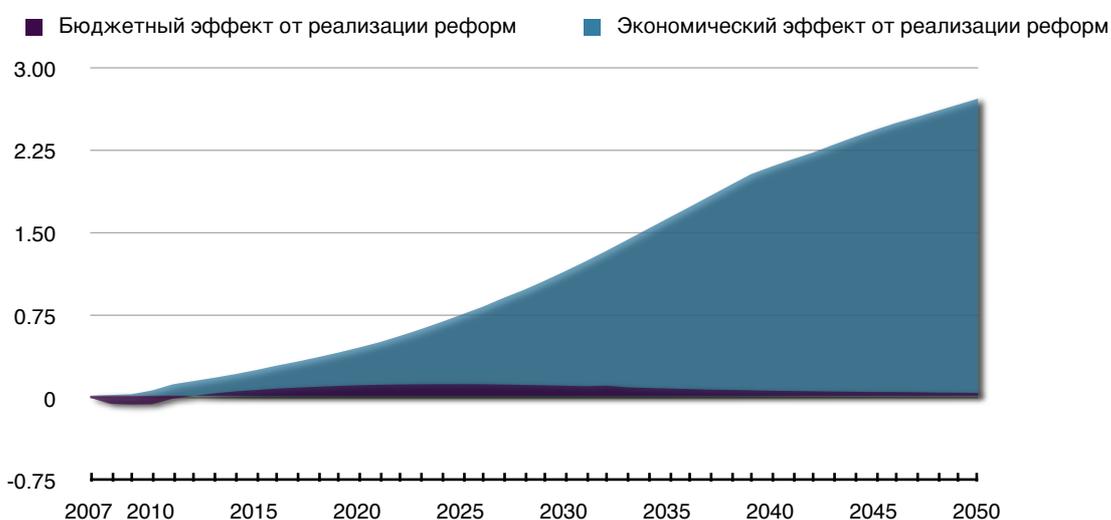
Экономический эффект от реформирования системы социальной защиты детства был рассчитан в двух вариантах – максимальном и минимальном, – которые задают диапазон возможных значений этого показателя.

В максимальном варианте оценки экономических потерь и эффекта от проведения реформ производительность работающих выпускников интернатных учреждений и воспитанников опекунских семей, лишенных опекунского сопровождения, принималась на уровне производительности в швейной промышленности, а потери производительности рассчитывались по сравнению со средней по области производительностью (валовой региональный продукт в расчете на душу экономически активного населения).

В минимальном варианте оценки экономических потерь и эффекта от проведения реформ вообще не принимались во внимание, рассматривались только потери от неработающих лиц и лиц, отбывающих наказание из числа бывших сирот. При этом и тем, и другим вменялась некая, достаточно низкая, производительность труда (случайные заработки), которая сравнивалась не со средней по области, а с производительностью труда в швейном производстве, составляющей порядка 30% от среднего ВРП на душу экономически активного населения.

Максимальная оценка экономического эффекта от проведения реформ составила 2,5% ВРП, минимальная – 0,7%. Истинное значение экономического эффекта должно лежать где-то между этими цифрами. В пользу реалистичности максимального варианта говорит то, что в базовом сценарии численность бывших выпускников интернатных учреждений, выпустившихся после 2006 года, достигнет к 2050 году 2% экономически активного населения области, а с учетом воспитанников опекунских семей – 5%.

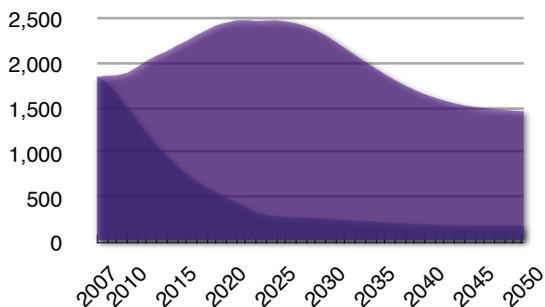
### Суммарный экономический и бюджетный эффект от проведения реформ (максимальный вариант), % ВРП



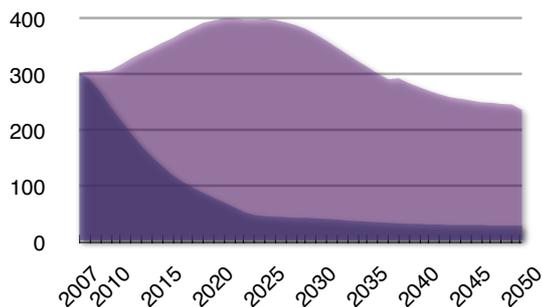
В первые два года после начала реформ совокупный эффект будет отрицательным из-за стартовых бюджетных затрат, однако уже с третьего года реформы, когда закончат учебу и начнут трудоустраиваться первые выпускники ПТУ, получившие услуги социально-трудовой реабилитации, возникнет экономический эффект, который в последующие годы значительно усилится, благодаря сокращению численности контингента интернатных учреждений.

Представленный на рисунке бюджетный эффект не учитывает дополнительный приток налоговых доходов в бюджет в результате роста ВРП.

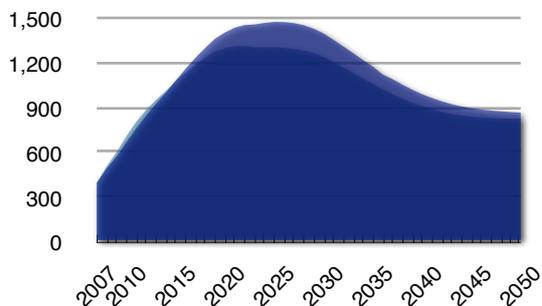
Суммарная численность детей-сирот, находящихся в учреждениях интернатного типа, чел.



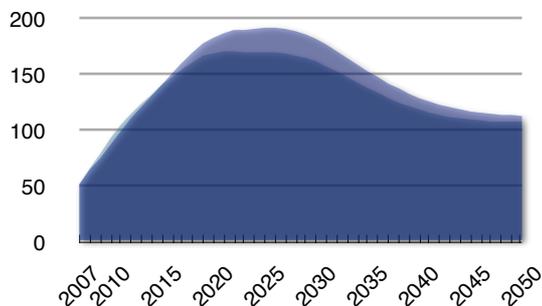
Расходы на содержание детей-сирот, находящихся в учреждениях интернатного типа, млн. руб.



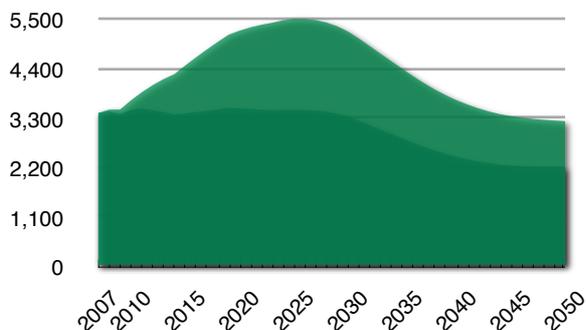
Суммарная численность детей-сирот, находящихся в замещающих семьях, чел.



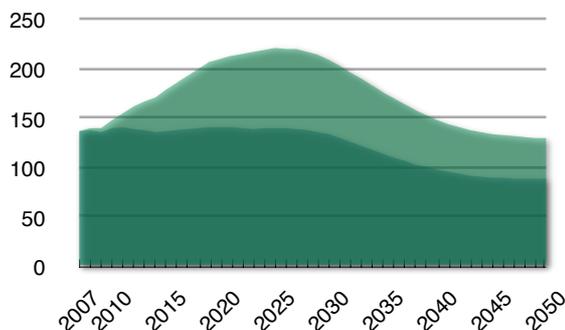
Расходы на детей-сирот, находящихся в замещающих семьях, млн. руб.



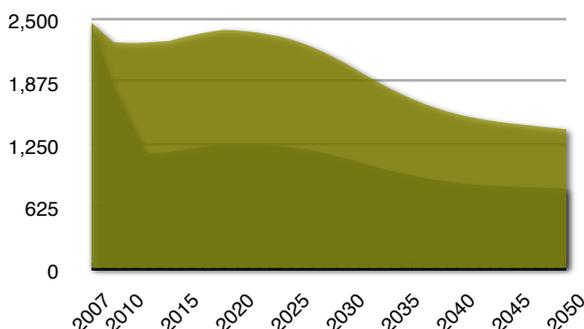
Суммарная численность детей-сирот, находящихся под опекой и попечительством, чел.



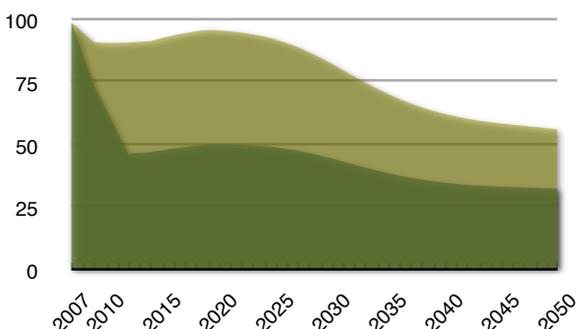
Расходы на детей-сирот, находящихся под опекой и попечительством, млн. руб.



Суммарная численность детей, находящихся во временных приютах, чел.



Расходы на содержание детей, находящихся во временных приютах, млн. руб.



## Заключение

Может возникнуть вопрос, насколько надежны подобные прогнозы и не завышают ли они положительные эффекты реформы. Во всех расчетах авторы придерживались консервативных допущений с целью не допустить завышения положительного эффекта.

Поскольку в структуре стоимости услуг Программы АРО велика доля расходов на оплату труда и налоги на фонд оплаты труда, при расчетах мы использовали оклады, превышающие средний уровень оплаты труда для работников соответствующих специальностей. При расчете экономических потерь потери производительности выпускников интернатных учреждений сравнивались не со средней добавленной стоимостью в расчете на душу экономически активного населения, а со средней добавленной стоимостью в сельском хозяйстве или в швейной промышленности, где соответствующие показатели являются одними из самых низких среди всех отраслей.

Предположения относительно эффективности услуг по профилактике социального сиротства (снижение вероятности лишения родительского попечения с 0,006 до 0,004 в расчете на все детское население) основано на реальном опыте экспериментальных площадок по внедрению инновационных услуг в Каргасокском, Шегарском и Кожевническом районах и предполагает выход Томской области на средний показатель в условиях 2005 года после 10 лет после начала реформ.

Единственное допущение, которое может показаться чересчур оптимистичным, – это то, что реформа социальной защиты детей, предусматривающая отказ от интернатных учреждений и переход от интернатного устройства детей к семейным формам их воспитания, может быть успешно завершена за четыре года, и что за такой же срок услуги профиликтики социального сиротства могут получить повсеместное распространение на всей территории Томской области. Тем не менее, четыре года – это срок, отведенный на создание системы профилактики социального сиротства в Томской области в официально утвержденной Концепции, содержащей поэтапный план мероприятий. В своих расчетах мы старались придерживаться этого срока, во всяком случае, в отношении сроков завершения административной реформы и мероприятий переходного этапа. В то же время, для развития форм семейного устройства детей и снижения вероятности лишения родительского попечения до 0,004, то есть для достижения результатов, зависящих от действий населения, в модели были отведены более продолжительные сроки.

Таким образом, прогноз можно считать обоснованным, а реформу социальной защиты детства, к осуществлению которой приступила Томская область, эффективной с бюджетной, социальной и экономической точек зрения.