

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

Совершенствование деятельности организаций для детей- сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

Алина Афаковна Левитская,
директор Департамента воспитания
и социализации детей Министерства
образования и науки РФ

В Москве в Министерстве образования и науки РФ прошёл Всероссийский семинар-совещание «Защита прав воспитанников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», на котором А.А. Левитская рассказала об основных направлениях государственной политики в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹.

● дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей ● правовое регулирование в сфере опеки и попечительства ● семейное устройство детей-сирот ● реструктуризация и реформирование организаций для детей-сирот ● обучение педагогических кадров учреждений для детей-сирот современным технологиям работы по реабилитации и защите прав детей ● проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Министерство образования и науки Российской Федерации в соответствии с установленной компетенцией осуществляет выработку государственной политики, нормативно-правовое регулирование и методическое руководство в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних детей.

По состоянию на 1 января 2010 г. в системе образования России функционирует **1264 образовательных учреждения для детей-сирот**, в которых воспитывается **70 тыс. детей**. Почти все эти учреждения находятся в ведении региональных и муниципальных органов власти. Вступивший в силу в 2008 году Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» внёс некоторые изменения в порядок их деятельности.

¹ Публикуется с сокращениями.

П Е Д А Г О Г И К А И П О Л И Т И К А

В соответствии с новой редакцией **статьи 155.1 Семейного кодекса** Российской Федерации под устройством детей, оставшихся без попечения родителей, понимается **помещение таких детей под надзор** в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или в некоммерческие организации, если указанная деятельность не противоречит целям, ради которых они созданы.

При этом в соответствии со **статьёй 155.2 права и обязанности** таких организаций в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, **возникают с момента принятия органом опеки и попечительства акта об устройстве ребёнка в организацию.**

Таким образом, ранее издавался акт органа опеки о помещении ребёнка в учреждение для детей-сирот на полное государственное обеспечение. И только после этого ему подбиралось учреждение и выдавалась путёвка в это учреждение. В настоящее время для помещения ребёнка в организацию для детей-сирот органу опеки необходимо издать соответствующий акт (постановление, распоряжение или приказ), в котором должны быть указаны реквизиты организации, в которую ребёнок помещается под надзор.

Поэтому вопрос о том, в какую организацию будет помещён ребёнок, должен решаться органом опеки до издания соответствующего акта.

В связи с тем, что порядок комплектования организаций для детей-сирот определяется законодательством субъектов Российской Федерации, соответствующие **региональные акты** (регламенты, положения о направлении детей в учреждения) **должны быть приведены в соответствие с законом.**

Претерпело изменение понятие **«помещение ребёнка в учреждение для детей-сирот»**. Термин **«помещение под надзор»** в Федеральном законе № 48-ФЗ и СК РФ используется исключительно для целей законодательства об опеке и попечительстве и означает возложение на вышеперечисленные организации функций по представительству и защите прав подопечных на содержание, воспитание, образование, всестороннее развитие, а также возложение на эти организации ответственности за вред, причинённый подопечным.

В связи с этим к организациям для детей-сирот в свете действующего законодательства сегодня относятся:

- **образовательные организации** для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей): детские дома, детские дома-школы, школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- **медицинские организации**, осуществляющие деятельность по содержанию, воспитанию и (или) образованию и оказанию медицинской помощи детям раннего возраста (дома ребёнка);

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

— **стационарные учреждения социального обслуживания:** детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками.

Специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органов управления социальной защитой населения (социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, социальные приюты для детей, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей) **нельзя отнести к организациям для детей-сирот.**

Также к организациям для детей-сирот нельзя отнести государственные, муниципальные и негосударственные образовательные организации (ПТУ, техникумы, вузы), которые осуществляют образовательную деятельность.

Таким образом, при обучении ребёнка-сироты в учреждениях профессионального образования или при его нахождении в специализированном учреждении для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, должен решаться вопрос о том, кто будет осуществлять полномочие законного представителя ребёнка.

В соответствии со статьёй 155.1 СК РФ к **организациям для детей-сирот**, в которые дети могут быть переданы под надзор, **относятся**, в том числе, **некоммерческие организации** в случаях, когда **деятельность** таких организаций по содержанию, воспитанию и образованию детей **не противоречит целям, ради которых они созданы.**

В последнее время особенно часто возникает вопрос о том, можно ли относить к организациям для детей-сирот **религиозные организации.**

Согласно положениям Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» такие объединения создаются в целях совместного исповедания и распространения веры.

Непосредственно религиозная организация (в частности, монастырь) в соответствии со своими уставными целями **не может быть отнесена к организациям для детей-сирот** и не может осуществлять функции опекуна (попечителя) в отношении таких детей.

Вместе с тем **религиозные организации** вправе осуществлять благотворительную деятельность, для чего могут создавать культурно-просветительские организации, образовательные и другие учреждения, **в том числе организации (учреждения) для детей-сирот**, которые должны соответствовать требованиям, предъявляемым к таким организациям законодательством Российской Федерации, включая требования к порядку помещения детей в организации для детей-сирот и обеспечению их содержания, воспитания и образования.

Организация (учреждение), в том числе для детей-сирот, в соответствии с требованиями гражданского законодательства не может быть структурным подразделением какой-либо организации, поскольку является самостоятельным юридическим лицом.

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

В соответствии с программными документами, определяющими государственную политику страны, основной акцент в деятельности по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, делается **на развитие семейных форм их устройства**. Что, естественно, влечёт за собой сокращение количества этих учреждений и численности воспитывающихся в них детей.

За последние три года количество учреждений для детей-сирот сократилось на 203 (с 1467 в 2007 году до 1264 в 2009 году), **численность воспитанников — более чем на 17 тысяч** (с 86,6 тыс. до 69,5 тыс. человек).

К сожалению, в настоящее время субъектами Российской Федерации осуществляется недостаточно продуманная политика в отношении учреждений для детей-сирот.

Далеко не во всех субъектах Российской Федерации существует чёткий план реструктуризации учреждений для детей-сирот, включающий регулярную оценку её результатов и последствий, как в целом, так и для каждого учреждения в отдельности.

Минобрнауки России последовательно ориентирует субъекты Российской Федерации **на необходимость взвешенного подхода к реструктуризации и реформированию организаций для детей-сирот**. Такой подход предусматривает:

— **поэтапное сокращение количества таких учреждений** (по мере создания необходимых условий для устройства детей-сирот в семьи), преобразование их в службы подготовки и сопровождения замещающих семей;

— **создание для детей**, которых не удаётся устроить в семью, **учреждений с малой наполняемостью** и близкими к семейным условиям проживания и воспитания.

Эта позиция неоднократно доводилась до сведения руководителей органов исполнительной власти субъектов, руководителей органов опеки и попечительства — и в методических рекомендациях, и в ходе всероссийских и межрегиональных совещаний. В начале следующего года мы планируем выпустить методические рекомендации по созданию модели региональной программы поэтапного вывода детей-сирот из учреждений постоянного пребывания и устройства на воспитание в семьи, а также перепрофилирования этих учреждений в службы сопровождения семей.

Непосредственно с решением задач реформирования учреждений для детей-сирот связана следующая важная проблема — **проблема их материально-технического обеспечения**.

Во многих учреждениях нуждается в улучшении материальная база для проживания, организации коррекционно-реабилитационной

В настоящее время субъектами Российской Федерации осуществляется недостаточно продуманная политика в отношении учреждений для детей-сирот.

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

работы, обучения и досуга воспитанников. Около 45% детских домов и 33% школ-интернатов для детей-сирот имеют наполняемость от 50 до 100 детей, иногда и больше. (При этом мировая практика показывает, что для минимизации социально-психологических последствий в учреждении количество проживающих вместе детей не должно превышать 12 – 15 человек.)

Условия содержания детей в учреждении должны обеспечивать их безопасность. Решению этой задачи в последнее время, как известно, уделяется особое внимание, в том числе в рамках организации плановой подготовки образовательных учреждений к новому учебному году. Эта работа проводится на постоянной основе и регламентирована соответствующими ведомственными и межведомственными документами. В частности, в 2009 году разработаны и направлены в субъекты Российской Федерации Единые требования к организации проведения проверок образовательных учреждений

к началу учебного года (согласованы с МЧС, МВД, Минздравсоцразвития, ФСБ и др.), предусматривающие создание системы постоянного межведомственного контроля за состоянием их безопасности (**Письмо от 8 июня 2009 г. № АФ — 253/03**).

Ещё одно направление, на котором следует остановиться, — организация профилактической работы в учреждениях для предотвращения чрезвычайных ситуаций. Особенно остро вопрос об этом встал после случая в Ижевской школе-интернате.

Реализуются мероприятия, направленные на обеспечение безопасности и защиту прав детей в учреждениях для детей-сирот, за счёт средств федерального бюджета. В частности, за последние пять лет практически все образовательные учреждения с круглосуточным пребыванием детей по заявкам субъектов Российской Федерации оснащены комплектами охранно-пожарного оборудования. На эти цели в 2009 году израсходовано 12 млрд руб. из средств региональных бюджетов, внебюджетных средств образовательных учреждений.

Ещё одно направление, на котором следует остановиться, — организация профилактической работы в учреждениях для предотвращения чрезвычайных ситуаций. Особенно остро вопрос об этом встал после случая в Ижевской школе-интернате.

В связи с участившимися фактами конфликтных ситуаций, специалисты Министерства образования и науки рекомендуют более рациональный подход к комплектованию детских коллективов учреждений для детей-сирот. В частности, необходимо исключить, насколько это возможно, практику направления детей с девиантным поведением в одну организацию.

Кроме того, рекомендуется в каждом учреждении для воспитанников **составлять индивидуальные планы реабилитации и социальной адаптации** с привлечением ресурсов психологической службы, которая на постоянной основе должна осуществлять работу с коллективом детей и педагогическим коллективом.

П Е Д А Г О Г И К А И П О Л И Т И К А

Безусловно, одна из самых болезненных тем — это кадры. Для работы с детьми-сиротами требуется специально подготовленный персонал, знающий особенности таких детей и специфику организации их воспитания и реабилитации. Однако сегодня в учреждениях не хватает квалифицированных специалистов. Нередко уровень подготовки сотрудников не соответствует сложности решаемых учреждениями задач. Более того, есть случаи, когда работники учреждения не только не могут справиться с чрезвычайной ситуацией в учреждении, но сами вольно или невольно провоцируют её возникновение, в том числе жестоко обращаются с детьми, которых должны воспитывать и защищать.

Всё это, естественно, не может не сказываться на качестве работы учреждения, приводит к таким случаям, которые имели место в Ижевской школе-интернате для детей-сирот и ряде других учреждений.

Необходимо также **предотвратить доступ в организации для детей-сирот лиц, совершивших умышленные преступления, в том числе, против жизни и здоровья, половой неприкосновенности и половой свободы личности, семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности.**

Президентом Российской Федерации внесён в Государственную думу проект Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части регулирования труда педагогических работников).

Законопроектом предлагается ввести **запрет на занятие педагогической деятельностью** или занятие должности руководителя образовательного учреждения **для лиц, имеющих судимость за умышленные преступления независимо от степени их тяжести.** Соответственно граждане при поступлении на работу в образовательное учреждение должны будут предоставлять справку о наличии или отсутствии судимости для определения возможности заключения с ними трудового договора.

Второе важное направление — **обучение педагогических кадров учреждений для детей-сирот современным технологиям работы по реабилитации и защите прав детей.** Такое обучение планируется организовать на постоянной основе, с использованием ресурсов АПКРО, региональных институтов повышения квалификации, педагогических вузов, а также лучшего опыта работы организаций для детей-сирот, реализующих инновационные программы воспитания и реабилитации детей. Например, в ряде регионов успешно реализуется модель детского дома с семейными группами с постоянным воспитателем — социальной мамой, развивается институт наставника — авторитетного взрослого, которым может стать родственник или знакомый ребёнка, а также сотрудник учреждения, у которого сложились с воспитанником доверительные отношения

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

и которому может быть поручено его сопровождение по выходе из учреждения.

Такую работу по подготовке сопровождающего наставника могут осуществлять (и уже осуществляют в ряде регионов) центры постинтернатной адаптации детей.

И наконец, в учреждениях для детей-сирот должен быть регулярный контроль и надзор за соблюдением прав воспитанников.

Контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом проведения проверок этих органов, а также образовательных учреждений возложены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2009 г. № 535 на Рособрнадзор.

Обязанность органов опеки — осуществлять систематический контроль за обеспечением прав и законных интересов детей в учреждениях.

В настоящее время Министерство образования и науки РФ разрабатывает проект постановления Правительства Российской Федерации «Об условиях пребывания детей в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», которым будут утверждены единые требования к условиям пребывания детей в этих организациях, а также порядок осуществления контроля за деятельностью организаций по содержанию, воспитанию и образованию детей, защите их прав и законных интересов.

В частности, предлагается установить обязанность органов опеки осуществлять систематический контроль за обеспечением прав и законных интересов детей в учреждениях.

Прежде всего, устанавливается порядок проведения плановых и внеплановых проверок органами опеки организаций для детей-сирот. Предлагается установить, что плановые проверки должны проводиться не реже одного раза в год, а также через шесть месяцев после создания новой организации. Кроме того, предусматривается утверждение формы отчёта организации для детей-сирот о хранении, использовании и об управлении имуществом несовершеннолетнего подопечного.

Закрепление на федеральном уровне таких единых требований будет способствовать профилактике нарушений прав и интересов детей, повышению качества работы организаций для детей-сирот вне зависимости от их типа, вида, ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы.

После принятия постановления будет разработана новая редакция Типового положения об учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (во многом она будет зависеть от редакции нового закона «Об образовании в Российской Федерации»).

О проекте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Министерство образования и науки РФ, осуществляя комплекс мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года (одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г.), ведёт подготовку проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Концепция и техническое задание на разработку законопроекта были утверждены Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (протокол от 1 июня 2009 г. № 20).

Кроме того, комиссией была создана рабочая группа по подготовке этого законопроекта и утверждён её состав. В состав рабочей группы вошли представители большинства федеральных органов исполнительной власти, Государственной думы и Совета Федерации, Федерального собрания Российской Федерации, научного, педагогического, ректорского сообщества, работодателей.

Рабочей группой была проведена значительная работа по подготовке проекта федерального закона: рассмотрены и одобрены структура и отдельные главы законопроекта, концептуально поддержана и одобрена рабочая версия текста проекта федерального закона, которая была размещена в мае 2010 г. на официальном сайте Министерства образования и науки РФ для всеобщего ознакомления, представления замечаний и предложений.

Общественное обсуждение проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» было начато в сентябре текущего года, по результатам которого в Министерство образования и науки представлено большое количество предложений.

В настоящее время ведётся его доработка на основе представленных замечаний и предложений.

Одновременно с этим разрабатывается проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Разработанный к настоящему моменту проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» интегрирует в себе как общие положения, так и положения, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования (дошкольное, общее, среднее профессиональное, высшее образование), тем самым в достаточной степени систематизирует правовые нормы в сфере образования.

Законопроектом сохраняются базовые принципы и нормы, закреплённые действующим законодательством об образовании и оправдавшие себя на практике (в том числе, в части государственных гарантий

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

реализации прав в сфере образования, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями, обучения на родном языке, государственно-общественного характера управления образованием, правовых гарантий обеспечения доступности и качества образования и др.).

Большинство из этих положений получило в законопроекте дополнительную детализацию, обеспечение правореализационными механизмами.

При этом в сравнении с действующим законодательством в законопроекте в определённой степени обновлены отдельные базовые институты системы образования.

В законопроекте уточняется система уровней образования в Российской Федерации, а также корректируются названия отдельных уровней. В перечень уровней образования дополнительно **введено дошкольное образование и начальное общее образование.**

Одной из значительных новаций законопроекта является **изменение и упорядочение типологии образовательных организаций.**

Правовое закрепление типологии образовательных организаций является одним из способов упорядочения общественных отношений, возникающих в сфере образования, в первую очередь, непосредственно связанных с процессом воспитания и обучения. В законопроекте реализована **попытка более чётко разграничить различные типы и виды образовательных организаций**, снять избыточное дробление, создающее необоснованные административные барьеры, трудности при лицензировании и государственной аккредитации, исключить неопределённость в отнесении образовательной организации к тому или иному виду.

С учётом этого в законопроекте предполагается закрепить деление образовательных организаций по следующим критериям:

на типы — по уровням реализуемых образовательных программ, отнесённым к основному виду деятельности образовательной организации, исходя из того, что образовательная организация может реализовывать также образовательные программы предыдущих уровней образования (всего устанавливается шесть типов образовательных организаций);

на виды и категории — используется один или несколько показателей, таких как виды и направленность образовательных программ, углублённая (профильная) подготовка, интеграция различных видов образовательных программ, специальные условия их реализации и (или) особые нужды обучающихся, а также дополнительно осуществляемые функции, связанные с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и иные, предусмотренные законодательством об образовании).

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

Например, законопроектом устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы:

- 1) дошкольная образовательная организация;
- 2) общеобразовательная организация;
- 3) профессиональная образовательная организация;
- 4) образовательная организация высшего образования.

В число типов образовательных организаций не включены организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Это связано с тем, что для большинства таких организаций образовательная деятельность является сопутствующей наряду с деятельностью по содержанию и воспитанию детей. В условиях изменения подходов к регламентации образовательной деятельности (процедур лицензирования и государственной аккредитации), их жёсткой формализации отнесение организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к числу образовательных организаций создаёт значительные трудности в их деятельности.

В связи с этим **в настоящее время прорабатываются вопросы выделения организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в самостоятельный вид организаций,** основным направлением деятельности которых является содержание, воспитание детей, обеспечение получения ими образования, а также защита их прав и законных интересов.

С учётом того, что многие организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляют, по крайней мере, дошкольное и начальное общее образование находящихся в них детей, проектом Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предлагается сохранить за такими организациями право на реализацию соответствующих образовательных программ (основных и дополнительных общеобразовательных программ и программ профессионального обучения).

Основными задачами учреждений для детей-сирот, кроме создания благоприятных условий, способствующих развитию личности ребёнка, являются:

- охрана личных неимущественных и имущественных прав и интересов воспитанников;
- обеспечение охраны и укрепления здоровья воспитанников;
- обеспечение социальной защиты, медико-психолого-педагогической реабилитации и социальной адаптации воспитанников и выпускников.

К основным личным правам воспитанников организаций для детей-сирот, прежде всего, относится право жить и воспитываться в семье.

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

Ежегодно в Российской Федерации выявляется более 100 тысяч детей, оставшихся без попечения родителей. При этом только 25% из них устраиваются на воспитание в организации для детей-сирот. Несмотря на приоритетность семейных форм устройства, большое количество детей передаются под надзор в образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Важным фактором развития воспитанников учреждений для детей-сирот является создание условий жизни, приближенных к семейным, что означает малую наполняемость учреждений, разновозрастные группы, возможность общения с биологическими родителями, родственниками и т.п.

В рамках реструктуризации и реформирования учреждений для детей-сирот ставится задача переориентировать эти учреждения не на постоянное пребывание в них детей, а на содействие их семейному устройству, а также создать в учреждениях благоприятные условия для содержания и воспитания детей, приближенные к семейным.

Следует также учитывать, что есть категории детей, которым особенно трудно найти семью — например, это дети с тяжёлыми отклонениями в развитии и здоровье, а также определённая часть детей старшего возраста, которые отказываются от предлагаемого устройства в семью. Для таких детей оптимальным вариантом может стать проживание в детском доме с малой наполняемостью, жизнедеятельность которого организована по семейному принципу.

В связи с этим с 2006 года в Российской Федерации федеральными и региональными органами государственной власти ведётся целенаправленная работа **по поддержке института семьи, семейного воспитания детей-сирот.**

В целом **сформирована правовая база для организации работы по опеке и попечительству над детьми.**

В 2008 году вступил в силу Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», в соответствии с которым внесены изменения в Семейный, Гражданский и Жилищный кодексы Российской Федерации. Для реализации норм Федерального закона «Об опеке и попечительстве» в 2009 году принят ряд подзаконных актов — постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Министерства образования и науки РФ.

В рамках **методического обеспечения** деятельности органов опеки и попечительства министерство регулярно направляет в субъекты Российской Федерации рекомендации по совершенствованию работы по профилактике социального сиротства, развитию семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Создана система материального стимулирования семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

Во всех субъектах Российской Федерации производятся **ежемесячные выплаты на содержание детей** в приёмных и опекунских семьях (не менее 4000 рублей) и на вознаграждение приёмных родителей (не менее 2500 рублей). В федеральном бюджете, начиная с 2007 года, **ежегодно предусматриваются субсидии** регионам на указанные цели **в размере 6 174,358 млн рублей**.

Средний размер выплат на содержание одного ребёнка, находящегося под опекой, в приёмной семье в 2009 году составил 5 927 рублей (на 22,4% больше, чем в 2007 году). Средний размер вознаграждения, причитающегося приёмному родителю, в 2009 году составил 7 242 рубля (на 27,8% больше, чем в 2007 году).

Также выплачиваются **единовременные пособия при передаче ребёнка на воспитание в семью**. Размер пособия установлен на федеральном уровне и составляет без индексации 8 000 рублей (в 2010 году с учётом индексации — не менее 10 988,85 рублей).

На выплату единовременного пособия (с учётом индексации) из федерального бюджета, начиная с 2008 года, ежегодно выделяется более 1 млрд руб. (2007 г. — 769 235,3 рубля, 2008 г. — 1 164 471,8 рублей, 2009 г. — 1 408 090,9 рублей, 2010 г. — 1 141 401,0 рублей).

Во многих субъектах Российской Федерации установлены дополнительные меры поддержки замещающих семей.

Наметился ряд позитивных тенденций в сфере выявления детей, оставшихся без попечения родителей, и их устройства на различные формы семейного воспитания. Так, за последние два года:

— на 14% уменьшилось число детей, оставшихся без попечения родителей, выявляемых в течение года (в 2007 году выявлено 124 тыс. детей, в 2009 году — 106,7 тысяч детей);

— на 14% уменьшилось число детей, состоящих на учёте в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей (по состоянию на 1 января 2008 г. на учёте состояло 163 тыс. детей, на 1 января 2010 г. — 140,3 тыс. детей, на 1 июля 2010 г. — 137 тыс. детей);

— более чем на 13% уменьшилось количество образовательных учреждений для детей-сирот (2007 г. — 1683 учреждения, 2008 г. — 1456), и более чем на 19% — численность детей, находящихся в этих учреждениях (2007 г. — 108 тыс. детей, 2009 г. — 87,2 тыс.).

Продолжает сокращаться численность детей, переданных на усыновление иностранным гражданам (2007 год — 4536 детей, 2009 год — 3815 детей); за 2 года она снизилась почти на 16%, а за последние 5 лет — почти на 60%. При этом число детей, усыновлённых российскими гражданами, за тот же период увеличилось на 27% (с 7,0 до 8,9 тыс.).

Всего в 2009 году в семьи российских граждан было передано 86,8 тыс. детей, из них 8,9 тыс. — на усыновление, 77,8 тыс. — под

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

опеку (попечительство), в том числе 15,2 тыс. — в приёмные семьи, 1,1 тыс. — на патронатное воспитание.

Вместе с тем, безусловно, **первоочередная задача — создать условия для реализации права детей на воспитание в семье на территории нашей страны.**

До тех пор, пока ребёнок находится в родной семье, наши усилия направлены на то, чтобы сохранить семью, оставить ребёнка во всех возможных случаях с родителями. Для этого необходимо вести реабилитационную работу и с родителями, и с ребёнком.

Для повышения эффективности этой деятельности министерством разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования работы по профилактике социального сиротства).

До тех пор, пока ребёнок находится в родной семье, наши усилия направлены на то, чтобы сохранить семью, оставить ребёнка во всех возможных случаях с родителями.

Законопроект предполагает введение социального патроната как формы индивидуальной профилактической работы с семьёй, находящейся в социально опасном положении. Такая работа будет осуществляться органом опеки и попечительства на основании договора с родителями ребёнка. Это даст возможность своевременно оказывать семье необходимую помощь в обеспечении безопасных условий жизни и воспитания ребёнка, позволит во многих случаях предотвратить изъятие ребёнка из семьи.

Данная законодательная инициатива основывается на положительном опыте внедрения социального патроната в ряде регионов (Москва, Республика Башкортостан, Пермский край, Калининградская, Архангельская, Владимирская области). **Законопроект внесён в Правительство Российской Федерации и в настоящее время дорабатывается с учётом предложений Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.**

Большинство (80%) выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, составляют дети, лишившиеся родительского попечения по «социальным» причинам, причём до 60% из них — дети старше 7 лет.

Остаётся высокой численность детей, родители которых лишены родительских прав или ограничены в родительских правах. Только в 2009 году более 6 тыс. граждан ограничены в родительских правах, более 62 тыс. лишены родительских прав, из них 1661 — в связи с жестоким обращением с детьми. Более 6 тыс. детей отобрано у родителей в связи с возникновением ситуации непосредственной угрозы жизни или здоровью детей.

Эти данные свидетельствуют о **несвоевременном выявлении семейного и детского неблагополучия**, отсутствии комплексной профилактической работы с семьёй на ранней стадии кризиса, и как след-

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

ствии, о недостаточной высокой эффективности деятельности по профилактике социального сиротства.

Ещё один вопрос, требующий особого внимания, — организация работы по предотвращению жестокого обращения в замещающих семьях. В последние три года в России ежегодно отменяется более 1 тыс. решений об устройстве детей в семьи по причине невыполнения усыновителями, опекунами, приёмными родителями обязанностей по содержанию и воспитанию детей, в том числе несколько десятков — по причине жестокого обращения с детьми.

В 2009 году в Российской Федерации отменено 8381 решение о передаче ребёнка на воспитание в семью (в 2008 году — 7834), выявлено 3211 случаев жестокого обращения с детьми (в 2008 году — 3012), к уголовной ответственности за совершение преступлений в отношении детей, принятых на воспитание в семью, привлечено 105 граждан (в 2008 году — 83 гражданина), из них 24 привлечено к уголовной ответственности за совершение преступлений, повлёкших гибель либо причинение вреда здоровью детей (в 2008 году — 41). Здоровью 143 детей замещающими родителями причинён вред (в 2008 году — 44). Только в 2009 году в России отменено более 1,2 тыс. решений об устройстве детей в семьи по причине невыполнения усыновителями, опекунами, приёмными родителями обязанностей по содержанию и воспитанию детей, более 60 — по причине жестокого обращения с детьми.

При этом в большинстве случаев основная причина заключается в **недостаточной подготовленности замещающих родителей к проблемам воспитания приёмного ребёнка,** а также в особенностях их личности.

При организации работы по предупреждению жестокого обращения с детьми в родных или замещающих семьях мы должны обеспечить все условия для безопасного воспитания и развития ребёнка в семье. И здесь важную роль может сыграть администрация учреждения, которая в соответствии со статьёй 131 Семейного кодекса РФ вправе высказать свою позицию о целесообразности передачи ребёнка в семью на усыновление или под опеку, основываясь на опыте воспитания ребёнка и его общения с потенциальными приёмными родителями.

В случае, когда ребёнок по той или другой причине остаётся без родительского попечения, первоочередной задачей становится его устройство в замещающую семью. На этом этапе необходимо подобрать, в прямом смысле слова — подготовить ребёнку приёмных родителей. Также необходимо обеспечить психолого-педагогическую, правовую, социальную поддержку замещающей семьи.

Для решения этой задачи в Министерстве образования и науки РФ разработан проект федерального закона, которым предусматривается введение обязательной подготовки граждан, желающих при-

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

нять на воспитание в семью ребёнка (сегодня эта подготовка проводится только по желанию кандидата в усыновители или опекуны). В настоящее время законопроект проходит процедуру согласования с федеральными органами исполнительной власти.

Исключение предусматривается для двух категорий граждан:

для усыновителей, являющихся отчимами (мачехами) усыновляемых детей, которые фактически уже воспитывают детей и совместно с ними проживают;

для усыновителей, опекунов (попечителей), приёмных родителей — родственников детей, оставшихся без попечения родителей (бабушек, дедушек, сестёр, братьев, полнородных и неполнородных братьев и сестёр родителей). Перечисленным лицам не потребуется в обязательном порядке представлять в суд (или в орган опеки и попечительства) документ о прохождении ими подготовки.

Проект закона предусматривает, что **иностранцы граждане — кандидаты в усыновители должны будут проходить подготовку на территории государства, в котором они постоянно проживают**, но с учётом требований к подготовке, установленных на территории Российской Федерации.

Осуществлять полномочия по подготовке граждан могут образовательные и медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот.

Для практической реализации этого направления в регионах начата работа по формированию системы служб содействия семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей (в 75 субъектах Российской Федерации функционирует более 1 тыс. таких служб). В ближайшей перспективе такие службы должны быть созданы в каждом регионе.

Также необходимо отметить, что и в настоящее время орган опеки и попечительства обязан подготовить гражданина, выразившего желание стать опекуном, в том числе организовать обучающие семинары, тренинговые занятия по вопросам педагогики и психологии, основам медицинских знаний, а также обеспечить (с его согласия) психологическое обследование для оценки психологической готовности к приёму несовершеннолетнего гражданина в семью. (Проект закона предусматривается вступление его в силу с 1 января 2012 года.)

В настоящее время в министерстве завершается разработка примерной программы такой подготовки. В 2011 году планируется её внедрение. Программа будет содержать основные базовые требования, которые потом могут развиваться и дополняться регионами по своему усмотрению, с учётом своего опыта. В ближайшее время проект программы будет размещён на сайте *Усыновите.ру* и Минобрнауки России.

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

Надеемся, что принятие проекта закона позволит снизить риск возникновения проблем, связанных с воспитанием детей в новой семье, в том числе и таких, как жестокое обращение, обеспечит права и законные интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, передаваемых на воспитание в семьи.

Одним из способов защиты прав детей-сирот на семейное устройство является их временная передача гражданам.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 432 урегулированы вопросы, связанные с временным пребыванием в семьях детей, являющихся воспитанниками организаций для детей-сирот.

Установлены требования к гражданам, желающим временно принять детей в семьи, и круг лиц, в семьи которых дети не могут быть переданы (недееспособные или ограниченно дееспособные граждане, родители, лишённые родительских прав или ограниченные в них, граждане, имеющие судимость и др.), а также перечень документов, которые предоставляет гражданин, желающий временно принять детей.

Одним из способов защиты прав детей-сирот на семейное устройство является их временная передача гражданам.

Решение о временной передаче ребёнка в семью гражданина принимается руководителем организации для детей-сирот, в том числе, с учётом таких обстоятельств, как сложившиеся взаимоотношения между ребёнком и гражданином (членами его семьи), предыдущий опыт общения гражданина с ребёнком.

Постановлением предусмотрены **две косвенные формы осуществления контроля за ситуацией в семье**, куда временно передан ребёнок.

Во-первых, копия приказа организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, направляется, в том числе, в орган опеки и попечительства по месту временного пребывания ребёнка².

Во-вторых, органу опеки и попечительства по месту нахождения организации либо по месту временного пребывания ребёнка, а также и самой организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставлено право немедленно отобрать ребёнка из семьи в случае возникновения непосредственной угрозы его жизни или здоровью³.

Кроме того, для предотвращения возникновения конфликтных ситуаций или нарушения прав и интересов ребёнка установлено безусловное право ребёнка (по его желанию) возвратиться в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в любой момент до окончания ранее определённого срока его пребывания в семье.

² Пункт 25 Постановления

Формы документов утверждены приказом Минобрнауки России от 18 июля 2009 г. № 213.

³ Пункт 33 Постановления.

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

По нашему мнению, грамотная организация работы по временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот, в семьи граждан, являясь одной из форм социальной адаптации, позволит: создавать или восстанавливать социальные (в том числе родственные) связи ребёнка; будет способствовать росту количества детей, переданных на воспитание в семьи; поможет снизить число возвратов детей.

Одна из задач учреждений для детей-сирот — организация отдыха и лечения воспитанников. Благодаря благотворительным организациям имеется возможность отправлять детей на отдых и лечение за пределы Российской Федерации.

В 2010 году в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» были внесены изменения, уточняющие права и обязанности компетентных органов при осуществлении такой деятельности.

Законом установлен специальный порядок, в соответствии с которым выезд детей-сирот, находящихся под надзором в организациях для детей-сирот, может быть организован юридическими лицами, которые должны заключить соответствующий договор об организации отдыха или оздоровления с органом опеки и попечительства и получить разрешение на выезд детей.

Порядок заключения такого договора на организацию отдыха или оздоровления будет определяться Правительством Российской Федерации. (Соответствующее постановление будет издано до конца 2010 года.)

Для совершенствования законодательства в сфере обеспечения прав лиц из числа детей-сирот в 2009 году был принят разработанный Минобрнауки России Федеральный закон № 315-ФЗ, который предусматривает распространение полного государственного обеспечения и дополнительных гарантий по социальной поддержке лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в образовательных учреждениях профессионального образования, в возрасте 23 лет и старше до окончания обучения в указанных учреждениях.

Одна из наиболее актуальных задач, стоящих перед органами государственной власти в деле защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, — совершенствование системы социальной адаптации выпускников учреждений для детей-сирот, включая предоставление жилья, социально психологическое сопровождение и трудоустройство после завершения пребывания в учреждении.

Большое внимание в учреждениях интернатного типа уделяется подготовке выпускников к самостоятельной жизни и созданию системы постинтернатной адаптации. Главными задачами являются обеспечение качественного конкурентоспособного образования и трудоустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как условие улучшения качества их жизни в постинтернатный период.

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

Сегодня и специалисты, и общество в целом осознают актуальность проблемы подготовки выпускников интернатных учреждений к самостоятельной жизни. Ведь её замалчивание приводит к неустроенности молодых людей, асоциальному поведению, вторичному социальному сиротству (отказ от воспитания собственных детей), низкому социальному статусу.

В регионах накоплен большой опыт работы с этой категорией молодёжи. Например, в Белгородской и Владимирской областях к сотрудничеству привлекаются промышленные предприятия, используются семейные формы поддержки выпускников.

Другое важное начинание — институт крёстных родителей и опекунов, когда детей и подростков забирают на выходные и праздники в семьи. Опекуны и крёстные родители помогают пережить и исправить ошибки кровных родителей, делятся с подопечными своими переживаниями, жизненным опытом.

К инновационным моделям постинтернатной адаптации относятся семейные центры (например, «Семейный центр» во Владимирской области). Другая модель постинтернатной адаптации в условиях семейного воспитания — полный патронат для старших воспитанников и выпускников детского дома.

Каждый регион имеет свой положительный опыт в этом направлении, который необходимо обобщать, распространять и на его основе разрабатывать типовые модели постинтернатной адаптации выпускников детских домов. В настоящее время мы разрабатываем методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в образовании, органам опеки и попечительства по созданию и функционированию центра, службы, целью которых является постинтернатная адаптация выпускников образовательных учреждений для детей-сирот.

В соответствии со статьёй 155.3 Семейного кодекса РФ дети, находящиеся на воспитании в учреждениях, имеют право на:

- алименты, пенсии, пособия и другие социальные выплаты;
- сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением, а при отсутствии жилого помещения имеют право на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством.

Вопрос обеспечения жилыми помещениями детей-сирот в настоящее время является самым острым в сфере защиты имущественных прав детей.

В первую очередь, существуют проблемы, связанные с правовым регулированием в данной области.

Отсутствие единого подхода к определению механизма обеспечения жилыми помещениями детей-сирот в субъектах Российской Фе-

А.А. Левитская. Совершенствование деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях

дерации не позволяет осуществить всестороннюю защиту прав и интересов указанной категории детей на всей территории Российской Федерации.

Законодательные акты большинства субъектов Российской Федерации предусматривают возможность предоставления жилых помещений исключительно по договорам социального найма. При этом жилые помещения либо в установленном порядке приобретаются уполномоченными органами на вторичном рынке, либо в регионе осуществляется строительство так называемого социального жилья.

В целях урегулирования сложившейся ситуации Минобрнауки России сегодня разрабатывает законопроект, который внесёт изменения в закон о дополнительных гарантиях и Жилищный кодекс в части:

- создания нового вида специализированного жилищного фонда только для обеспечения жильём детей-сирот, из которого жилые помещения будут предоставляться по договору безвозмездного пользования. При этом установленный законопроектом срок действия договора безвозмездного пользования жилым помещением (в течение 5 лет) может быть продлён в случаях и в порядке, установленных законодательством субъекта Российской Федерации;
- установления единого для всех субъектов Российской Федерации порядка постановки на учёт детей-сирот в качестве нуждающихся в жилых помещениях;
- установления требования о том, что жилые помещения детям-сиротам предоставляются в виде жилых домов, части домов, квартир по нормам, установленным законодательством субъекта Российской Федерации;
- введения перечня оснований, при которых возвращение детей-сирот в сохранённые за ними жилые помещения невозможно (несоответствие жилого помещения санитарным и (или) техническим нормам либо проживание в жилом помещении лиц, совместное существование детей-сирот с которыми невозможно по определённым причинам);
- установления возможности временного поднайма жилого помещения для детей-сирот в случае отсутствия жилого помещения в специализированном жилищном фонде субъекта Российской Федерации, на период до предоставления им в установленном порядке жилого помещения, с возмещением расходов по его поднайму в порядке, определяемом законодательством субъекта Российской Федерации;
- установления порядка обеспечения сохранности жилых помещений, нанимателями (членами семьи нанимателей) которых по договору социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты;
- закрепления права на обеспечение жилыми помещениями за лицами из числа детей-сирот, достигшими возраста 23 лет, до предоставления им жилых помещений в установленном порядке.

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

В настоящее время законопроект доработан с учётом предложений заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и направлен на повторное согласование. После завершения необходимых согласительных процедур законопроект в установленном порядке будет внесён в Правительство Российской Федерации.

Принятие законопроекта позволит обеспечить введение эффективного механизма реализации прав детей-сирот на предоставление жилого помещения и обеспечения сохранности жилья, принадлежащего детям-сиротам.

По инициативе Минобрнауки России Правительством Российской Федерации принято решение о ежегодном увеличении субсидии на приобретение жилых помещений для детей-сирот бюджетам субъектов Российской Федерации на 5 млрд рублей с 2011 года. **Таким образом, ежегодно из федерального бюджета на эти цели будет выделяться примерно 6 млрд 200 млн рублей.**

По нашему мнению, перечисленные меры позволят в течение пяти лет ликвидировать задолженность по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, а также предотвратить создание новой очереди из нуждающихся в жилых помещениях детей-сирот.