

ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ КОМИТЕТА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ВОПРОСАМ
СЕМЬИ, ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ

Заместитель председателя Государственной Думы Н.В. Герасимова

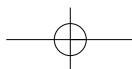
— Уважаемые участники парламентских слушаний! Мы проводим парламентские слушания в Международный день семьи и накануне Международного дня защиты детей.

С семьи начинается жизнь человека, здесь проходит его формирование, как гражданина. Семья — это источник любви, уважения, солидарности, привязанности, то, на чём строится любое цивилизованное общество, без чего не может существовать человек. Благополучие семьи — вот мерило развития и прогресса страны. Благодаря семье крепнет и развивается государство, растёт благосостояние народа.

Международный день защиты детей — это напоминание взрослым о необходимости соблюдения прав детей на жизнь, на религиозную свободу и свободу мнений, на образование, отдых и досуг. Напоминание о необходимости защиты детей от физического и психологического насилия, от эксплуатации детского труда как необходимого условия для формирования гуманного и справедливого общества.



Герасимова Н.В.





К положительным результатам привело материальное стимулирование устройства на воспитание в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 2008 году из федерального бюджета на эти цели будет выделено более 7 миллиардов рублей.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006–2008 годы обозначены такие приоритетные направления государственной политики по улучшению положения детей: охрана и укрепление здоровья детей и подростков; профилактика социального неблагополучия семей с детьми; повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах, в том числе, детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; создание условий для активного включения детей в социально-экономическую и культурную жизнь общества.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года особый акцент сделан на увеличение рождаемости и укрепление государственной поддержки семей с детьми, на разработку механизма, позволяющего сократить количество детей, находящихся в учреждениях интернатного типа.

Президентом Российской Федерации 26 марта 2008 года был подписан Указ № 404 «О создании Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации». Основная задача фонда — содействие разработке и практической реализации мер поддержки семей с детьми и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляемых в соответствии с основными направлениями государственной демографической и семейной политики.

В решении проблемы профилактики социального сиротства, семейного устройства детей значительная роль отводится регионам. В этой связи фонд будет поддерживать практические меры в области демографической и семейной политики, осуществляемые в регионах. На обеспечение деятельности фонда федеральным бюджетом

в 2008 году предусмотрены средства в размере 5,2 миллиарда рублей.

В Российской Федерации проживают 29 миллионов детей (по состоянию на январь 2007 года). К числу наиболее уязвимых категорий детей относятся: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей — их 731 тысяча; дети-инвалиды — 587 тысяч; дети, находящиеся в социально опасном положении — 676 тысяч. Эти группы детей в первую очередь нуждаются в социальной реабилитации и адаптации, интеграции с обществом. В последнее время произошли и позитивные сдвиги: более чем в 2 раза увеличилось количество детей-сирот, устроенных на воспитание в приёмные семьи, и на 14 процентов увеличилось количество детей, усыновлённых российскими гражданами по сравнению с 2006 годом.

Сокращается число так называемых новых выявленных детей-сирот. В 2007 году выявлено 123 тысячи таких детей, в 2006 году — 127 тысяч и в 2005 году — 133 тысячи.

К положительным результатам привело материальное стимулирование устройства на воспитание в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 2008 году из федерального бюджета на эти цели будет выделено более 7 миллиардов рублей. В том числе, 1 миллиард 154 миллиона в виде субвенций на выплату единовременного пособия при всех формах семейного устройства детей, оставшихся без родительского попечения; 6 миллиардов 174 миллиона — это субсидии на повышение ежемесячных выплат на содержание детей в семьях опекунов и приёмных семьях, оплаты труда приёмных родителей.

Несмотря на позитивные результаты, остаётся много проблем в сфере обеспечения жизнедеятельности детей. В том числе, проблемы профилактики

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



семейного неблагополучия. Именно неблагополучие в семье пополняет ряды беспризорных и безнадзорных детей. Бедность, безответственное отношение родителей к воспитанию и образованию детей, пьянство, жестокое отношение к детям, распад семьи, большое число неполных семей — вот неполный перечень причин, которые приводят к крайне негативным тенденциям.

Так, в 2007 году на учёте в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации состояли 274,8 тысячи семей, находящихся в социально опасном положении, в которых проживало 489,5 тысячи детей. Вдумайтесь: почти 500 тысяч детей находилось в социально опасном положении! В этой ситуации нам необходимо сегодня говорить о раннем выявлении неблагополучных семей и практике вмешательства в кризисные ситуации.

Безусловно, необходимо обратить пристальное внимание государства и общества на проблемы воспитания детей родителями, внутрисемейных отношений. Решение этих проблем возможно, в первую очередь, законодательным путём.

В Государственной Думе предлагается рассмотреть законопроекты по внесению изменений в Семейный кодекс, касающихся повышения ответственности родителей за воспитание детей, установление минимального размера и иных гарантий выплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей.

Кроме того, будут рассматриваться вопросы по социальной адаптации, трудоустройства и обеспечения жильём выпускников интернатных учреждений.

Государственной Думой планируется рассмотрение законопроектов по внесению изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

в части снятия возрастных ограничений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по предоставлению им полного государственного обеспечения до окончания обучения в образовательных учреждениях.

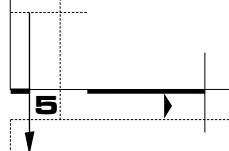
Кроме того, предлагается в указанный законопроект внести изменения в статью, касающуюся дополнительных гарантий права на труд, в части дополнения круга лиц новой категорией граждан — лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Данные изменения позволяют детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, получать пособия по безработице в течение шести месяцев в размере средней зарплаты, участвовать в программном временном трудоустройстве несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет по направлению органов службы занятости.

Необходимо отметить, что с 1 сентября 2008 года вступает в силу принятый совсем недавно Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», расширяющий права детей, оставшихся без попечения родителей, и ориентированный на устройство таких детей в семьи.

Председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по социальному и демографическому развитию А.В. Очирова

— Укрепление российской семьи — это серьёзная часть демографической политики. На сегодняшний день семья, как субъект права, не прописана однозначно и чётко в российском законодательстве. Поэтому решение, которое созрело в рамках Государственной Думы о создании специальной структуры, специаль-



Очирова А.В.





ной комиссии по подходу к выработке этой составляющей решения семейных проблем, я считаю очень важным.

Думаю, что одна из главных семейных проблем — социальное сиротство. На мой взгляд, главная задача депутатов, всего депутатского корпуса, сделать всё возможное, чтобы в нашем законодательстве было как можно меньше ниш, дыр, связанных с этой проблемой.

Как представитель Общественной палаты хотела бы обратить внимание присутствующих, что это очень серьёзная тема, и некоторые её аспекты должны стать предметом самого пристального внимания депутатов и ответственности.

Например, такая тема, как «Права на жильё». Исследования показывают, что российский народ, говоря о своих приоритетах, ставит этот вопрос перед проблемой повышения зарплаты и пенсионного обслуживания. И когда мы говорим о социальных сиротах, об их приоритетном праве на семью, мы почему-то забываем о том, что они имеют право на собственную семью по достижении своего совершеннолетия. К сожалению, наше законодательство и возможности федерального бюджета не гарантируют в полной мере обеспечения этого права, потому что совершеннолетний ребёнок, оставшийся без родителей или без их попечения, не может создать семью, если он не получит жильё.

В связи с этим можно, конечно, только приветствовать отдельную строку федерального бюджета, которая (в том числе и по нашей инициативе) стала следствием решений Совета по реализации национальных приоритетных проектов. Но вместе с тем существует необходимость внесения определённых поправок в Гражданский кодекс, в частности в статью 292. Это статья — прямая дорога к рейдерству.

Необходимо вернуться к запрету регистрации прав на новое жильё несовершеннолетних детей без разрешения органов опеки и попечительства.

Это очень серьёзно. Коллеги-депутаты, обратите внимание, пожалуйста, на эту статью.

Я хотела бы поблагодарить депутатский корпус за то, что принят Закон об опеке и попечительстве. Этот закон, конечно, нуждается в принятии определённых постановлений правительства. Я думаю, они будут приняты в виде поправок к Семейному кодексу. Но то, что понятие *патронатная семья* сегодня существует на уровне федерального закона — это факт положительный. И приятно это констатировать в Год семьи. Я думаю, что главная задача сегодня — привести нормативные акты на региональном и федеральном уровнях самым кратчайшим образом в соответствие с этим законом.

Хочу обратить внимание ещё на вопрос стандартов, социальных стандартов, которые, к сожалению, не закреплены в нашем законодательстве. Социальных стандартов применительно к социальным сиротам, к сиротам, которые находятся в государственных учреждениях, к сиротам, которые находятся под опекой и попечительством в разных формах семейного устройства. Потребительская корзина, образовательные стандарты, которые их сопровождают, обслуживание этих сирот, всё социальное пространство, которое их окружает, — это очень большая тема. И я думаю, что многие вопросы должны рассматриваться в рамках проблемы социальных стандартов.

Мы к этой теме также приступили. И приглашаю всех внести свои предложения на региональном уровне, имея в виду, что это ещё и стандарты работы органов опеки и попечительства. Потому что работа орга-

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



нов опеки и попечительства на местах, к сожалению, у нас, как у представителей общественности не вызывает удовлетворения.

Парламентские слушания показывают, что тема социального сиротства, тема семьи, сегодня не нуждается в особом позиционировании, она нуждается в решениях. И мы рассчитываем, что Государственная Дума сделает всё, чтобы это законодательство наполнилось реальными технологиями, которые должны базироваться на таких важных категориях, как категория ответственности и категория безопасности, чего бы это ни касалось.

Руководитель Комитета Государственной Думы Е.Б. Мизулина

— Во-первых, я бы хотела остановиться на том, что мы вкладываем в понятие «Современная политика в отношении сиротства в Российской Федерации» и что бы нам хотелось получить в итоге сегодняшних парламентских слушаний. В чём смысл рекомендаций, проекта рекомендаций и как с ними дальше будет работать комитет.

Итак, наверное, сегодня будут многие говорить о современной государственной политике в отношении сиротства. Безусловно, такая политика есть. Мы все являемся не просто её свидетелями, но многие и участвуют в ней в том или ином качестве. Эта политика направлена на стимулирование семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, кроме того, на сокращение и постепенное упразднение детских учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей.

Возможно, в отдалённом будущем, надеемся, что не столь отдалённом, останутся такие детские учреждения, но их будет очень немного.

Конечно, вы понимаете, что к этому будущему тоже надо готовиться и, в частности, думать о судьбе существующих детских учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей, о реформировании этих учреждений, а не об уничтожении их. Потому что вряд ли кто-то будет спорить с тем, что в этих учреждениях накоплен большой профессиональный опыт работы с семьями, которые оказались в социально-опасном положении, с детьми, опыт работы по профилактике социального сиротства. И уничтожать такие профессиональные учреждения было бы просто глупо.

В то же время мы не можем не признавать, что, несмотря на большие усилия, которые сегодня российская власть осуществляет для решения проблемы сиротства в России, результаты их недостаточно эффективны. Доказательством тому являются данные и о численности домов ребёнка, детских домов, о численности вновь выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей. В рамках подготовки к настоящим парламентским слушаниям Росстат (а это официальная статистика, которая, уж если её как-то оценивать, скорее занижена, чем завышена) предоставил нам сведения по детям, оставшимся без попечения родителей, за семь лет, начиная с 2000 года. То есть мы получили возможность посмотреть в динамике на эти цифры. И они не радуют, особенно в сравнении с 2000 годом.

Дома ребёнка. Вот цифры по 2007 году: 249 домов ребёнка, 18500 детей. По сравнению с 2000 годом цифры практически не сократились, так как тогда было 254 дома ребёнка, в которых находились 19300 детей.

А по мнению некоторых экспертов, например, Ильина Евгения Теодоровича, директора ФГУ «Российский реабилитационный центр детства»,



Мизулина Е.Б.



8

и эти цифры занижены, потому что не учитывают ряд муниципальных домов ребёнка на федеральном уровне. Он считает, что в действительности сегодня около 422 домов ребёнка. Это экспертная оценка. Но поскольку как таковой базы данных нет, то мы должны учитывать разные сведения, которые поступают в комитет.

Детские дома. По данным Росстатистики, в 2007 году в 1241 детском доме воспитывалось 61 000 детей. Но в 2000 году было 1244 детских дома и в них 72 300 детей.

Очень опасная тенденция сложилась в отношении лишения родительских прав. На эту проблему мы не можем не обращать внимание. Число родителей, лишённых родительских прав и ограниченных в родительских правах растёт, причём растёт очень значительно.

В 2007 году лишены родительских прав 65 585 человек, а отобрано у них детей 77 416. И 5848 детей в прошлом году были отобраны у родителей без лишения родительских прав. Для сравнения: в 2000 году 42 917 лиц были лишены родительских прав, то есть значительно меньше. И у них было отобрано 53 073 ребёнка.

Мы полагаем, что государственная политика по отношению к сиротству должна быть направлена, безусловно, на семейное устройство детей-сирот. Это соответствует интересам детей. Но обязательно должно выравниваться социальное положение детей-сирот и родных детей. Ведь смысл всей политики в том, чтобы дети перестали ощущать себя сиротами, а семьи, в которых они живут, также не расценивались как семьи более бедные, убогие и так далее.

Три принципа, как минимум, должны лежать в основе политики устройства детей-сирот. Во-первых, об этом неоднократно говорили специ-

алисты, ребёнок выбирает родителей, а не родители подбирают себе ребёнка. К сожалению, пока ситуация иная.

Во-вторых, семья, именно семья должна быть приоритетной формой устройства ребёнка, потому что это единственная (и с точки зрения общепризнанных принципов и норм международного права) естественная среда, где ребёнок может вырасти полноценной личностью и где у него действительно могут сформироваться качества, которые в будущем помогут ему создать хорошую и прочную семью.

В-третьих, среди семейных форм устройства детей-сирот предпочтение должно быть отдано усыновлению. Именно эта форма устройства наиболее соответствует интересам детей. А значит, должна существовать специальная система мер стимулирования усыновления, чего до сих пор в законодательстве не было. Её надо разрабатывать и вводить наряду со стимулированием других семейных форм устройства.

Учитывая ситуацию, которая сегодня сложилась, семейная политика в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, должна состоять из двух частей или двух программ. Одна из них на срок до 2025–2030 годов, то есть до достижения нынешними детьми, оставшимися без попечения родителей, 18 лет. Это программа состоит в поддержке уже существующих форм устройства детей-сирот: патронат, приёмные семьи, опека.

И вторая программа, которая должна быть стратегической, рассчитанной на вновь выявляемых детей, на последующую перспективу Российской Федерации как государства. Любой эксперт скажет, что, к сожалению, какое-то количество детей, оставшихся без попечения родителей, детей-сирот будет неизбежно сопровождать реаль-



ность Российского государства. Ибо в современном мире очень много рисков, которые связаны с автомобильными катастрофами, авиакатастрофами и так далее. Эта постоянная программа должна сопровождаться принятием полного пакета законопроектов.

При устройстве детей-сирот в семью ставка должна делаться преимущественно на усыновление через временные формы устройства ребёнка, такие как социальный патронат, патронат и иные, причём на срок не более чем до шести месяцев.

Конечно, такого рода стратегию можно и нужно было бы предложить, подготовив правовую базу и реализуя её в пилотных регионах. И есть руководители, которые готовы осуществить пилотные проекты в своих регионах. Есть согласие и предложение губернатора Ярославской области, предыдущего губернатора Рязанской области и т.д.

Заместитель председателя Государственной Думы Н.В. Герасимова

— Не могу не согласиться с цифрами, которые были приведены Е.Б. Мизулиной, но хочу не согласиться с выводами. Государство за период времени с 2000 по 2008 год очень много сделало (в экономическом аспекте) для решения проблем, связанных с содержанием детей.

И не могу согласиться с тем, что положение дел стало хуже. Потому что в 2000 году как раз не было статистики. Беспризорных, безнадзорных никто тогда не учитывал и не выявлял. А сейчас мы всё больше и больше знаем конкретных адресов, конкретных фамилий, конкретных семей, не выполняющих своих обязанностей. И поэтому статистика у нас сегодня такая. Я думаю, что статистика в 2000 году была значительно хуже, чем в настоящий момент.

Директор Департамента воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей Минобрнауки России А.А. Левицкая

В соответствии с возложенными Правительством Российской Федерации полномочиями наше министерство осуществляет законопроектную деятельность в сфере опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки, социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В области регулирования вопросов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, социальной защиты прав детей-сирот и детей, нуждающихся в помощи государства, законопроектная деятельность Министерства образования и науки России в последнее время была направлена на совершенствование регионального законодательства по вопросам организации и осуществления деятельности по опеки и попечительству в отношении несовершеннолетних, на совершенствование механизмов и порядка устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье граждан. И третье направление — это совершенствование законодательства в области социальной защиты и поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Первое направление — совершенствование регионального законодательства. Все знают, что в соответствии с Федеральным законом № 258 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» с 1 января 2008 года полномочия по опеке и попечительству переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.



Левицкая А.А.



Таким образом, подчеркнут особый статус этих полномочий, как полномочий государственных, а также усилена роль органов опеки и попечительства, призванных обеспечить всестороннюю защиту прав и законных интересов детей, нуждающихся в помощи государства.

Мы провели анализ состояния регионального законодательства, регламентирующего организацию и осуществление деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъектах Российской Федерации.

Практически все субъекты (по состоянию на 1 мая), за исключением Республики Дагестан и Республики Ингушетия, приняли региональные законы, регулирующие указанные вопросы. Более 70 субъектов приняли законы о наделении органов местного самоуправления отдельным государственным полномочием субъекта Российской Федерации по организации и осуществлению деятельности органов опеки и попечительства. Таким образом, субъект Российской Федерации передаёт эти полномочия на муниципальный уровень, сохранив за собой координирующие и контрольные функции.

В ряде субъектов — Республика Адыгея, Республика Коми, Московская область — принятые законы, которые определяют порядок организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

В 68 субъектах Российской Федерации названные полномочия возложены на разные исполнительные органы государственной власти. Причём в 62 субъектах Российской Федерации полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних возложены на органы управления образованием. В шести субъектах — на специализированные структуры, как правило, это департаменты по делам

семьи и детей. В 15 субъектах полномочия по организации и осуществлению этой деятельности возложены в полном объёме на один исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таковыми органами являются исполнительные органы государственной власти субъекта по вопросам социального развития, по социальной защите населения, либо это специализированный исполнительный орган государственной власти субъекта по опеке и попечительству.

В целях оказания методической помощи органам исполнительной власти субъектов в июне прошлого года нами были направлены рекомендации по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

В соответствии с указанными рекомендациями во многих субъектах в рамках регионального законодательства организована работа по увеличению численности работников органов опеки и попечительства. В таких регионах численность работников в среднем увеличилась в два раза.

Однако в целом по России эта численность не соответствует целям и задачам, которые ставятся сегодня перед органами опеки и попечительства. Мы полагаем, что в настоящее время приемлемым нормативом численности работников территориального органа опеки и попечительства, непосредственно осуществляющего работу по защите прав и интересов детей (это специалисты по охране прав детей), является одна штатная единица специалиста по охране прав детей, не более чем на две тысячи детского населения в городе, и не более чем на полторы тысячи детского населения в сельской местности. Во многих регионах соответствующие изменения уже внесены или вносятся в региональные законы.

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



Теперь о совершенствовании механизмов и порядке устройства детей на воспитание в семьи.

По данным за 2007 год, в семьях граждан под опекой и попечительством находятся 378 100 детей, в семьях усыновителей — 150 300 детей, в приёмных семьях — 38500 детей.

Остановлюсь на реализации региональных мер материального стимулирования устройства детей на воспитание в семьи.

Следует сказать, что обязательный минимум — единовременное пособие в размере 8 тысяч руб., и ежемесячные выплаты не менее 4 тысяч и не менее 2,5, выдерживаются во всех субъектах. Но для стимулирования процессов в большей части субъектов установлены доплаты, которые регулируются в зависимости от демографических показателей, социально-психологических характеристик ребёнка, его медицинского статуса и так далее. Треть регионов приравняла приёмную семью, имеющую трёх и более детей, к многодетной семье, и распространила на неё все полагающиеся льготы.

В среднем на 35 процентов вырос размер выплат на содержание одного ребёнка, переданного под опеку и попечительство. На 28,2 процента — переданного в приёмную семью. Размер оплаты труда приёмных родителей за прошлый год в среднем по России вырос на 33 процента.

Предпринимаемые системные меры материального и морального стимулирования как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации, обусловили рост количества детей, переданных в семьи. На 14 процентов больше в 2007 году по сравнению с 2006 годом. Это на фоне сокращения детского населения в стране почти на 3 процента.

В ходе практической реализации мер материального стимулирования

семейного устройства детей выявлены отдельные причины, которые сдерживают в ряде случаев эффективное освоение федеральных средств и выплаты единовременного пособия. Мы все знаем, что в соответствии с установленным порядком данное пособие назначается и выплачивается по месту жительства замещающих родителей в десятидневный срок, не позднее 6 месяцев с момента обращения за его назначением.

Таким образом орган, осуществляющий назначение выплаты пособия, должен быть максимально приближен к месту жительства гражданина и иметь возможность оперативно распоряжаться финансовыми средствами, предусмотренными для выплаты этого пособия. Для этого орган исполнительной власти субъекта должен иметь полномочия передать право назначения и выплаты указанных средств органам местного самоуправления. Однако такое полномочие федеральным законом не предусмотрено.

Министерство в соответствии с нашим планом законопроектной деятельности подготовило проект концепции и технического задания, который предполагают предоставить органам исполнительной власти субъектов право передачи этого полномочия и уточняется порядок выплаты указанного пособия. В настоящее время этот законопроект проходит согласование в федеральных органах исполнительной власти в установленном порядке.

Признавая важность финансовых аспектов решения вопросов семейного устройства, очевидно, что необходимо также урегулировать порядок организации работы по осуществлению опеки и попечительства над детьми, защите прав детей, оставшихся без попечения не только на региональном, но и на федеральном уровне.

По данным за 2007 год, в семьях граждан под опекой и попечительством находятся 378 100 детей, в семьях усыновителей — 150 300 детей, в приёмных семьях — 38 500 детей.





В соответствии с действующим законодательством, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения, а также лица из их числа до 23 лет дополнительно пользуются льготами и гарантиями в области образования, здравоохранения, защиты имущественных прав и прав на жилое помещение.

В связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве» в законодательство вошли очень значимые для практики нормы. Но остались вопросы, которые не вошли. Поэтому в ближайшее время необходимо внести соответствующие дополнения, изменения и поправки, прежде всего связанные с патронатной семьёй, а также с некоторыми другими вопросами.

В связи с принятием этого закона нам предстоит работа над целой группой подзаконных актов. В данный момент мы уже активно работаем над следующими документами: это перечень документов для оформления опеки и попечительства, это порядок заключения договора об осуществлении опеки и попечительства, это порядок проверки условий жизни подопечных, соблюдение опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных и правила ведения личных дел подопечных, это форма отчёта опекуна или попечителя, это порядок и условия временной передачи ребёнка в семью граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, а также требования к таким гражданам и предельный размер вознаграждения по договору об осуществлении опеки и попечительства за счёт доходов от имущества подопечного.

Остаётся всё ещё достаточно острой и проблема упорядочения усыновления детей, граждан Российской Федерации, иностранными гражданами. В целях совершенствования законодательства, регулирующего особенности функционирования представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность по усыновлению и удочерению детей на территории нашего государства, нами разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 126

Семейного кодекса», который предполагает некоторое ограничение привлечения граждан к этой работе, а также ужесточение требований к ним. Мы хотим закрепить норму, в соответствии с которой сотрудниками представительств соответствующих иностранных организаций не могут быть работники воспитательных, образовательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должностные лица и работники органов и организаций Российской Федерации, осуществляющих работу по усыновлению детей, а также их супруги и близкие родственники обоих супругов.

В настоящее время законопроект проходит согласование. В текущем году мы проводим работу и надеемся, что она будет успешной в части отмены так называемого независимого усыновления, а также работу, связанную с более тщательным отбором кандидатов в усыновители и углублённой подготовки иностранных граждан к приёму ребёнка в семью. Мы предлагаем ввести требование обязательного психологического тестирования этой категории граждан и обязательной их подготовки к приёму ребёнка на воспитание в семью.

Важным направлением в законодательной деятельности является совершенствование механизмов защиты личностных и имущественных прав и законных интересов несовершеннолетних. В соответствии с действующим сегодня законодательством, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения, а также лица из их числа до 23 лет дополнительно пользуются льготами и гарантиями в области образования, здравоохранения, защиты имущественных прав и прав на жилое помещение.

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



Для оказания содействия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в решении вопроса обеспечения детей-сирот жилыми помещениями в федеральном бюджете в 2007 году были предусмотрены небольшие средства, всего 500 миллионов рублей. Но в этом году эта цифра уже в два раза больше и в 2009, 2010 году она также увеличивается, хотя мы понимаем, что этого недостаточно. И в этой связи мы приветствуем инициативу самих регионов, которые закладывают в свои бюджеты соответствующие средства и успешно решают проблемы жилья для детей-сирот.

В связи с проблемой жилья нами сегодня также разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и в 57-ю статью Жилищного кодекса. Законопроект направлен на уточнение ряда положений, связанных с реализацией права детей-сирот на обеспечение жилыми помещениями и на получение образования, а также на устранение разночтений, выявленных в процессе реализации отдельных форм закона. Предполагается, что этот законопроект названным гражданам предоставит право выбрать место, где они будут обеспечиваться жилой площадью. Либо это будет место жительства постоянного или преимущественного проживания на законных основаниях, либо место регистрации их рождения.

Следующий законопроект, над которым мы сейчас работаем, это внесение изменений в действующий Закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», поправка в статью 20 в части выезда из Российской Федерации детей, оставшихся без попечения родителей на отдых и оздоровление.

В настоящее время этот порядок законодательно не урегулирован. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при разрешении данной проблемы руководствуются письмом нашего министерства от 14 июня 2001 года. Письмо это носит рекомендательный характер. В связи с этим имеют место случаи, когда наряду с экскурсионными турами, направленными на расширение кругозора несовершеннолетних, организовываются поездки, основной целью которых является знакомство детей с потенциальными иностранными усыновителями, а также случаи несвоевременного возвращения или вообще невозвращения детей из иностранных государств в наше учреждение.

Теперь, если законопроект будет принят, организация выезда детей на отдых станет возможной только юридическими лицами при наличии разрешения органа опеки и попечительства на выезд из Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Принятие данного законопроекта позволит упорядочить процедуру выезда детей-сирот на отдых и оздоровление, а также исключить незаконную посредническую деятельность физических и юридических лиц по усыновлению, удочерению детей.

В настоящее время в соответствии с подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемого данными органами само-

13





Шарапова О.В.

стоятельно, за счёт средств бюджета субъекта, за исключением субвенций из федерального бюджета. В связи с этим вопросы установления нормативов содержания детей, оставшихся без попечения родителей в интернатных образовательных учреждениях, материально-технического обеспечения, а также иные вопросы социальной защиты должны решаться органами исполнительной власти субъектов в пределах возложенных на них полномочий. Федеральными органами проводятся регулярные проверки с целью обеспечения равных прав и эффективной защиты интересов детей. По итогам этих проверок предпринимаются действия разъяснительного характера, хотя иногда приходится применять меры и карательного характера.

В ближайшее время мы направим методическое письмо об организации работы по профилактике жестокого обращения с детьми в субъектах Российской Федерации, методические рекомендации по взаимодействию лечебно-профилактических учреждений, домов ребёнка, органов здравоохранения субъектов Российской Федерации и органов опеки и попечительства по защите прав детей. Рекомендации, разъясняющие порядок выплаты единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишённых родительского попечения, в семью и денежным выплатам на содержание детей, находящихся в семьях опекунов, а также на оплату труда приёмных родителей. Большая часть вопросов, с которыми к нам обращаются в последнее время, связаны с выплатами опекунам в связи с принятием Закона «Об опеке и попечительстве». Мы готовим сегодня разъяснительные рекомендации.

На заседании межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Образова-

ние» (при Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов) 29 февраля этого года утверждён проект рекомендаций, направленных на повышение эффективности деятельности органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства, который разработан нами и в ближайшее время будет направлен в регионы.

**Директор Департамента медико-социальных проблем семьи, материнства и детства
Минздравсоцразвития
О.В. Шарапова**

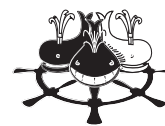
— За последнее время правительством много было сделано для решения проблем детей-сирот. Министерство здравоохранения и социального развития принимало в этом активное участие: был принят ряд постановлений, законов, законодательных актов.

Достаточно сказать, что только за последние 2 года наше министерство совместно с Министерством образования и науки подготовило более 50 законодательных актов, а в 2007 году — 38 ведомственных приказов, направленных на улучшение положения детей в Российской Федерации. Очень многие вопросы касаются деятельности домов ребёнка, интернатных учреждений. Так, до 2007 года на 10 детей, находящихся в домах ребёнка, было 3 штатных единицы медицинского персонала. Сейчас после того, как мы ввели новые штатные расписания по домам ребёнка, у нас на одного ребёнка приходится одна единица медицинского персонала. Таким образом, нам наконец-то удалось эту позицию сдвинуть с места.

В течение 2007 года мы провели диспансеризацию 125 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



родителей. Из федерального бюджета на эти цели было направлено около 300 миллионов рублей.

Что мы увидели? То, что дети больны, это ни для кого не секрет. Но дело в том, что около 30 процентов этих детей нуждаются в стационарном лечении, из них около 10 тысяч детей — в высокотехнологических видах медицинской помощи. И мы на 2008 год запланировали 40 тысяч квот по федеральному бюджету на оказание высокотехнологической медицинской помощи.

20 миллиардов рублей у нас расходуется только на приобретение лекарственных препаратов для детей-инвалидов, которые проживают в семьях, в домах ребёнка и в интернатных учреждениях.

Основные подходы к решению проблемы сиротства государством уже определены. Прежде всего, это сохранение кровной семьи ребёнка, предотвращение ситуации отказа родителей от детей, и устройство детей, оставшихся без родительского попечения, в новые семьи.

Какова же деятельность Министерства здравоохранения и социального развития по этим направлениям? Прежде всего, я хочу напомнить, что в наиболее трудные для наших граждан 90-е годы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации была создана система социальных служб для семьи и детей.

Основу этой системы составляют учреждения социального обслуживания семьи и детей. По субъектам Российской Федерации открыто более 10 видов различных учреждений социальной защиты, которые так или иначе работают с семьёй, с детьми. Прежде всего, это центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологиче-

ской помощи по телефону, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей и так далее.

В 2005–2006 годах в период реформирования системы социальной защиты удалось сохранить сеть учреждений социального обслуживания семьи и детей.

Социальные учреждения оказывают услуги по предупреждению семейного неблагополучия, реабилитации детей и семей, находящихся в социально-опасном положении, психологическую и педагогическую помощь, дают временный приют детям и гражданам, вынужденно покинувшим свой дом, а также выявляют семьи, находящиеся в кризисной ситуации.

В 2007 году различные виды помощи получили около четырёх миллионов семей, учреждениями социального обслуживания семьи и детей оказано более 160 миллионов услуг.

Основное направление, по которому работает министерство совместно с социальной службой субъектов Российской Федерации — профилактика семейного неблагополучия. Что в этом отношении нам удалось сделать?

Прежде всего, организовали социальный патронаж семей из группы риска во всех субъектах Российской Федерации. За счёт этого социального патронажа нам удалось в 2007 году выявить более 600 тысяч неблагополучных семей.

Министерство уделяет большое внимание и реабилитационной работе с семьёй и детьми. В 2006 году был проведён конкурс, по результатам которого приказом Министерства здравоохранения и социального развития 36 учреждениям социального обслуживания семьи и детей присвоен статус опорно-экспериментального учреждения социальной сферы. Эти уч-

15

Основные подходы к решению проблемы сиротства государством уже определены. Прежде всего, это сохранение кровной семьи ребёнка, предотвращение ситуации отказа родителей от детей, и устройство детей, оставшихся без родительского попечения, в новые семьи.





реждения социального обслуживания являются лидерами в части инновационных технологий по системе профилактики социального неблагополучия в семье.

Вы знаете, что издан Указ Президента Российской Федерации по созданию фонда по детям в трудной жизненной ситуации. На основании этого указа мы подготовили ряд нормативных документов о регламентации деятельности этого фонда.

В бюджете этого года зафиксирована сумма в 5 миллиардов 200 миллионов рублей. Фонд будет осуществлять помощь семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации. К этой деятельности мы планируем привлекать не только финансовые ресурсы из федерального бюджета, но и ресурсы определённых неправительственных организаций и, конечно, финансовые ресурсы из субъектов и муниципальных образований. Надеемся, что фонд станет координирующим органом, который будет не только финансировать, но и проводить определённую работу с субъектами по детям в трудной жизненной ситуации.

Проректор столичной финансово-гуманитарной академии, доктор психологических наук, профессор Г.В. Семья



Семья Г.В.

— В предыдущих выступлениях достаточно полно была освещена ситуация в области социального сиротства. Я хочу остановиться на тех противоречиях, которые мешают успешному решению этой проблемы.

Напомню хронологию событий, которые привели, на мой взгляд, к принципиальному изменению государственной политики в этой области. В очередном докладе Комитета по правам ребёнка ООН о положении детей в России было отмечено, что мы недо-

статочно развиваем «деинституализацию детей-сирот», что в переводе на русский язык означает «вывод детей из учреждений на альтернативные семейные формы устройства».

Если до 2006 года в основном говорили о развитии семейных форм устройства детей как основной цели, то теперь фокус внимания государственной политики несколько меняется. В постановлениях, указах, которые принимаются наряду со словами: «семейное развитие», появляются и такие, как «вывод детей из учреждений на семейные формы устройства».

Почти все показатели, характеризующие эффективность работы как на региональном, так и на федеральном уровне, включают численность детей, которые передаются на семейные формы из учреждений разной ведомственной принадлежности.

Из всех этих показателей я остановлюсь на том, который касается оценки эффективности работы первого лица в регионе. Мы видим, что эффективность этой работы оценивается численностью детей, переданных из учреждений на семейное воспитание. Это повышает как его личную ответственность, так и активность чиновников, отвечающих за эту деятельность в регионе. Однако сам показатель сформулирован не совсем удачно, так как учитываются дети, переданные на семейные формы только из учреждений. Таким образом, для поднятия этого показателя становится выгодным ребёнка поместить в учреждения, а только потом передать в семью. Но с точки зрения психологии развития, с точки зрения здравого смысла необходимо сделать всё, чтобы ребёнок не пережил опыта институциональности, то есть воспитания в сиротском учреждении.

И то, что сегодня огромное количество детей передаётся на воспи-

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



тание в семье, минуя эти учреждения, является не менее значимым показателем. Поэтому я считаю, что необходимо ввести изменения вот в этот показатель эффективности работы региона.

Итак, анализ документов показывает, что в России меняются ориентиры государственной политики. Если на первом месте раньше было количество детей, которое мы выводили на семейные формы, то теперь на одном из первых мест — число детей, живущих в учреждениях, так как при этом нарушается их главное право — на воспитание в семье.

Сегодня мы переходим к той политике, которая реализуется во всех европейских странах. Я несколько лет занимаюсь оценкой этой политики в разных странах и консультированием специалистов. Поэтому хочу напомнить, что такая политика означает не просто вывод детей на семейные формы. Это, прежде всего, отказ от системы государственного попечения. Если ребёнок всё-таки остался без попечения родителей, он должен пережить минимальный опыт институционализации, а лучше чтобы его не было вообще.

Необходима интенсивная работа по поиску семей для устройства в них детей-сирот. Но этим семьям для их подготовки должна быть оказана профессиональная помощь. Мы видим статистику: возрастает число детей, переданных в семьи, вместе с тем растёт число возвратов, так как эти семьи оказываются неподготовленными к приёму ребёнка.

Остановлюсь на политике, связанной с перепрофилированием учреждений для детей-сирот. Например, в Пермском крае планируется 50-процентное сокращение таких учреждений. Их переоборудуют, перепрофилируют в службы сопровождения. В Ка-

лининграде на базе одного такого учреждения открыли детский садик и так далее. Но есть регионы, где, для того чтобы рапортовать о хороших показателях, детей из двух детских домов переводят в один и говорят о том, что один закрыли, а детей перевели на семейные формы.

Деинституционализация — это создание условий иного качества для тех детей, которые не могут быть переданы (по разного рода причинам) на воспитание в семье. Для создания таких условий прежде всего необходима работа с педагогическим персоналом. Все международные эксперты (я тоже являюсь международным экспертом) считают, что главное — это преодолеть сопротивление персонала учреждений. И поэтому если будет разработана программа реструктуризации и перепрофилирования, включающая опережающую систему переподготовки кадров, то эту проблему можно будет решить.

Для новой политики нужна статистика, которая бы отвечала задачам в области социального сиротства. Каждый, кто обращался к этой статистике, начинает с вопроса: а сколько у нас детей-сирот? Посчитать их, оказывается, не так легко. Я их подсчитываю четыре года. Я согласна с тем, что те данные, которые дала нам сейчас госстатистика, занижена тысяч на 20–30. Поэтому я считаю, что первоочередная задача — совершенствование госстатистики. Только в этом случае мы сможем не только своевременно получать правдивую информацию, но и проводить анализ, а также строить прогнозы.

Возникает риторический вопрос: почему детей, которых передали на усыновление, да ещё с соблюдением тайны усыновления (у нас их более 150 тысяч), которые согласно закону ничем не отличаются от кровных детей,

17





У нас слабо развиваются технологии раннего выявления семейного неблагополучия, раннего вмешательства. Нет критериев, по которым специалисты могут оценить это неблагополучие, нет стандартов оказания помощи ребёнку в семье.

мы по-прежнему называем «детьми-сиротами», аккуратно считаем и складываем?

Когда неспециалисты (например, журналисты) впервые обращаются к этой проблеме, их, как правило, ждёт разочарование — оказывается, в учреждениях находится порядка 160–170 тысяч детей, а не около миллиона, как пишут многие издания. Поэтому необходимо чётко определиться в понятиях и внести изменения в формы статистики.

У нас слабо развиваются технологии раннего выявления семейного неблагополучия, раннего вмешательства. Нет критериев, по которым специалисты могут оценить это неблагополучие, нет стандартов оказания помощи ребёнку в семье.

Принятие 122-го Закона привело к тому, что регионы разрабатывают свои региональные законы, строят свои модели устройства детей в семьи. Кто-то делает преимущественным усыновление, кто-то — приёмную семью.

Обратите внимание на Белгород, который выплачивает замещающим родителям ежемесячно половину стоимости содержания ребёнка в детском доме, даёт квартиры. Для сравнения: общероссийский показатель — 11 процентов.

Сегодня мы много говорим о развитии семейных форм устройства детей-сирот. Но мы стали забывать о проблемах детей, которые остаются в учреждениях. Сегодня необходимо внести изменения в положение о различных видах образовательных учреждений, необходимы стандарты качества услуг, предоставляемых этими учреждениями детям. И на первое место следует поставить создание условий, в которых реализуются особые права выпускников. Недавно на международной встрече экспертов мы обсуждали опыт Норвегии по проведению

мониторинга эффективности защиты прав детей в учреждениях. В этой стране особые права ребёнка ввели в региональное законодательство. И сегодня качество менеджмента администрации оценивают по созданию условий для защиты прав детей в учреждениях.

Развитие активной позиции самого ребёнка по защите своих прав сейчас очень актуально и необходимо. Кроме того, нужна независимая проверка соблюдения прав детей с привлечением гражданского общества, необходимо создавать механизмы подачи жалоб на нарушение прав и жестокое обращение от самих детей.

Вместе с тем воспитанники у нас подкованы в своих правах, в знании своих льгот. Но зачастую они ничего не знают о своих обязанностях, которые в детском доме выполняются по принуждению. А в самостоятельной жизни права и обязанности взаимосвязаны: надо платить за жильё, надо работать, потому что нужны деньги на жизнь, и никто тебя за руку не поведёт в кружок шитья и вязания.

Кстати говоря, основная, одна из основных проблем выпускников детских домов — неумение использовать своё свободное время, что способствует асоциальному поведению.

Ещё я хочу сказать по поводу детских домов. Я недавно возила наших выпускников на международную конференцию в Стокгольм. Там были выпускники из разных стран. И наши ребята выглядели лучше всех. Они так хорошо и грамотно говорили. Кроме того, когда их спросили: «А что самое обидное было в детском доме?» Они сказали: «Это то, что нас по всяким программам учили правам и обязанностям, готовили к самостоятельной жизни, а при этом воспитательница могла сказать, например, что твоя мать про-



ститутка, поэтому ничего из тебя не получится». Поэтому очень важно на вопрос: «А что бы вы изменили в детском доме?», они ответили: «Мы бы начали по-новому готовить воспитателей, которые работают в детских домах».

И последнее, что меня очень волнует.

Я три года занималась первичным трудоустройством выпускников детских домов. Многие из них направляются на учёбу в ПТУ, но не в те, в которые они хотели бы, а туда, где есть места. Отчасти поэтому выпускники детских домов не мотивированы на работу, они не понимают, что это нужно для того, чтобы жить.

Поэтому все они говорят: «Нужен наставник взрослый, кто может помочь своим советом, действием». Нужен институт наставничества. Поэтому надо менять систему постинтернатной адаптации. В регионах наработано много технологий, включая постинтернатный патронаж.

**Заместитель начальника
Департамента охраны
общественного порядка МВД
В.Ю. Голубовский**

Сокращение социального сиротства и улучшение ситуации в сфере обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, — одно из основных направлений деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

Однако положение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации остаётся весьма сложным. Имеют место факты нарушения их прав как приёмными родителями, так и должностными лицами.

Несмотря на позитивные изменения в сфере устройства детей в семьи, есть серьёзные опасения относительно

истинных намерений отдельных кандидатов в приёмные родители.

Из ряда регионов поступает информация об отказе приёмных родителей от обязанностей по воспитанию детей. Зафиксированы случаи возврата детей, факты жестокого обращения с детьми со стороны опекунов и приёмных родителей.

Только за 2007 год в социозащитные учреждения возвращено свыше тысячи детей. Я хотел бы в этом списке отметить особо Краснодарский край (98), Челябинскую область (133), Ульяновскую область (48), Ярославская область (60), Калужскую область (41 ребёнок). Зарегистрировано более 30 фактов жестокого обращения с приёмными детьми.

Так, в Ставропольском крае в семью Михеевых было передано под опеку сразу четверо детей, воспитанников детского дома № 6 села Дивное. Через некоторое время стали поступать тревожные сигналы о ненадлежащем исполнении обязанностей со стороны приёмных родителей. Сами дети изъявили желание вернуться в детский дом. Младший из них Чубов Максим жаловался на недоедание, был напуган и замкнут.

Было установлено, что псевдородители в качестве воспитания детей применяли физические наказания, объясняя своё поведение вспышками гнева. По данному факту возбуждено уголовное дело по статье 156 УК Российской Федерации. Дети возвращены в детский дом. Учитывая данные обстоятельства, ещё более возмутительным является тот факт, что Михеевы обратились в суд с иском об оспаривании действий должностных лиц отдела образования и возвращении им детей. Причиной такого поведения стало постановление Опанасенского райсуда о взыскании с Михеевых материального ущерба в размере 86 ты-

Из ряда регионов поступает информация об отказе приёмных родителей от обязанностей по воспитанию детей. Зафиксированы случаи возврата детей, факты жестокого обращения с детьми со стороны опекунов и приёмных родителей.





Сегодня серьёзная проблема — устройство оставленных в родильных домах новорождённых детей, рождённых женщинами — гражданами СНГ. В связи с этим необходимо решать вопрос о репатриации детей по постоянному месту регистрации родителей.

сяч рублей. Такие факты свидетельствуют о том, что некоторые граждане рассматривают воспитание приёмных детей как перспективу основного заработка.

Наиболее распространённым видом нарушения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является ущемление их жилищных прав. Это и отказ в постановке на учёт детей-сирот, нуждающихся в получении жилья, и предоставление им жилья, непригодного для проживания.

Проблема преступности и безнадзорности несовершеннолетних в Российской Федерации тесно связана с активными миграционными процессами. При этом в большинстве регионов отсутствует возможность совместного содержания несовершеннолетних с родителями в специальных учреждениях для иностранных граждан, лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Сегодня серьёзная проблема — устройство оставленных в родильных домах новорождённых детей, рождённых женщинами — гражданами СНГ. В связи с этим необходимо решать вопрос о репатриации детей по постоянному месту регистрации родителей.

Нуждается в серьёзной проработке и процедура изъятия малолетних детей из семей. В отдельных субъектах Российской Федерации эта работа в полном объёме возложена на сотрудников органов внутренних дел. Графиком работы органов опеки и попечительства возможность выезда специалистов для изъятия детей в экстремальных случаях во вне рабочее время, к сожалению, не предусмотрена. В связи с этим, чтобы спасти детей, инспектора ПДН в любое время суток берут на себя ответственность по изъятию детей, после чего, как правило, вынуждены отписываться перед представлениями прокуратуры.

На наш взгляд, ключевыми задачами предотвращения социального сиротства в настоящее время являются: совершенствование действующей на межведомственной основе системы профилактики семейного неблагополучия; совершенствование правового регулирования деятельности всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; развитие и государственная поддержка различных форм семейного устройства детей, лишившихся родительского попечения; развитие сети специализированных учреждений по подготовке и сопровождению замещающих семей; установление жёсткого контроля за условиями воспитания и содержания детей, переданных на воспитание в замещающие семьи; развитие сети учреждений социального обслуживания, деятельность которых ориентирована на сохранение семьи и преодоление возникшей в ней трудной жизненной ситуации.

Необходима проработка на федеральном и региональном уровнях вопросов обеспечения исполнения законодательства, в частности, статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации в части соблюдения процедуры изъятия детей из семьи.

Также необходима выработка на межгосударственном уровне порядка взаимодействия соответствующих органов при установлении социального статуса детей, оставшихся без попечения родителей, являющихся гражданами государств-участников СНГ; оказание содействия в розыске их родственников и решение вопроса передачи детей для дальнейшего содержания и воспитания в соответствии с действующим законодательством; создание в субъектах Российской Федерации специализированных учреждений для временного содержания несовершен-

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



нолетних эмигрантов вместе с родителями, подлежащими административному выдворению.

Ещё я хотел бы обратить внимание на проблему международного усыновления. К сожалению, существующие в этой сфере так называемые усыновители являются независимы и с точки зрения права, и с точки зрения морали.

Считаю, что необходимо внести соответствующие поправки в отношении данной категории граждан. Мы запросили информацию о том, как работают независимые усыновители на территории Российской Федерации. Оказалось, что эта категория вообще выпала у нас из поля зрения. И цифры говорят сами за себя: они в несколько раз больше усыновляют детей, чем организации, зарегистрированные на территории РФ, но никто ничего не знает о судьбе детей, которые уезжают в другие государства.

Я не хочу сейчас приводить цифры, потому что не все субъекты прислали мне сведения. Когда у меня будет полная информация, я доведу её до вас, она не является секретной. Но уже сейчас могу сказать, что нас удивляет, насколько чиновники всех уровней на местах благосклонны к этим независимым усыновителям. И я думаю, что представителям прокуратуры следует обратить на это внимание.

Начальник Управления семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Министерства образования Московской области В.П. Марченко

— В Московской области из 16 200 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 11 300 воспитываются в семьях.

В декабре 2007 года был принят Закон Московской области «Об орга-

нах опеки и попечительства». Органом опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в возрасте до 23 лет, у нас является Министерство образования Московской области. В связи с этим в министерстве создано 70 территориальных структурных подразделений, из них 34 управления и 36 отделов. Мы ввели норматив, в соответствии с которым на 100 детей-сирот приходится не менее одного специалиста. Если раньше в Московской области было всего 326 специалистов по охране прав детей, то сегодня защиту прав данной категории детей осуществляет 781 государственный служащий. И, естественно, укреплен центральный аппарат.

В качестве примера приведу организацию Управления по опеке и попечительству Министерства образования Московской области по Люберецкому муниципальному району. Там четыре отдела: отдел семейных форм устройства; отдел защиты прав несовершеннолетних и профилактики социального сиротства; отдел государственной поддержки детей и лиц из их числа; отдел финансирования выплат социального характера.

Структурные подразделения Министерства образования не являются самостоятельными юридическими лицами, они действуют на основании положения, утверждённого министерством и выданной доверенности. Но полномочия их очень широки, включая все социальные выплаты, передачу детей на воспитание в семью и многое другое.

Мы существенно укрепили кадровый норматив органов опеки и, более того, их обеспечение. Все органы опеки на сегодняшний день обеспечены и транспортом, и компьютерами.

21





С главами муниципальных образований заключены соглашения, в которых прописаны их полномочия. Мы работаем с ними и, естественно, с заинтересованными ведомствами. Особую роль играют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, с которыми мы также взаимодействуем.

При главах муниципальных образований сегодня создаются советы, которые консолидированно рассматривают вопросы защиты прав детей-сирот (когда органы опеки и попечительства самостоятельно, без содействия заинтересованных ведомств их решить не могут).

В Законе «Об органах опеки и попечительства» есть особая статья, которая предполагает развитие служб сопровождения. К сожалению, во вновь принятом федеральном законе есть нормы, которые говорят только о подготовке кандидатов в опекуны, приёмные родители, но нет нормы, предполагающей создание служб сопровождения данных семей. Это надо обязательно уточнить, потому что такая необходимость существует.

Понятно, что службы сопровождения оказывают юридическую, психологическую, медицинскую помощь на бесплатной основе как кандидатам в усыновители, так и гражданам, уже взявшим ребёнка на воспитание в семью.

Мы проводим большую работу по стимулированию передачи детей на воспитание в семью и пытаемся сделать приоритетной формой их устройства усыновление. У нас введена такая уникальная норма, как единовременное пособие при усыновлении ребёнка. С 1 июля 2008 года размер этого пособия составит 30 тысяч рублей, а размер ежемесячного пособия — 10 тысяч.

Почему я называю эту норму уникальной? Если к нам в Подмоскovie приехали усыновители из Санкт-Петербурга или Дальнего Востока, то пособие будет следовать за ребёнком, оно перечисляется на сберкнижку ребёнка и выплачивается до достижения им 18 лет. Единственное условие — это предоставление нам отчётов органов опеки и попечительства по месту жительства ребёнка об условиях его проживания.

Более того, если житель Подмоскovie усыновляет ребёнка из Москвы, предположим, или из Санкт-Петербурга, то он также имеет право на данное пособие.

Мы считаем, что многие статьи Семейного кодекса в части усыновления требуют уточнения. У нас сегодня, например, жители пенсионного возраста часто хотят усыновить новорождённого ребёнка. И законодательная база им это позволяет. А убедить их, что это не в интересах ребёнка, бывает невозможно. Мы просим в обязательном порядке внести эту норму в Семейный кодекс. Это в интересах детей.

У нас есть норма в Семейном кодексе, которая разрешает усыновлять ребёнка одному из супругов с согласия другого. И это не секрет. Сейчас этой нормой широко пользуются граждане Российской Федерации, которые состоят в браке с иностранными гражданами. Мне и многим моим коллегам эта норма непонятна. Если это полная семья, почему они не усыновляют ребёнка вместе?

А отмена усыновления? Ведь у нас алиментные обязательства могут быть установлены, а могут и не быть. Ведь если усыновлённый ребёнок проживал в семье усыновителей от нуля до двенадцати-четырнадцати лет, то разве усыновители не обязаны обеспечивать его жильём или хотя бы

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



сохранить за ним право проживания на их жилплощади?

В связи с этим нам необходимо изучить законодательства других стран. Мы знаем, например, в Испании нет отмены усыновления. Более того, усыновитель, даже если ребёнка переустроили, несёт бремя содержания в отношении этого ребёнка не только до совершеннолетия, но и до того момента, пока этот ребёнок не вступит в самостоятельную жизнь. Вот такие нормы, мы считаем, должны быть и в нашем законодательстве.

Теперь о приёмной семье. О тех льготах, которые у нас существуют для приёмной семьи. Размер оплаты труда, в соответствии с действующим законодательством, у нас установлен в размере 9200 рублей, каждому приёмному родителю за каждого ребёнка. То есть если приёмные мама и папа взяли одного ребёнка, то они получают 18 400 рублей только как оплату своего труда. Естественно, мы рассчитываем, что эти деньги идут на содержание ребёнка.

Более того, оплата труда на ребёнка до 3 лет составляет 12650 руб., а при наличии двух оснований (предположим, какие-то заболевания) — 13800 руб. И у нас, соответственно, хорошее пособие на содержание ребёнка, как находящегося под опекой, так и в приёмной семье — от 6900 руб. до 12500 руб. в зависимости от возраста ребёнка. То есть материальное содержание ребёнка в приёмной и в подопечной семье в Московской области очень хорошее.

Более того, в этом году, с 1 января 2008 года, мы ввели дополнительное единовременное ежегодное пособие в размере 22 тысяч руб., для того чтобы опекун, приёмный родитель, мог

приобрести (мы его, кстати, выплачиваем к началу учебного года) учебники, игрушки и какие-то другие предметы первой необходимости.

О патронате. Я считаю, двух строчек в виде скобочек в федеральном законе (надеюсь, я никого не обижаю), о патронате и патронатном воспитании, — недостаточно. Должен быть нормативно-правовой акт на федеральном уровне, который регулирует нормы о патронате, включая постинтернатный патронат. У нас такой закон есть и он действует. В отношении более тысячи детей установлен постинтернатный патронат. На сегодняшний день мы охватываем почти всех выпускников учреждений для детей-сирот. Сложнее, конечно, установить патронат над ребёнком, имеющим ограничения в своём развитии. В связи с этим с 1 января 2008 года мы увеличили вознаграждение патронатного воспитателя.

В прошлом году мы выделили больше 200 новых однокомнатных квартир детям. Мы обеспечиваем жильём детей, не только не имеющих закреплённого жилья (это понятие требует уточнения в федеральном законодательстве), но и детей, а также лиц из их числа, нуждающихся в обеспечении жильём. То есть при утрате жилья или, если ребёнок проживает с родителями-алкоголиками.

Очень много мы делаем для того, чтобы предоставить возможность таким детям учиться. Введены стипендии губернатора в размере 6 тысяч для обучающихся в учреждениях среднего и высшего образования. Если ребёнок из Подмоскovie учится в Санкт-Петербурге, он будет в течение всего обучения получать эту стипендию.

23

Публикация
подготовлена
по материалам
сайта:
[http://www.
duma.gov.ru/](http://www.duma.gov.ru/)

