

Выступление
на Всероссийской конференции
**«Государственная политика в сфере защиты детства:
законодательство – стандартизация – практика»**

Приветствую всех участников Всероссийской конференции «Государственная политика в сфере защиты детства: законодательство – стандартизация – практика», которая проводится под эгидой Национального фонда защиты детей от жестокого обращения.

Дети нуждаются в особой защите. Наша общая задача – обеспечить право каждого ребенка на достойную жизнь, счастливое и безопасное детство. Особенно это касается различных категорий детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в частности, детей, оставшихся без попечения родителей.

Как известно, на Минобрнауки России возложены полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере опеки и попечительства над детьми. В рамках этих полномочий Министерство совместно с другими федеральными ведомствами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации реализует комплекс мер, направленных на профилактику социального сиротства, семейное устройство детей-сирот и уменьшение количества детей, воспитывающихся в интернатных учреждениях.

За последние пять лет в России обозначился ряд позитивных тенденций в этой сфере. В частности:

на 35% уменьшилось число детей-сирот, выявляемых в течение года (2006 г. – 127 тыс. детей, 2011 г. – 82,2 тыс. детей);

более чем на 24% уменьшилось количество государственных и муниципальных образовательных учреждений для детей-сирот (2006 г. – 1 770 учреждений, 2011 г. – 1 344), и более чем на 35% – численность детей, находящихся в этих учреждениях (2006 г. – 123 тыс. детей, 2011 г. – 79,9 тыс.);

почти на 25% уменьшилось число детей, нуждающихся в устройстве на воспитание в семьи, состоящих на учете в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей (2006 г. – 177 тыс. детей, 2011 г. – 132,8 тыс. детей).

В 2011 году в семьи российских граждан было передано 67,5 тыс. детей, из них 10,8 тыс. – на усыновление, 56,7 тыс. – под опеку (попечительство), в том числе 13,7 тыс. – в приемные семьи.

Вместе с тем в настоящее время сохраняется ряд проблем, не позволяющих обеспечить в полном объеме реализацию права детей на воспитание в семье.

Большинство (80%) выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, составляют дети, лишившиеся родительского попечения по «социальным» причинам. Несмотря на то, что за последние пять лет количество родителей, лишенных родительских прав, уменьшилось более чем на 19%, оно остается значительным (в 2011 году родительских прав лишены более 50 тысяч человек).

Эти данные свидетельствуют о несвоевременном выявлении семейного и детского неблагополучия, отсутствии комплексной профилактической работы с семьей на ранней стадии кризиса, как следствие, о недостаточно высокой эффективности деятельности по профилактике социального сиротства.

Актуальными являются такие проблемы как возвращение детей из замещающих семей в детские дома, случаи физического, сексуального и психологического насилия над приемными детьми. *В 2011 году отменено 6337 решений, из них: более 5,4 тысяч решений отменено по инициативе замещающих родителей; около 900 решений - в связи с ненадлежащим выполнением замещающими родителями своих обязанностей по воспитанию детей; 36 – по причине жестокого обращения с детьми.*

До тех пор, пока ребенок находится в родной семье, наши усилия должны быть направлены на то, чтобы сохранить семью, оставить ребенка во всех возможных случаях с родителями. Для этого необходимо вести реабилитационную работу и с родителями, и с ребенком. Вопрос о лишении родительских прав следует рассматривать только в крайнем случае, когда все иные меры не дали результата.

Для повышения эффективности этой деятельности Минобрнауки России разработан законопроект, которым вводится новая форма индивидуальной профилактической работы с ребенком, проживающим в семье, находящейся в социально опасном положении, и его родителями (законными представителями), осуществляемой органами опеки и попечительства - социальный патронат.

Социальный патронат позволит своевременно оказывать семье необходимую помощь в обеспечении безопасных условий жизни и воспитания ребенка, благодаря чему во многих случаях удастся предотвратить изъятие ребенка из семьи.

В настоящее время законопроект направлен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

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

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Минобрнауки России разработан и принят закон «О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и в статью 271 ГПК РФ (гражданского процессуального кодекса), которым установлено прохождение обязательной подготовки гражданами, желающими принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Исключение предусматривается только для:

усыновителей, являющихся отчимами (мачехами) усыновляемых детей, которые фактически уже воспитывают детей и совместно с ними проживают; усыновителей, опекунов (попечителей), приемных родителей – близких родственников детей, оставшихся без попечения родителей;

лиц, которые уже являются или являлись усыновителями или опекунами (попечителями) и не были отстранены от исполнения возложенных на них обязанностей.

В настоящее время нами разрабатываются требования к программам подготовки, которые будут утверждаться соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и форма свидетельства о прохождении подготовки. В настоящее время действует утвержденная

Министерством примерная программа подготовки кандидатов в усыновители и опекуны (приказ Минобрнауки России от 23 мая 2011 г. № 1681).

Для практической реализации этого направления в регионах начата работа по формированию системы служб содействия семейному устройству детей на базе учреждений для детей-сирот и других учреждений системы образования, социальной защиты населения, иной ведомственной принадлежности. Для оказания методической помощи Минобрнауки России направлено в субъекты Российской Федерации примерное положение о центре содействия семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, подготовки и сопровождения замещающих семей (*письмо от 1 марта 2011 г. № 06-370*).

В настоящее время в субъектах Российской Федерации функционирует более 1 200 организаций, осуществляющих деятельность по подготовке и сопровождению замещающих семей. К 2015 году планируется обеспечить создание системы таких служб в каждом субъекте Российской Федерации.

Минобрнауки России ориентирует субъекты Российской Федерации на необходимость создания комплексной системы профилактики социального сиротства и семейного устройства детей-сирот. Речь идет о системе, в которой вся сфера защиты прав семьи и ребенка рассматривается как единая региональная семейно-ориентированная межведомственная структура.

Необходимо отметить, что наши усилия направлены в первую очередь на поддержку устройства детей-сирот в семьи российских граждан. Более 95% детей, оставшихся без попечения родителей, передается на воспитание в семьи российских усыновителей и опекунов. За последние пять лет число детей, усыновляемых иностранными гражданами, уменьшилось почти на 50% (2006 г. – 6689 детей, 2011 г. – 3400 детей). И мы рассчитываем в перспективе прийти к тому, что все дети-сироты будут устраиваться в семьи граждан нашей страны.

Вместе с тем Россия, в качестве временной для нашей страны меры, в соответствии с принятыми на себя международными обязательствами рассматривает международное усыновление как альтернативный вариант устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Практика международного усыновления позволила нам выявить ряд проблем в этой области, как на этапе передачи детей на усыновление в другую страну, так и на этапе последующего контроля за условиями их жизни в семьях усыновителей.

Проблемы касаются, прежде всего, возможности отслеживать судьбу ребенка, получать информацию о его жизни, адаптации в новой семье, в том числе в случае переустройства в другую семью. Это требует тесного взаимодействия с компетентными органами иностранных государств, которое сегодня не всегда может быть обеспечено.

В процессе изучения этих проблем мы пришли к выводу, что наиболее эффективный способ их урегулирования – это заключение международного договора с конкретной страной, который позволил бы нам на межгосударственном уровне решать все необходимые вопросы в сфере усыновления детей.

В связи с этим Российская Федерация в 2008 году подписала такой договор с Итальянской Республикой, а в 2011 года – с США и Францией. Кроме того, продолжается подготовка аналогичных документов с Испанией, Израилем,

Ирландией, Великобританией и другими странами. Федеральный закон о ратификации Договора с США в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе.

Кроме того, Минобрнауки России ведется работа по присоединению к международным конвенциям в области защиты прав и законных интересов детей.

Так, 14 июня 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 мая 2011 г. № 102-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей».

Постановлением Правительства Российской Федерации 22 декабря 2011 г. полномочия центрального органа возложены на Минобрнауки России.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей», международный правовой акт, который позволит обеспечить защиту как личных, так и имущественных прав детей в трансграничных спорах.

Уважаемые коллеги, как вам хорошо известно, одной из задач органов власти субъектов Российской Федерации является обеспечение социальной защиты, реабилитации и социальной адаптации детей-сирот, находящихся в детских домах и других интернатных учреждениях.

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

поэтапное сокращение количества этих 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 удастся устроить в семью, учреждений с малой наполняемостью и близкими к семейным условиям проживания и воспитания.

Важным аспектом этой деятельности является наличие в регионе четкого плана реструктуризации учреждений для детей-сирот, включающий регулярную оценку ее результатов и последствий, как в целом, так и для каждого учреждения в отдельности.

Данные положения отражены, в том числе, в письме Минобрнауки России от 30 августа 2010 г. № 06-358 «О соблюдении прав воспитанников, предупреждении чрезвычайных ситуаций с детьми в образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В указанном письме Министерство также предложило органам опеки и попечительства усилить контроль за соблюдением прав детей в учреждениях для детей-сирот, обратив особое внимание на обеспечение их здоровья и безопасности.

В июле 2011 года Правительством Российской Федерации утверждены Требования к условиям пребывания детей в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (*постановление от 7 июля 2011 г. № 558*). Указанные требования являются едиными для всех организаций для детей-сирот независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности.

В Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2010 и 2011 годах было уделено особое внимание вопросу о программах социальной адаптации и сопровождения выпускников детских домов. Перед высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации поставлена задача разработки и реализации таких программ.

Координация указанной работы и оказание методического содействия в ее проведении возложены на Правительство Российской Федерации.

По данным государственной статистической отчетности из детских домов и школ-интернатов в 2011 году было выпущено 10,7 тыс. воспитанников. Из них около 62% поступили в учреждения начального профессионального образования, 29% - в средние специальные учебные заведения, 5% - в высшие учебные заведения, трудоустроено около 4% выпускников учреждений для детей-сирот.

В целях оказания методического содействия Минобрнауки России направлены в субъекты Российской Федерации (*письмо от 1 марта 2011 г. № 06-369*) Рекомендации по разработке и реализации региональной программы социальной адаптации выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В Рекомендациях содержится анализ основных проблем адаптации выпускников, принимаемых мер по решению указанных проблем, приводятся примеры положительного опыта работы субъектов Российской Федерации в указанной сфере, а также перечислены основные направления реализации региональной программы адаптации выпускников в постинтернатный период.

Сегодня во всех субъектах Российской Федерации в рамках региональных целевых, межведомственных и ведомственных программ реализуются мероприятия, направленные на содействие социальной адаптации выпускников, включая социальную поддержку, оказание помощи в получении образования, трудоустройстве, обеспечении жильем, а также психолого-педагогической помощи.

Нашим Министерством будет продолжена работа по оказанию методической помощи субъектам Российской Федерации в разработке и практической реализации мер, направленных на содействие социальной адаптации выпускников.

Одной из основных проблем в области социализации детей-сирот, требующих первоочередного решения, остается обеспечение таких детей жилыми помещениями. На 1 января 2012 г. не обеспечено более 90 тысяч граждан, включая лиц старше 23 лет.

В соответствии с действующим законодательством решение данного вопроса относятся к компетенции субъектов Российской Федерации. Для оказания регионам помощи предоставляются субсидии из федерального бюджета на эти цели.

Объем субсидий в 2007 году составлял 500 млн. рублей, в 2008 году – 1 035 млн. рублей, в 2009 и 2010 годах – по 1 105,38 млн. рублей.

По предложению нашего Министерства в федеральном бюджете предусмотрено ежегодное выделение в 2011-2014 годах средств на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот в размере 6 222 919,1 рублей, что в 5,6 раза больше, чем в 2010 году.

Кроме того, в феврале 2012 г. был принят разработанный Минобрнауки России Федеральный закон № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Закон вступает в силу с 1 января 2013 года.

Законом предусматривается:

предоставлять жилое помещение детям-сиротам по достижении ими возраста 18 лет. При этом если указанные лица не нуждаются в данный момент в безотлагательном предоставлении жилья, по их письменному заявлению оно может быть предоставлено им позднее (например, по окончании обучения либо по окончании прохождения военной службы, что позволит детям-сиротам избежать расходов по оплате коммунальных услуг и содержанию жилого помещения до своего возвращения);

создать на региональном уровне новый вид специализированного жилищного фонда только для обеспечения жильем детей-сирот. Жилые помещения из указанного фонда предлагается предоставлять детям-сиротам по срочному договору найма на 5 лет, что позволит предотвратить противоправные действия в отношении жилого помещения, влекущие его утрату детьми-сиротами;

предоставить право на обеспечение жильем детям-сиротам, которые по тем или иным причинам не могут вернуться в имеющиеся у них жилые помещения (например, в случае если жилое помещение не соответствует санитарным или техническим нормам, а также в случае проживания в жилом помещении лиц, лишенных в отношении данного ребенка родительских прав или страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний);

сохранять за лицами, достигшими возраста 23 лет, право на предоставление жилого помещения до их фактического обеспечения.

В настоящее время нами разрабатываются методические рекомендации по применению указанного закона для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В части совершенствования нормативно-правового регулирования также необходимо отметить, что Министерством разработан и в настоящее время заканчивается согласование с федеральными органами исполнительной власти законопроекта, предусматривающего упрощение отчетности опекунов и попечителей и уточнение порядка расходования средств, предназначенных на содержание подопечных.

Это вызвано многочисленными жалобами граждан на необходимость неоднократного получения в органе опеки и попечительства разрешения на расходование средств, предназначенных на содержание подопечного, а также необходимость предоставления значительного количества документов, подтверждающих произведенные расходы.

В соответствии с законопроектом предлагается:

установить, что средства, предоставляемые на содержание подопечного ребенка, должны поступать в распоряжение законных представителей несовершеннолетнего и расходоваться ими в его интересах;

отменить обязательность получения законными представителями подопечных предварительного разрешения органа опеки и попечительства на получение и расходование таких денежных средств;

отменить требование о предоставлении документов, подтверждающих произведенные за счет средств подопечного расходы на питание, предметы первой необходимости и прочие мелкие бытовые нужды, что избавит опекунов от необходимости ведения ежедневного учета и фиксирования подобных расходов;

освободить родителей (усыновителей) от необходимости представлять в орган опеки и попечительства отчет об управлении имуществом своих детей.

В заключение хочу отметить, что Министерство глубоко заинтересовано во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на которые возложена работа по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, общественными, некоммерческими организациями в сфере нормативно-правового обеспечения деятельности по защите прав детей, распространения позитивного инновационного опыта в этой области.

Мы рассчитываем, что такое взаимодействие будет эффективным и поможет нам общими усилиями обеспечить защиту прав детей, нуждающихся в помощи государства.