

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**Уполномоченного по правам человека в
Брянской области**

**О соблюдении прав детей в Брянской
области**

2006 г.

Решение рассмотреть вопрос о состоянии соблюдения прав детей в Брянской области является неслучайным.

Комплекс проблем, порожденных социально-экономическим кризисом последних лет, «проверил на прочность» все социальные институты, в том числе, семью. В период реформирования общества, семья - базовый социальный институт, испытала на себе всё - и безработицу, и низкий материальный достаток, и жилищно-бытовую неустроенность, и малодетность. Во многих семьях это вылилось в дисгармонию отношений, пьянство, домашнее насилие, распад семей. В круговороте всех обозначенных проблем оказался ребенок, который в соответствии с международными документами (Конвенцией о правах ребенка, Декларацией прав ребенка) "ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения". Все ли необходимые условия созданы в нашей стране и в нашей области для обеспечения гарантий соблюдения прав детей в условиях сегодняшней жизни?

Повышение уровня жизни детей, профилактика разнообразных рисков - эти и многие другие проблемы регулярно поднимаются в докладах Комитета ООН по правам ребенка.

Проблемам детства уделяется значительное внимание на федеральном уровне, в посланиях Президента РФ Федеральному собранию в прошлом и текущем годах указывалось на необходимость повышения престижа материнства и отцовства, создание условий, благоприятствующих рождению и воспитанию детей. В качестве особой концепции развития, сформулированы масштабные национальные проекты в различных сферах, в том числе в сфере детства, которые воплощаются с помощью федеральных целевых программ : "Дети России" на 2003 - 2006 годы (в рамках которой реализуются подпрограммы «Здоровый ребенок», «Дети-сироты», и т.д.).

На федеральном уровне приняты и действуют основные нормативно-правовые акты, регулирующие права детей, вопросы материнства и детства, в том числе:

Семейный Кодекс РФ;

Федеральный Закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 21.12.2004) "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации";

Федеральный Закон от 19.05.1995 N 81-ФЗ (ред. от 22.12.2005) "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей";

Федеральный закон от 24 июня 1999 г . N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних";

Указ Президента РФ от 05.05.1992 г. №431 «О мерах социальной поддержки многодетных семей» и др.

Нормы, закрепленные в федеральном законодательстве, соответствуют международным стандартам. К недостаткам федеральной нормативно-правовой базы следует отнести декларативный характер ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", так как в нем не установлено ни стандартов гарантий, ни ответственности. К недостаткам можно отнести, также, отсутствие закрепленных обязательных для субъектов Федерации федеральных государственных стандартов социального обслуживания и защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и гарантированных минимальных размеров пособий (государственные пособия гражданам, имеющим детей, пособия опекунам (попечителям), зарплата приемным родителям, дополнительные гарантии по социальной поддержке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и т.п.).

Следует также отметить, что до 2000 г. в России действовали утвержденные в 1995 году Указом Президента РФ №942 основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в РФ (т.н. Национальный план действий в интересах детей). По нашему мнению, отсутствие в РФ в течение последних 6 лет аналогичного документа, затрудняет комплексное решение проблем в сфере детства, о наличии которых говорится сегодня на всех уровнях власти.

В 2005 году среди специалистов государственных органов и неправительственных организаций на самых разных уровнях очень активно обсуждались проекты Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2010 года и Комплекса первоочередных мер по их реализации.

Предполагалось, что Национальный план будет утвержден указом Президента Российской Федерации, а Комплекс мер - постановлением Правительства Российской Федерации. Пока этого, к сожалению, не случилось.

Принятие Национального плана действий в интересах детей является не только международным обязательством нашего государства, но и продиктовано необходимостью наличия основополагающего документа, предусматривающего осуществление государством целостной и скоординированной политики, направленной на обеспечение выживания, защиты и развития детей.

Объективный вывод о состоянии соблюдения прав детей в Брянской области сложно сделать, опираясь лишь на поступающие в адрес Уполномоченного жалобы и заявления. Сами дети, в силу возраста и слабой

информированности, не могут защитить свои права и отстаивать свои интересы в соответствующих органах. В большей степени соблюдение прав детей зависит от законопослушности, активности, уровня культуры и воспитания их законных представителей. Обращений в интересах детей к Уполномоченному поступало не так много.

Чтобы получить объективную картину для анализа состояния с соблюдением прав детей, Уполномоченным была собрана информация из различных областных структур: Департамента здравоохранения, Департамента образования, суда, управления внутренних дел и др. В целях прояснения ситуации с соблюдением прав детей в городах и районах области, были направлены обращения главам муниципальных образований и в комиссии по делам несовершеннолетних. При подготовке специального доклада, Уполномоченный посетил ряд детских учреждений. Был проведен анализ действующего федерального законодательства, сравнительный анализ законодательства Брянской области и субъектов Центрального федерального округа.

Следует отметить, что информация, поступившая из муниципальных образований, по вопросам социального статуса семьи, числа семей с доходами ниже прожиточного минимума была неполной либо некачественной. Затруднение, практически во всех муниципальных образованиях, вызвало предоставление информации, касающейся семейного воспитания, числа усыновлений, количества состоящих на жилищном учете детей-сирот и лиц из их числа, насилия в семьях, что заставляет предположить отсутствие контроля за проблемами семьи и детства на местах. Особо следует отметить отсутствие информации на запросы Уполномоченного из г.Фокино.

Результатом анализа собранной информации является настоящий доклад.

По состоянию на 01.01.2006 г. в Брянской области проживает более 266,5 тысяч детей (таблица 1, диаграмма 1) . Из них:

- в возрасте от 0 до 6 лет - 75600 детей;
- в возрасте 7-13 лет - 108500 детей;
- в возрасте 14-18 лет - 82420 детей.

По сравнению с 1990 годом число детей уменьшилось почти на 30%. При этом, значительное сокращение численности детского населения наблюдается в юго-западных районах, пострадавших от аварии на

Чернобыльской АЭС (гг.Клинцы, Новозыбков, Клинецовском, Трубчевском районах), а также Жирятинском и Рогнединском районах.

Следует отметить, что число детей в возрасте от 14 до 18 лет, в большинстве муниципальных образований находится уровне 1990 года, а в некоторых превышает его показатели, поэтому в настоящее время детей 14-18 лет в области проживает больше, чем в 1990 году. В то же время, число детей в возрасте до 6 лет сократилось более чем в 2 раза.

Значительное сокращение детского населения произошло не только в нашей области, но и в России в целом. За последние восемь лет численность детей в России уменьшилась с 35,8 миллионов до 29,1 миллиона, при этом, количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей за это же время выросло на 18% и составило 734,1 тысячи.

На федеральном уровне предпринимаются меры для улучшения демографической ситуации: в первом чтении принят законопроект о повышении ежемесячного пособия по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет с 700 руб. до 40% от прежней зарплаты матери (но не более 6 тыс. руб.) на первого ребенка и до 3 тыс. руб. на второго и последующего детей для родителей, подлежащих обязательному социальному страхованию. Также право на получение данного пособия впервые предоставляется матерям, не входящим в систему обязательного соцстрахования, учащимся по очной форме обучения, уволенным в период беременности или отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет в связи с ликвидацией организации, в том числе уволенным из военных частей.

Вводится еще одно новое пособие - при усыновлении, взятии ребенка под опеку одному из усыновителей, приемных родителей, опекуну будет единовременно выплачиваться 8 тыс. руб. Законопроект должен вступить в силу с 1 января 2007 г .

Также планируется увеличение выплат по родовым сертификатам женским консультациям (до 3 тыс. руб.) и роддомам (до 7 тыс. руб.), введение компенсации родителям затрат на оплату посещения ребенком дошкольного учреждения (20% на первого ребенка, 50% на второго, 70% на третьего от среднего размера оплаты детского садика). Помимо этих намерений Президентом РФ предложено создание базового материнского капитала при рождении второго ребенка в сумме 250 тыс. руб., которые могут быть вложены в приобретение жилья через ипотеку, образование детей, в накопительную часть собственной пенсии.

Указанные меры должны привести к повышению рождаемости, однако они, во-первых, охватывают своим вниманием лишь краткий период жизни маленького человека (до исполнения ему полутора лет); во-вторых, представляют собой меры материального стимулирования. Перспективных мероприятий направленных на улучшение положения детей более старшего

возраста и главное, семьи, как естественной среды для рождения, воспитания и развития ребенка, на сегодняшний день недостаточно. Для того чтоб превратить семью в опору государства нужна комплексная политика, направленная на создание условий в экономике для обеспечения занятости молодых людей, формирование экономически самостоятельных семей, поднятие авторитета семьи в обществе, упрочение семейных ценностей, своевременное, в необходимых случаях, социальное вмешательство в семью, с целью сохранения семьи и ребенка в ней.

По Конституции Российской Федерации охрана семьи, материнства и детства, социальное обеспечение находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов (пп. «ж», п.1 ст.72 Конституции). После вступления в силу Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ осуществление практических мер в области защиты прав детей: выплата большинства социальных пособий, установление государственных стандартов социального обслуживания и защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, стали обязательствами субъектов Российской Федерации.

Для обеспечения прав детей и оказания содействия семьям в их воспитании и содержании, в области ведется постоянная целенаправленная работа. В этих целях создана обширная нормативно-правовая база, в составе которой, в том числе:

Закон Брянской области от 09.12.2004 г. № 84-з «О пособиях гражданам, имеющим детей»;

Закон Брянской области от 09.12.2004 г. № 83-з «О статусе многодетной семьи в Брянской области и мерах ее социальной поддержки»;

«Положение об областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав», утвержденное Постановлением Администрации Брянской области от 01.04.2003 N 141;

Приняты и реализуются областные целевые программы, в том числе: «Развитие единой образовательной информационной среды в Брянской области на 2002- 2006 г .г.»; «Развитие образования Брянской области на 2004- 2006 г .г.»; «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006- 2010 г .г.»; «Здоровый ребенок (2004- 2006 г .г.)», «Дети-инвалиды (2003- 2006 г .г.)», «Совершенствование организации питания обучающихся и детей Брянской области на 2006-2007 годы», «Одаренные дети», «Дети-сироты (2003- 2006 г .г.)», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (2003- 2006 г .г.)», «Школьный автобус (2005- 2007 г .г.)».

Предусмотренный объем финансирования указанных программ из средств областного бюджета составляет 238537,66 тысяч рублей.

В целях поддержки граждан, имеющих детей, в области установлено ежемесячное пособие на ребенка в размере 100 рублей, с 01.01.2007 г. его планируется увеличить до 150 рублей (таблица 2). Аналогичный размер пособия установлен в Калужской, Орловской и Тамбовской областях. Наибольший размер ежемесячного пособия в Ярославской области - 150 рублей.

Пособие на ребенка одинокой матери составляет в Брянской области 250 рублей - самое высокое среди близлежащих областей; пособие детям военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и детям, родители которых уклоняются от уплаты алиментов либо когда взыскание алиментов невозможно - в нашей области 175 рублей, что сопоставимо с размерами аналогичных пособий в близлежащих областях. К сожалению, размер указанного пособия, хотя и является повышенным, не может существенно поддержать женщину, воспитывающую детей без участия второго родителя.

Законодательством Калужской и Тамбовской областей предусмотрен увеличенный размер пособия на детей - инвалидов (150 руб.). Необходимо отметить, что оказание дополнительной поддержки семьям, воспитывающим детей-инвалидов, оправданно и справедливо. Дети с ограниченными возможностями зачастую нуждаются в повышенной социальной защите, питании, уходе, необходимости приобретения дополнительных лекарств и средств реабилитации. Однако вряд ли можно считать существенной поддержкой семьи повышение ежемесячного пособия на 50 рублей.

При рождении (усыновлении) третьего и последующего ребенка в Брянской области выплачивается единовременное пособие в размере 2000 рублей. В Тульской области, в соответствии с областным законодательством, предусмотрена выплата единовременного пособия при рождении первого ребенка, в Калужской - при рождении второго ребенка и последующих детей, в Курской (в текущем году принята целевая программа по улучшению демографической ситуации) - ежемесячные выплаты при рождении второго и третьего ребенка в течение первых трех лет жизни в размере 2000 и 3000 рублей соответственно (сравнительная таблица 3).

Следует отметить, что вопрос дополнительного стимулирования рождаемости положительно решается в некоторых районах области. Так, например, в Стародубском районе, при рождении ребенка, администрацией района выплачивается 1000 рублей, в Дубровском районе - 500 рублей.

Однако пока государственная поддержка семей с детьми недостаточна. В области насчитывается более 69 тысяч малообеспеченных семей, в которых воспитывается около 97 тысяч детей. Таким образом, более трети (36%) детского населения области не может реализовать право, гарантированное каждому, в том числе ребенку, - право на достойный уровень жизни.

Размеры ежемесячных пособий не оказывают действенной помощи родителям в их содержании и воспитании. Разве можно ребенка в возрасте до полутора лет обеспечить всем необходимым (от ползунков до полноценного детского питания), в течение месяца, на сумму 700 рублей? И что может приобрести для ребенка родитель на сумму ежемесячного пособия - 100 рублей в месяц.

Размеры государственных пособий на сегодняшний день не выдерживают критики.

Сегодня в Брянской области проживает 7564 многодетных семьи, в которых воспитывается 26188 детей. Следует отметить, что число многодетных семей с каждым годом снижается - в 2005 году в области было 8290 многодетных семей, в 2004 г. - их было более 9 тысяч (диаграмма 4, 4.1).

В Брянской области, в целях повышения статуса многодетных матерей учрежден почётный знак «Материнская слава». Вместе с почётным знаком награжденным полагается единовременная денежная премия в размере 200 МРОТ.

Следует отметить, что на федеральном уровне, с момента вступления в силу Федерального Закона РФ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», утратили силу документы СССР, связанные с предоставлением льгот многодетным матерям, удостоенным почетного звания «Мать-героиня», награжденным орденами «Материнская слава» и «Медалью материнства». Сегодня не имеется каких-либо льгот и привилегий для многодетных матерей, дети которых выросли (достигли 18, а в установленных законом случаях, 23 лет).

Этим, по нашему мнению, и по мнению обращающихся граждан, снижается значимость многодетной семьи и многодетной матери.

С сожалением отметим, что 90% (6821) многодетных семей имеют доход ниже прожиточного минимума. Сравнительный анализ положения дел в соседних регионах, свидетельствует об отставании нашей области в вопросах социальной поддержки многодетных семей. В Калужской, Курской, Орловской и Смоленской областях для многодетных семей предусмотрены льготы по оплате жилья, оплате стоимости содержания детей в дошкольном образовательном учреждении; бесплатное питание (завтраки, обеды) для учащихся; первоочередное предоставление многодетным семьям садовых или огородных земельных участков, а также земли для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства в размере не менее 0,15 га на семью; бесплатный проезд на автобусах внутрирайонных линий; содействие предоставлению льготных кредитов (ссуд, субсидий) на приобретение строительных материалов, строительство или приобретение жилья; первоочередной приём детей в дошкольные учреждения; выплата

ежемесячного пособия на детей в повышенном размере (сравнительная таблица 5) .

В Брянской области таких льгот нет.

О том, что сегодня семья, как общественный институт, переживает кризис, говорит и рост числа неполных семей. По информации, поступившей из муниципальных образований, в области более 20 тысяч неполных семей. В большинстве муниципальных образований отмечена тенденция к увеличению числа неполных семей (таблица 6).

Ежегодная статистика свидетельствует, что на 1000 браков приходится, в среднем, 560 разводов, в кризисных социально-экономических условиях это неизбежно означает значительное ухудшение жизненного уровня семей с детьми.

В области 10665 одиноких матерей, в семьях которых воспитывается 12874 ребенка.

В 2006 г . в администрации области создан Комитет по делам семьи, материнства и детства, демографии, который, по нашему мнению, позволит улучшить координацию защиты прав детей. Вместе с тем, представляется, что отсутствие у него статуса юридического лица, достаточных полномочий для выполнения возложенных функций, наряду с недостаточно четким разграничением компетенции с другими органами, занимающимися проблемами детства, может существенно снизить эффективность его работы. До настоящего времени нормативно не отрегулировано взаимодействие между областным комитетом и органами, занимающимися проблемами детства на местах - органами опеки и попечительства, комиссиями по делам несовершеннолетних, отделениями помощи семье и детям при комплексных центрах социального обслуживания населения, специалистами администраций по охране прав детства.

В соответствии со ст. 13 и 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» права и законные интересы ребенка учитываются при формировании социальной инфраструктуры для детей. Важнейшую роль среди учреждений социальной инфраструктуры для детей занимают образовательные учреждения, так как от их наличия и состояния зависит реализация права ребенка на образование , закрепленное в ст. ст. 28, 29 Конвенции о правах ребенка и ст. 43 Конституции РФ.

В области имеется значительная материально-техническая база, используемая для обеспечения прав детей на образование, в том числе: 393 детских дошкольных образовательных учреждения (из которых 377 являются муниципальными, 16 - ведомственными), 14 ДОУ «Начальная школа - детский сад». Также для обеспечения потребности детей в дошкольном образовании в 120 школах организовано 168 дошкольных групп.

В области около 780 школ из них 6 школ-интернатов, 599 сельских школ (из которых 473 - малочисленные), 79 учреждений дополнительного образования, более 1340 культурно-просветительских учреждений (клубов и библиотек).

Проблемы с реализацией прав детей в образовательной сфере связаны в Брянской области с недостатком финансирования нужд образования. Анализ информации, поступившей на запросы Уполномоченного от глав муниципальных образований области, показывает, что за период с 1990 г. наиболее уязвимым оказался уровень дошкольного образования. С начала экономических реформ шло резкое сокращение детских дошкольных учреждений (таблица 7). Наряду с ухудшением демографической ситуации и сокращением числа детей, многие предприятия, колхозы и совхозы, в ведении которых в советское время находилось большинство детских садов, прекратили свое существование или не могли содержать детские дошкольные учреждения. В связи с этим здания некоторых ДДОУ обветшали, многие из них были закрыты или перепрофилированы.

В Клинцовском районе 1 здание дошкольного образовательного учреждения находится в аварийном состоянии, в Брасовском, Брянском, Новозыбковском районах, по 1 зданию ДДОУ в ветхом состоянии, в Унечском районе таковых 3 из 10.

В ряде муниципальных образований значительно сократилось число детских дошкольных образовательных учреждений (г.Брянск, Комаричский, Мглинский, Рогнединский и Севский районы), в связи с чем не все дети могут реализовать право на получение дошкольного образования.

Так, в г.Брянске на 01.06.2006 г. муниципальные детские сады посещают 14525 воспитанников при плановой наполняемости 12366 детей, что свидетельствует о переполненности групп. На 2006/2007 год зарегистрировано 4672 заявок от родителей, по их результатам 2789 детей принято в ДДОУ. Неудовлетворенными остались около 1900 заявлений.

Действующие в области целевые программы, касающиеся образования, ориентированы только на сохранение сети образовательных учреждений. Не ведется и не планируется строительство новых садов или яслей, недостаточна работа по возвращению зданий детских садов, переданных в период с 1990 г. иным организациям или учреждениям.

Что касается системы среднего общего образования, то она, в течение последнего десятилетия, функционировала более устойчиво, чем система дошкольного образования.

В связи с упадком сельского хозяйства и оттоком населения из сельской местности, закрытие, в связи с неукомплектованностью, коснулось, в основном, сельских школ. По имеющимся данным, число начальных школ сократилось в Выгоничском районе (с 5 до 1), Дятьковском районе (с 3 до 1),

Жуковском районе (с 6 до 4), Карачевском районе (с 4 до 1), Севском (с 6 до 5), Стародубском (с 15 до 7), Трубчевском (с 4 до 2).

Во всех муниципальных образованиях несколько сократилось число основных общеобразовательных школ, в Красногорском районе закрыта средняя школа. Открыта новая средняя школа в г.Новозыбкове, г.Брянске, в новые здания переехали 3 школы в Брянском районе, 1 школа в Выгоничском районе, в г.Брянске.

Школы регулярно ремонтируются, но чаще всего речь идет о косметическом ремонте. Тем не менее, ряд зданий школ требует серьезной модернизации. В ветхих зданиях расположены школы Клинцовского и Суземского района (по 1), не имеют водопровода (канализации) по 1 школе в г.Сельцо и Рогнединском районе, 2 школы в Климовском районе, 5 в Навлинском, 6 школ в Клинцовском районе, 12 школ в Гордеевском районе, 13 школ в Красногорском районе, 10 в Мглинском, 14 в Суражском.

В соответствии с областными целевыми программами проводится модернизация образования в Брянской области, развитие материально-технической базы образовательных учреждений, информатизация образования и создание единой информационной образовательной среды.

Проблемы с доставкой детей в школу решаются, в целом, с помощью областной целевой программы «Школьный автобус». Вместе с тем, по информации, поступившей из муниципальных образований, здесь также есть нерешенные проблемы: в Брянском районе (изношенность автобусного парка, низкая з/п, несоответствие дорог требованиям школьных перевозок, в Дубровском, Злынковском, Красногорском, Мглинском, Новозыбковском, Стародубском, Суземском, Унечском районах требуется автобус. В Жирятинском районе 132 ребенка нуждаются в подвозе, для чего необходимо 2 автобуса марки «Газель», в Гордеевском необходимо 2 автобуса в связи с изношенностью автобусного парка.

Число культурно-просветительских учреждений (клубов и библиотек) по сравнению с 1990 годом сократилось практически во всех муниципальных образованиях. Причём достаточно ощутимо в Брасовском районе (из 71 культурно-просветительского учреждения к 2006 г . осталось 50, при этом, 9 расположены в ветхих зданиях, а 43 здания клубов и библиотек не имеют воды/канализации). Почти вдвое (с 65 до 33) сократилось число клубов и библиотек в Карачевском районе, однако оставшиеся (кроме 2) расположены в зданиях, отвечающих всем санитарно-гигиеническим нормам.

Сократилось количество библиотек и клубов в Красногорском, Новозыбковском, Погарском, Рогнединском, Севском, Стародубском, Унечском районах.

Значительное число культурно-просветительских учреждений не отапливается в зимний период времени (более 100).

В прошлом и текущем годах в ежегодном Послании к Федеральному Собранию, Президент РФ отмечал, что большое число молодых людей имеют хронические болезни, пристрастие к алкоголю, курению, а порой и к наркотикам. Методом запретов эту проблему решить невозможно. Поэтому в школах нужно не только учить, но и воспитывать, надо заниматься военно-патриотической подготовкой молодежи, помогать развитию военно-технических видов спорта. Правительству РФ и субъектов рекомендуется принять соответствующую целевую программу. Результатом такой работы, по мнению Президента РФ, должна стать осознанная молодым поколением необходимость в здоровом образе жизни, в занятиях физической культурой и спортом.

В Брянской области проблемам физкультуры и спорта уделяется значительное внимание, в текущем году принята областная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Брянской области на 2006- 2009 г .г.» с общим финансовым обеспечением на сумму 622258 тыс.руб.

Программа предусматривает строительство и реконструкцию физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений. В Новозыбкове построены Дом спорта и велодром, в Брянском районе - 2 спортивные школы. Согласно программе планируется завершение строительства стадиона «Динамо», реконструкция стадиона «Десна», строительство закрытого ледового стадиона СК «Десна» и универсального Дворца спорта в г. Брянске и стадиона «Локомотив» в Унече. Запланировано строительство физкультурно-оздоровительных комплексов во всех районах города, в Карачевском, Почепском районах, с.Супонево. Муниципальным образованиям выделяются субсидии на строительство и реконструкцию футбольных и хоккейных площадок (Брянск, Жуковка, Погар, Дятьково, Клинцы и т.д.) и Домов спорта (Дубровка, Сураж, Рогнедино, Навля и т.д.)

По имеющейся информации, из 780 школ области 537 оборудованы спортивными залами и летними спортплощадками. Неудовлетворительно обстоит дело в большинстве начальных и ряде средних общеобразовательных школ. Всего не имеется спортивных залов в 240 школах, 2/3 из которых расположены в селах.

Материально-техническая база и оснащение большинства школьных спортзалов оставляет желать лучшего и нуждается в модернизации. С 2004 года в области реализуется областная целевая программа «Развитие образования Брянской области», в рамках которой из областного бюджета муниципальным образованиям выделялись субвенции для приобретения спортивного инвентаря.

В будущем году на приобретение спортивного инвентаря и оснащения для спортивных залов общеобразовательных школ области запланировано 3500 тыс. рублей.

В селе спортзалы школ и открытые спортивные площадки при школах являются практически единственной возможностью приобщения сельских детей к спорту. По нашему мнению власти должны уделить этому в ближайшее время самое пристальное внимание.

В период с 1990 по 2006 год был закрыт ряд спортивных площадок и сооружений. Причем в Дубровском районе планируется закрытие бассейна ввиду аварийности здания. В Дятьковском районе в период с 1990 по 2006 г. закрыто 3 бассейна.

Среди проблем в сфере образования специалистами отмечается наличие насилия в школе - учеников по отношению друг к другу, психологическое насилие со стороны учителей, которое носит латентный характер.

Отмечается слабая государственная поддержка детских общественных организаций и объединений, которые играют большую роль в формировании личности ребенка.

Статья 10 Закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» определяет порядок обеспечения прав детей на охрану здоровья. В целях его обеспечения, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения осуществляются мероприятия по оказанию детям бесплатной медицинской помощи.

В Брянской области принята и действует областная целевая программа «Здоровый ребенок» на 2004- 2006 г.г. с объемом финансирования 41755,3 тыс.рублей.

В системе социальной защиты населения функционирует 18 муниципальных реабилитационных центров для детей и подростков с ограниченными возможностями, областной центр реабилитации «Озерный» и 6 отделений реабилитации при комплексных центрах социального обслуживания населения. В 2005 году 3 млн. руб. из областного бюджета было затрачено на реконструкцию здания и очистных сооружений областного центра реабилитации.

Мероприятия, проводимые органами государственной власти, местного самоуправления и общественностью привели к некоторым положительным результатам: в течение 2003- 2006 г.г., последовательно уменьшается детская смертность: по сравнению с 1990 г. (144) число таких случаев снизилось в 1,6 раз (в 2005 г. - 90 случаев) диаграмма 8. За период с 2003 г по 2005 г. несколько сократилось число детей-инвалидов с 5813 до 5384 человек (диаграмма 8.1).

Вместе с тем, в последние годы возрастает заболеваемость детей. В 2003 году, среди детей от 0 до 14 лет она составляла 1869,2 на 1000 детского населения, в 2005 г - 2130,5. В структуре заболеваемости ведущее место занимают болезни органов дыхания (50,9%), болезни органов пищеварения, кожи и подкожной клетчатки. Общая заболеваемость детей 15-18 лет также имеет тенденцию к росту с 1438,1 на 1000 детского населения (2003 г .) до 1658,3 на 1000 детского населения (2005 г.). диаграмма 9.

Несмотря на сокращение абсолютного числа детей-инвалидов, их удельный вес в 2003- 2006 г .г. превышает аналогичные показатели 1990 г . в Дубровском районе - в 4,8 раз, в Дятьковском - в 2,6 раза, в Почепском и Севском - в 1,7 раз и т.д. Основными заболеваниями у детей, приводящими к инвалидности, являются психические расстройства, врожденные аномалии развития, болезни нервной системы (таблица 10, диаграмма 10).

Среди муниципальных образований, наибольший удельный вес детей инвалидов от общего числа детей, проживающих в муниципальном образовании: в Жирятинском (3,28%), Трубчевском, Почепском, Брянском, Новозыбковском и Красногорском районах (около 2,5%). Следует отметить, что в указанных муниципальных образованиях не имеется целевых программ соответствующей направленности. Центры и отделения для реабилитации детей-инвалидов имеются не во всех районах области. Изучение состояния дел с реализацией прав детей-инвалидов и созданием условий для их обеспечения запланировано Уполномоченным по правам человека в Брянской области на 2007 год.

В соответствии со ст. 12 Закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» гарантируется защита прав детей на отдых и оздоровление .

Примечательно, что в 2005 и 2006 г ., по данным ФСС, не выделяются средства и соответственно не выделяются путевки в санатории типа «Мать и дитя».

Настораживает тенденция по снижению финансирования детского оздоровления по сравнению с 2004 г . (диаграмма 11)

Следует отметить, снижение числа выделенных путевок в санаторные оздоровительные лагеря и детские загородные оздоровительные лагеря (соответственно с 34860 путевок в 2003 г . до 18218 в 2006 г ., и с 10615 путевок в 2003 г . до 6000 в 2006 г .).

Не в полном объеме решается проблема с оздоровлением детей не работающих (не застрахованных) граждан.

Предметом особой озабоченности с момента вступления в силу 122-го Федерального Закона, стало оздоровление детей, проживающих в зоне радиационного загрязнения. Замена натуральной льготы на денежную

компенсацию полностью разрушила отлаженный механизм 100% оздоровления детей этой зоны, крайне нуждающихся в таком оздоровлении.

В последние два года их оздоровление стало проводиться за счет средств фонда социального страхования, однако как уже отмечалось, имеет место общая тенденция к снижению числа оздоравливаемых детей, кроме этого выпадает значительное количество детей не застрахованных лиц.

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ДЕТЕЙ СИРОТ, ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ И ЛИЦ ИЗ ИХ ЧИСЛА

В особой заботе со стороны государства нуждаются дети, оставшиеся без попечения родителей. Статья 20 Конвенции ООН о правах ребенка закрепляет за детьми, лишенными семейного окружения, «особую защиту и помощь, предоставляемую государством». Дополнительные гарантии для таких детей, особенности их положения и формы устройства на воспитание регулирует ряд нормативно-правовых актов, в том числе:

Семейный кодекс РФ;

Закон РФ от 21.12.1996 г. №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа»;

Закон РФ от 16.04.2001 г. №44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»;

Постановление Правительства РФ от 28.03.2000 г. №268 «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории РФ и контроле за ее осуществлением»;

Постановление Правительства РФ от 17.07.1996 г. №628 «О приемной семье» и др.

К основным началам семейного законодательства РФ (ст.1 Семейного Кодекса РФ) относится принцип приоритетности семейного воспитания. Согласно ст. 54 Семейного кодекса РФ каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье. Существующая нормативно-правовая база создает условия для реализации данного принципа.

К недостаткам действующего законодательства относят, как правило, отсутствие закрепления в федеральном законодательстве такой формы устройства детей как патронат, которая является распространенной и успешно действующей во многих регионах. По нашему мнению, существенной проблемой является то, что Законом «О дополнительных гарантиях для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа», обеспечение таких детей жильем относится к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации. Недостаточное финансирование из регионального бюджета приводит к

тому, что повсеместно (кроме г.Москвы) гарантия обеспечения жильем не соблюдается. В то время как конституционное право на жилище (ст.40) является для таких детей определяющим для реализации других прав (на труд, образование, медицинскую помощь и т.д.)

В Брянской области в развитие семейного принципа воспитания детей-сирот и в целях установления для них дополнительных гарантий приняты и действуют следующие нормативно-правовые акты:

Закон Брянской области от 10.12.1997 г. №31-з (ред.13.12.2005 г.) «Об органах опеки и попечительства, приемной семье»;

Закон Брянской области от 17.12.2001 г. №83-з (ред.13.05.2003 г.) «Об оплате труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье»;

Закон Брянской области от 30.12.2005 г. №116-з "О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат в семьи граждан";

«Порядок выплаты ежемесячных денежных средств на содержание ребенка опекуну (попечителю)», утвержденный постановлением администрации Брянской области от 15.03.2006 г. №166;

«Положение о патронате», утвержденное постановлением администрации Брянской области от 20.02.2006 г. №117;

Постановление администрации Брянской области от 11.05.2005 г. №178 «О мерах по социальной защите воспитанников, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в учреждениях, находящихся в ведении Брянской области»;

Постановление администрации Брянской области от 23.09.1998 г. №343 «О мерах по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот - выпускников профессиональных образовательных учреждений»;

Из 6000 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитании в семьях (приемных, опекунских) находится около 3500 детей, в интернатных учреждениях на полном государственном обеспечении - около 1500 детей, в учреждениях профессионального образования - около 1000 детей.

Остается высоким число детей (по области) от которых отказались родители в роддомах, в 2003 г. - 55, в 2004 г. - 53, в 2005 г.- 63, за 6 мес.2006 года - 29.

Число воспитанников домов ребенка в последние годы составляет максимальную величину (диаграмма 12), в связи с чем имеется проблема с размещением не достигших трехлетнего возраста «отказников», оставленных в медицинских учреждениях. Наличие в области 2-х домов ребенка, как отмечает, в том числе, Брянская областная прокуратура, является недостаточным. Надеемся, что открытие еще одного учреждения подобного типа в области не потребуется, так как активизируется работа по семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей.

В настоящее время на территории Брянской области имеется 11 учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в ведении Департамента образования, 2 учреждения - Карачевский специализированный дом ребенка и Клинцовский детский дом, являющихся учреждениями здравоохранения, и 2 интерната для умственно отсталых детей - Дубровский детский дом-интернат и Трубчевская спецшкола-интернат (преимущественный контингент которых - дети оставшиеся без попечения родителей), являющихся учреждениями социальной защиты населения.

По данным на 01.07.2006 г. в них воспитывается 1485 детей.

Данные официальной статистики свидетельствуют о том, что число воспитанников школ-интернатов и детских домов постепенно снижается. В текущем году это позволило закрыть Брянский дошкольный детский дом и освободившееся здание перепрофилировать под детский сад.

Однако вывод об улучшении ситуации с социальным сиротством является преждевременным. Число воспитанников уменьшается не за счет уменьшения числа выявляемых сирот или числа сирот, направляемых в детские учреждения, и не за счет роста усыновления и семейного воспитания, а в целом за счет снижения рождаемости и увеличения числа выпускников таких учреждений.

Официальные данные последних лет говорят о том, что число выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей остается на стабильно высоком уровне, одновременно с этим, остается высоким (и даже увеличивается) число лиц из их числа, направляемых в учреждения на государственное обеспечение (таблица 13, диаграмма 13).

По имеющимся данным, существенных проблем с финансированием интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеется. К учебному году (2005/06) было подготовлено, в том числе, 11 школ-интернатов и детских домов, на проведение текущих и капитальных ремонтов затрачено 12,5 млн.руб. Благодаря своевременному финансированию в 2006 году дома ребенка полностью обеспечены лекарственными средствами. В области сложилась, усилиями властей, система закрепления за учреждениями областных предприятий и

организаций, с целью оказания шефской помощи. Эта работа является существенным дополнением к бюджетному финансированию. Есть примеры и иностранного шефства. Так, к примеру, над детским домом г.Сельцо многолетнее шефство осуществляет ирландская общественная организация «В Россию - с любовью». В значительной мере благодаря её руководителю Дэби Диген, человеку с удивительно чуткой душой к чужой беде, этот детский дом стал одним из лучших на Брянщине.

Укомплектованность кадрами интернатных учреждений составляет, в среднем, 80%. Практически во всех детских домах и домах ребенка имеются проблемы с заполнением вакансий врачей и медсестер. Среди педагогического и младшего персонала отмечается большая текучесть, вызванная спецификой работы и низкой оплатой труда.

По окончании пребывания в интернатном учреждении большинство воспитанников продолжает получение образования в профессиональных училищах. В ходе посещения Уполномоченным детских домов-интернатов, сами воспитанники и работники учреждения отмечали, что на выбор места учебы влияют, чаще всего, не способности ребенка к определенной профессии, а наличие в профучилище общежития (для проживания сироты).

Итогом такого «выбора» будущей профессии, а правильнее сказать, ограничения права на её выбор, для ребенка-сироты зачастую становится бесполезность полученного образования и неспособность найти себе применение во взрослой жизни.

Имеются и другие проблемы, связанные с получением профессии детьми-сиротами и лицами из их числа. Так, большинство воспитанников Клинцовского специального детского дома, после его окончания, продолжает обучение в Белобережском профессиональном училище строительным специальностям: каменщик, штукатур-маляр и т.д. Но так как выпускники специальных интернатных учреждений имеют психические отклонения, впоследствии работать по полученным профессиям (по состоянию здоровья) они не могут.

Как уже было сказано выше, особая забота государства о детях, оставшихся без попечения родителей предусматривает ряд дополнительных гарантий. В области ведется работа по обеспечению материальных и жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа. Выпускники образовательных учреждений из числа детей-сирот обеспечиваются единовременным пособием в сумме 500 рублей, за счет учреждения обеспечиваются одеждой и обувью, а также единовременным денежным пособием в размере 200 рублей. Учащиеся, студенты, областных государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, являющиеся лицами из числа детей-сирот получают стипендию - в размере 210 рублей в месяц и ежегодное пособие на

приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей - в сумме 630 рублей.

К сожалению, до сих пор не решен вопрос обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей бесплатным проездом на городском, пригородном, в сельской местности внутрирайонном транспорте, а также на бесплатный проезд в период каникул к месту жительства и обратно. В соседних областях - Орловской, Тульской и Калужской данная льгота предоставляется (сравнительная таблица 14).

Наиболее острой является для детей-сирот жилищная проблема. Закрепленное жилье из числа детей-сирот имеют около 2900 человек, находящихся под опекой, и более 900 воспитанников сиротских учреждений. Остальные поставлены на учет в банки данных районных (городских) администраций на получение внеочередного жилья.

Данные, имеющиеся в распоряжении Уполномоченного, показывают, что остро стоит вопрос сохранности закрепленного жилья. При проживании на закрепленной за ребенком жилплощади родителей, лишенных родительских прав, жилое помещение чаще всего приводится ими в негодность. Имеются случаи продажи жилья, закрепленного за сиротой (например, продажа дома, закрепленного за воспитанницей детского дома М.Бирюковой, отцом девочки), перераспределения закрепленного жилья (так, например, в Новозыбковском районе, в квартиру, закрепленную за сиротой С.Князевой была заселена семья И., выселение которой потребовало судебного разбирательства; в Дубровском районе, в жилой дом, закрепленный за несовершеннолетними сиротами Косенковыми, были заселены другие лица, а сиротам предоставлена взамен 2-комнатная квартира, чем были ухудшены их жилищные условия) и т.д.

Следует отметить, что четкого нормативного регулирования обязанностей и ответственности по обеспечению сохранности закрепленного жилья нет, чем и вызвано огромное число нарушений жилищных прав несовершеннолетних.

Существующее Постановление администрации Брянской области от 23.09.1998 г. №343 «О мерах по обеспечению жильем помещений детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот - выпускников профессиональных образовательных учреждений», не в полной мере регулирует правоотношения в сфере обеспечения данной категории лиц жильем, что порождает также неразбериху в вопросах постановки данных лиц на жилищный учет (характерным примером чему является случай, когда в 2003- 2004 г.г. из 95 выпускников образовательных учреждений, не имеющих закрепленного жилья, лишь 17 было поставлено на учет).

В настоящее время в муниципальных образованиях области на учете для внеочередного получения жилья состоит более 440 лиц из числа детей-сирот. Нуждаются в предоставлении жилья около 600 лиц данной категории, а обеспечены жильем за последние три с половиной года, по данным, поступившим из муниципальных образований, 60 воспитанников. За период с 2003 по 2006 год детям-сиротам выделено 107 жилых помещений, из которых 15 жилых домов и 45 квартир. 47 - места (комнаты) в общежитии, а, следовательно, временное жилье, предоставление которого не решает жилищный вопрос (таблица 15, диаграмма 15).

Практическое отсутствие в муниципальных образованиях свободного жилищного фонда, ограниченное строительство муниципального жилья, недостаточное выделение бюджетных средств для приобретения жилья, ведет к нарушению жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Где живет ребенок, не имеющий родных и близких, по окончании образовательного учреждения пока очередь на получение жилья не двигается годами?

Следует отметить, что в ряде областей приняты законы, устанавливающие дополнительные жилищные гарантии для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (см. таблица 14).

В аппарате Уполномоченного по правам человека разработан проект закона «О защите имущественных и жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа». Считаем, что, в случае принятия, он скоординирует работу органов, занимающихся решением жилищной проблемы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также создаст гарантии для своевременного обеспечения их жилыми помещениями. В настоящее время проект, в соответствии с правом законодательной инициативы Уполномоченного, направлен в Брянскую областную Думу, а также Губернатору области.

Специалистами - психологами и педагогами отмечается наличие у детей - воспитанников интернатных учреждений психологических проблем и сложностей в адаптации ко взрослой жизни. Среди них - шаблонное мышление, неумение самостоятельно справляться с трудными ситуациями, социальная пассивность, патерналистские и иждивенческие настроения. Ни в одном, даже самом благоустроенном и оснащенном интернате ребенок не получит того, что даёт семья и в чём так нуждается любой человек, - искусства создать семью, вести домашнее хозяйство, растить своих детей в любви и ласке.

Безусловно, приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей является усыновление. Во-первых, оно производится на постоянной основе, носит бессрочный характер и может быть отменено только судом. Во-вторых, права и обязанности усыновленных и

усыновителей приравниваются к правам и обязанностям детей и родителей (п. 1 ст. 137 СК).

К сожалению, среди форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, усыновление составляет всего 2% (таблица 10). В последнее время отмечается рост числа усыновлений российскими гражданами, чему власти, безусловно, должны отдавать предпочтение (таблица 17). Однако наряду с ним, число усыновлений иностранными гражданами снизилось со 171 в 2004 году до 117 в 2005 году. Это связано, в том числе, с изменениями в федеральном законодательстве: новой редакцией п.4 ст.124 Семейного кодекса РФ, увеличивающего срок с момента поступления сведений о ребенке в федеральный банк данных, по истечении которого возможно иностранное усыновление, с 3 до 6 месяцев; изменениями в Законе «О некоммерческих организациях», в части требований к филиалам иностранных организаций, занимающихся усыновлением в России.

Полагаем, что это отрицательный момент, так как сегодня в нашем государстве пока нет возможности определить всех детей, оставшихся без попечения родителей в российские семьи. Более того, дети-инвалиды, в усыновлении которых российские граждане наименее заинтересованы, именно в случае иностранного усыновления получают не только семью, но и реальную возможность восстановления здоровья, так как уровень и доступность западной медицины сегодня превышает аналогичные возможности большинства россиян.

Небольшой удельный вес усыновления связан, в том числе, с отсутствием социальной поддержки усыновителей. Имеет смысл воспользоваться опытом Калужской области (43 усыновления калужанами за 6 месяцев 2006 г.), где в целях повышения заинтересованности граждан в усыновлении детей, а также снятия материальных ограничений для потенциальных усыновителей, имеющих низкую оплату труда, с 01.01.2006 г. установлены денежные выплаты на содержание каждого усыновленного ребенка в размере 3000 рублей в месяц.

Наибольшее развитие получила такая форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей как опека (попечительство). Под опекой находится почти 60% детей, оставшихся без попечения родителей. Чаще всего дети передаются под опеку близких родственников. Это отвечает интересам ребенка, так как в этом случае сохраняются родственные связи. Ст. 146 СК РФ предусматривает, что при передаче под опеку (попечительство) должны учитываться также отношения между опекуном (попечителем) и ребенком, отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя), а также, если это возможно, желание самого ребенка. Представляется, что ребенок, как правило, бывает более привязан к родственнику, чем к постороннему лицу.

Такая форма устройства детей как приемная семья развивалась в Брянской области крайне медленно, несмотря на то, что с начала 1998 года действует Брянский областной закон «Об органах опеки и попечительства, приемной семье». Тем не менее, до начала 2006 года в области было всего 3 приемные семьи, в которых воспитывалось 13 детей (не считая родных). В текущем году в области развернута активная работа по устройству детей в приемные семьи, по состоянию на октябрь 2006 года в 16 районах области 33 приемных семьи.

Это хороший результат за неполный год работы, однако, в погоне за ним необходимо помнить, что смысл устройства ребенка в семью заключается в максимальном соблюдении его интересов. *Недопустимо, чтобы приемными родителями двигали только мотивы финансовой заинтересованности. По нашему мнению, соответствующим образом должна быть организована процедура отбора приемных родителей (обязательно определение психологической готовности взять ребенка в семью, психолого-педагогическая подготовка кандидатов в приемные родители) и служба сопровождения приемной семьи.*

Следует отметить также неготовность соответствующих служб к широкому развитию форм семейного устройства детей. В штате большинства органов местного самоуправления (23 из 34) только один специалист по охране прав детства, в функции которого, помимо контроля за условиями жизни и воспитания детей, переданных в семью, входит также защита жилищных прав и интересов несовершеннолетних, участие в суде при рассмотрении дел, затрагивающих права несовершеннолетних, устройство детей, оставшихся без попечения родителей, контроль за сохранностью жилья, закрепленного за такими детьми и т.д.

В Брянской области получает развитие такая форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как передача на патронат в семьи граждан, правовые условия для реализации которой созданы с 1 января 2006 г. За 6 месяцев 2006 г. в Брянской области зафиксировано 32 случая передачи детей на патронатное воспитание, наибольшее число устроено в семьи с этой формой воспитания в Жуковском районе, который является экспериментальной площадкой по устройству детей на патронатное воспитание (таблица 18).

Следует отметить, что в соответствии с Законом, контроль за исполнением патронатными воспитателями обязанностей по воспитанию и содержанию воспитанников, переданных на патронат, осуществляет учреждение, предоставляющее патронат. С учетом того, что взять ребенка на патронатное воспитание может семья не из того же района, где находится сиротское учреждение, целесообразность такого подхода представляется спорной. Уже сложилась ситуация, когда воспитанники Жуковских интернатных учреждений находятся на патронате в семьях из

Рогнедино, Клетни и т.д., в связи с чем проверка условий их воспитания со стороны работников детского дома весьма затруднительна.

Минусами двух вышеназванных форм устройства является их временный характер, который может оказать негативное влияние на психику ребенка.

Тем не менее, воспитание в семье (приемной ли, патронатной ли, семье опекуна) отвечает принципу семейного воспитания и является наиболее предпочтительным с психологической и эмоциональной точки зрения, так как именно в семье ребенок получает необходимый опыт взаимоотношений между родителями и детьми, между полами, приобретает навыки самостоятельной жизни и ответственности, растет без патерналистских и иждивенческих настроений на помощь государства.

Семейное воспитание «выгодно» для бюджета области и с экономической точки зрения.

Так, например, условная сумма, расходуемая на содержание 1 воспитанника (общая сумма расходов на содержание все интернатных образовательных учреждений делится на общее число воспитанников) составляет в 2006 году 105 тысяч рублей в год.

Средняя стоимость (в день) содержания одного воспитанника детских домов интернатов для умственно отсталых детей составляет 276,6 рублей, расходы на питание 66,3 рубля, на лекарства - 4,6 рублей, что за год составляет 126 тысяч 837 рублей.

Если сравнить вышеназванные затраты с расходами, к примеру, на выплату опекунского пособия, которое составляет (п.1.1. ст.1 Закона Брянской области «Об органах опеки и попечительства в Брянской области») в год от **33,0 тыс. руб.** до **48,8 тыс.руб.** Или с расходами при передаче детей на патронатное воспитание (ст.ст. 7, 8 Закона "О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат в семьи граждан", п.п. 8, 9 Постановления администрации Брянской области №117 от 20.02.2006 г.), которые состоят из зарплаты патронатного воспитателя и средств на питание и содержание ребенка (в размере фактического расхода учреждения на эти цели на одного воспитанника) что, соответственно, составляет 90 руб. в день на питание и 13000 рублей в год на приобретение одежды, мягкого инвентаря и т.д.

Итого 70,9 тыс. рублей в год на одного ребенка, переданного на воспитание в семью на условиях патроната. Или с расходами на содержание 1 ребенка в приемной семье («Об оплате труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье, составляющими **88,980 тысяч рублей в год на одного ребенка, переданного на воспитание в приемную семью.**

Во всех случаях сравнение не в пользу интернатного воспитания, которое в 2 и 1,5 раза «дороже» семейных форм устройства детей (диаграмма 19).

К сожалению, участие в судьбе маленьких сирот и детей, оставшихся без попечения родителей не очень распространено среди наших сограждан. По нашему мнению причинами этого являются:

- *Неудовлетворительное материальное положение семей с детьми;*
- *Жилищные проблемы;*
- *Неразвитость традиции семейного воспитания, что является своеобразным «наследством» советского периода, когда внедрялось т.н. «коллективное» и интернатное воспитание;*
- *Недостаток информации о детях-сиротах, о правах и обязанностях приемных и патронатных родителей и т.п.;*
- *Сформировавшееся негативное общественное мнение по поводу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;*
- *отсутствие общественной поддержки приемных родителей.*

Важно изменить отношение к данной проблеме со стороны общества, путем развития идеи о том, что воспитание ребенка, у которого нет любящих родителей или родных людей - моральный долг каждого.

Развивая формы семейного устройства детей-сирот, и проводя, в связи с этим, масштабную и дорогостоящую кампанию нельзя забывать, что в определенной степени это не решение проблемы, а борьба с ее последствиями. Большинство воспитанников интернатных учреждений - социальные сироты, т.е. сироты при живых родителях.

Кризис семьи, низкий уровень жизни, девальвация общечеловеческих ценностей привели к безответственности родителей по отношению к своим детям, и, как следствие, к росту социального сиротства. К административной ответственности по ст. 5.35 КоАП РФ за ненадлежащее исполнение обязанности по содержанию и воспитанию детей привлечено в 2003 г. 2743 законных представителей, в 2004 г. - 2963, в 2005 г. - 3366 (таблица 20, диаграмма 20). Возросло до 1715 число выявленных и поставленных на учет неблагополучных родителей (2004 г. - 1487).

Число лиц, лишенных родительских прав остается на высоком уровне (625 в 2003 г., 694 в 2005 г., 659 в 2005 г.). При этом число родителей, восстановленных в родительских правах, составляет чуть более 1 % от этого числа (по 7 человек в 2003, 2004, 2005 гг.). Наибольший удельный вес случаев лишения родительских прав отмечен в Жирятинском (3%), Жуковском (1,5%), Клетнянском и Дятьковском районах (по 1,4 %). (таблица 21, диаграмма 21.2).

Одной из причин такого положения дел является недостаточная профилактическая работа с родителями в неблагополучных семьях. Крайне редко применяется такая мера, как ограничение в родительских правах. За период с 2003 по 2006 г. эта мера применялась в 53 случаях, что составляет менее 2% от числа принятых решений о лишении родительских прав (диаграмма 21.1) Отсутствие нормативного регулирования и финансирования реабилитационных мер (излечение родителей от алкоголизма, наркомании, их трудоустройство) также тормозят эффективность профилактической работы.

Важно, что совсем недавно Брянской областной Думой принят Закон «Об основных направлениях профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Брянской области», который направлен, на выявление, учет, обследование лиц, в том числе несовершеннолетних, употребляющих алкогольную и спиртосодержащую продукцию, наркотические, токсические, психотропные вещества, выявление и помощь семьям, находящимся в социально-опасном положении и т.д. Будем надеяться, что, несмотря на некоторую декларативность положений Закона, его реализация принесет, в скором времени, положительный результат.

Существенным недостатком существующей профилактической работы представляется то, что она фактически является «тушением пожара», так как начинается с семьей на этапе значительной деградации. Учет неблагополучных семей начинается только после появления устойчивых признаков асоциальности, когда для ее ресоциализации требуется приложение значительных усилий и средств.

По нашему мнению, необходимо изменение объекта профилактики т.е. таковым должен стать не сам ребенок, а его семья, проблемы которой являются основной причиной социального сиротства.

*Считаем, нужно законодательное закрепление механизма социального патронажа - т.е. учет всех семей, проживающих в муниципальном образовании с отслеживанием всех процессов, происходящих в семье, которые могут иметь негативные последствия (развод, потеря родителями источника дохода и т.д.). Итогом должно стать целенаправленное социальное вмешательство в семью для выявления **раннего неблагополучия и оказания содействия семье группы риска с целью сохранения семьи и ребенка в ней.** В этом, по нашему мнению, проявляется важнейшая защитная функция государства: помочь семье преодолеть социальное неблагополучие, восстановить нарушенные внутрисемейные связи, не допустить присвоение статуса сироты ребенку при живых родителях.*

Важнейшим направлением государственной и региональной семейной политики, считаем, должно быть укрепление семьи, ранняя профилактика

семейного неблагополучия и повышение ответственности (материальной, моральной, уголовной) родителей за воспитание и содержание своих детей.

Положительный опыт по профилактике социального сиротства наработан в Пермской, Томской и некоторых других областях.

В рамках подготовки специального доклада Уполномоченным проведено заседание экспертного Совета при Уполномоченном «О соблюдении прав детей в Брянской области».

С учетом изложенного в докладе, представляется целесообразным:

- Государственной Думе, Правительству РФ:

- предусмотреть федеральным законодательством возможность полного либо частичного возмещения субъектам РФ из федерального бюджета затрат на обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- санаторно-курортное лечение детей, проживающих на территории, подвергшейся воздействию радиации.

- Органам государственной власти Брянской области разработать последовательную семейную политику в регионе направленную на:

- поддержку семьи, материнства и детства;

- профилактическую работу с семьями на ранней стадии социального неблагополучия с целью сохранения биологической (кровной) семьи (профилактика социального сиротства);

- ресоциализацию неблагополучных семей (излечение родителей от алкоголизма и наркомании, содействие в трудоустройстве);

- развитие семейного устройства и воспитания детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, следствием чего должно стать сокращение интернатных учреждений в регионе (в первую очередь, с недостаточной и слабой материально-технической базой).

- Рекомендовать администрации Брянской области и Брянской областной Думе разработать законопроекты, предусматривающие:

- материальную и социальную поддержку граждан, усыновивших детей (включая ежемесячные пособия и льготные кредиты на покупку или строительство жилья);

- увеличение мер социальной поддержки многодетных семей;
- увеличение мер социальной поддержки малообеспеченных семей;
- повышение мер социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

• Рекомендовать органам государственной власти, органам местного самоуправления Брянской области:

- увеличить ассигнования на питание детей в образовательных учреждениях, на строительство и ремонт учреждений образования, особое внимание уделив детским дошкольным образовательным и культурно-просветительским учреждениям;

- провести в муниципальном образовании мониторинг семей, воспитывающих детей;

- усилить социальную рекламу необходимости семейного воспитания детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и информированность населения области об условиях передачи на воспитание в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (тематические страницы в областных и местных СМИ, теле- и радиопередачи);

- создать банк данных о потенциальных приемных и патронатных родителях, усыновителях;

- обеспечить полноценную психологическую и педагогическую подготовку кандидатов в приемные родители;

- организовать службу сопровождения приемной семьи в области.

2. Состояние учета и количество граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, по категориям.

Необходимо отметить, что в целом в области ведется учет лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

По полученным сведениям (таблица №2), всего на учете нуждающихся состоит около 21 тыс. очередников.

По муниципальным образованиям, наибольшее количество очередников, более 8 тыс. - в г. Брянске, 2700 - в г. Новозыбкове, около 1700 - в г. Клинцы, более 1000 - в Унечском районе. Наименьшее число очередников в Новозыбковском - 11 и в Стародубском районах - 17.

По времени постановки на учет, имеются граждане, состоящие в очереди с 1961-1962 годов. Много очередников, вставших на учет в 70 и 80 годы.

Приведенные данные показывают, что в области имеются жители, которые не могут реализовать право на жилище практически на протяжении всей своей жизни, до 45 лет, что, конечно же, является недопустимым.

Из общего числа, более 5900 очередников (28%) имеют льготный статус (**таблица №3**). Наибольшее их количество сосредоточено в Брянске, более 3400 человек.

В числе льготников более полутора тысяч ветеранов и инвалидов, примерно такое же количество «чернобыльцев», около 2750 военнослужащих, более 400 детей - сирот.

Однако, далеко не во всех муниципальных образованиях Брянской области учет лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, ведется должным образом, о чем свидетельствует качество предоставленных сведений.

Несмотря на неоднократные напоминания и попытки получить полную информацию, г. Брянск, г. Фокино, Климовский, Стародубский, Унечский и некоторые другие районы так и не смогли представить запрашиваемые данные в полном объеме, а Брасовский и Суражский районы не предоставили сведений вообще. Некоторые муниципальные образования (пгт. Климово, г. Новозыбков, Рогнединский район) предоставили сведения о ведении учета лиц, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями по договорам социального найма, хотя существующая нормативная база, вернее ее отсутствие, в Брянской области, делает практически невозможным ведение такого учета.

В соответствии с ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ», все граждане, состоявшие на учете нуждающихся до 01.03.2005г., т.е. до введения в действие ЖК РФ, продолжают состоять на жилищном учете до предоставления им жилых помещений по договору социального найма, или до снятия с учета по иным, предусмотренным законом, основаниям.

Органы местного самоуправления обязаны организовать жилищный учет граждан на должном уровне, поскольку отсутствие такого учета существенно ограничивает конституционные права граждан на жилище.

3. Динамика движения очередности на улучшение жилищных условий за 2003-2005 годы.

По поступившим данным, за последние три года смогли улучшить свои жилищные условия около 5,2% из числа лиц, состоящих на учете (**таблица №4**).

Из почти 21 тыс. нуждающихся, жилье получили только 1081 семья, в т.ч. в 2003 году - 303 семьи, в 2004 - 435 семей, в 2005 - 346 семей.

При таких темпах улучшения жилищных условий, многие очередники могут и не дожить до новоселья.

Примерно такая же картина по движению очередников, включенных в льготные списки соответствующих категорий.

По данным Комитета по координации социальной защиты населения, пострадавшего от аварии на Чернобыльской АЭС (**таблица №5**), на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий состоит 1587 очередников, имеющих право на получение жилья, в т.ч. 628 ликвидаторов аварии на ЧАЭС и 959 семей, переселенных с загрязненных территорий, вставших на учет, начиная с 1990 года.

Как следует из таблицы, основная масса очередников состоит на учете с 1990-1993 годов, т.е. в течение 13-16 лет люди не могут получить жилье, гарантированное государством.

И это при том, что в соответствии с Законом РФ №1244-1, действовавшим в редакции до вступления в силу № 122-ФЗ эти граждане имели право либо на внеочередное получение жилья (эвакуированные или выехавшие добровольно из зон отчуждения и отселения - ст. 17), либо на первоочередное (ликвидаторы - ст. 14), либо на одноразовое бесплатное обеспечение в течение 3-х месяцев со дня подачи заявления (инвалиды, ставшие таковыми в связи с Чернобыльской катастрофой, а также граждане, получившие профессиональные заболевания, связанные с лучевым воздействием на работах в зоне отчуждения - ст. 16).

О каком соблюдении прав граждан может идти речь в данном случае?

Можно предположить, какова степень доверия в этом и подобных случаях к обязательствам государства.

Представляется, что в рамках реализации национального проекта «Доступное жилье» моральный долг государства состоит в том, чтобы в первоочередном порядке восстановить нарушенные права этой категории граждан.

Для решения жилищных вопросов указанной категории граждан в 2003 году было приобретено 23 квартиры, в 2004 - 20 квартир, в 2005 - 51 квартира, а всего за три года приобретено 94 квартиры. Если брать за основу расчетов наиболее благополучный 2005 год, то для решения жилищной проблемы всех «чернобыльцев» - очередников потребуется более 30 лет.

По имеющейся информации, в 2006 году запланировано существенное увеличение финансирования из федерального бюджета программ обеспечения жильем ликвидаторов, однако конкретных данных еще нет, и объективно говорить о каком-то прорыве пока преждевременно.

По расчетам Комитета по координации социальной защиты населения, пострадавшего от аварии на Чернобыльской АЭС, для практического решения до 2010 года жилищных вопросов этой категории лиц, нашей области необходимо ежегодно не менее 100 миллионов рублей.

Вызывает беспокойство быстрый рост стоимости квартир, что приводит к возникновению разрыва между расчетной и рыночной стоимостью приобретаемого жилья, из-за чего в 2005 году, вместо планировавшихся к выдаче 29 жилищных сертификатов, удалось выдать только 25, т.е. 4 квартиры «съел» рост цен (расчетная стоимость 1 кв.м. жилья для «чернобыльцев» по Брянской области - 10680 руб., рыночная стоимость в г. Брянске 1 кв.м. жилья - 16285 руб.).

Примерно такое же положение с обеспечением жильем складывается в отношении военнослужащих, которых на 01.01.2006г. состоит на учете нуждающихся 2753 человека (данные Управления по взаимодействию с административными органами администрации Брянской области).

В 2003 году этой категории граждан было выдано 75 жилищных сертификатов, в 2004 - 50, в 2005 - 83, а всего за три года - 208 сертификатов. Предполагается удвоить в 2006 году количество выдаваемых сертификатов. Но и при таких темпах потребуются около 20 лет для обеспечения жильем всех нуждающихся из этой категории лиц.

У военнослужащих, как и у «чернобыльцев», при выдаче сертификатов возникает разрыв между расчетной и рыночной стоимостью жилья, что также ведет к нарушению их прав (расчетная стоимость 1 кв.м. жилья для военнослужащих по данным Минрегионразвития - 13600 руб., рыночная стоимость в г. Брянске 1 кв.м. жилья - 16285 руб.).

К сожалению, не удалось провести полного анализа соблюдения гарантий прав на жилище таких категорий льготников как инвалиды, ветераны, дети-сироты и др., по причине не предоставления многими муниципальными образованияами необходимых учетных данных, однако общая тенденция очевидна.

По поступившим сведениям, за 2003-2005 годы в г. Клинцы из 113 нуждающихся ветеранов, жилищные условия улучшили лишь 2, при этом, 11 ветеранов сняты с очереди в связи со смертью. В г. Новозыбкове и Жуковском районе ни один из 103 и 37 ветеранов, соответственно не получил жилья. В г. Новозыбкове из 48 инвалидов Великой Отечественной войны и бывших несовершеннолетних узников фашизма, состоявших на учете нуждающихся в 2003 году, к 2005 году осталось лишь 23, при этом жилье

получили только 6 очередников. Из 46 детей-сирот, за 3 года квартиру получил лишь 1. А ведь г. Новозыбков, пожалуй, самое благополучное в области муниципальное образование, постоянно ведущее жилищное строительство. Очевидно, что по другим муниципальным образованиям приведенные выше данные не будут иметь существенного отличия в сторону улучшения.