

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ,
ВЫПОЛНЯЮЩИХ ПОЛНОМОЧИЯ ПО ОПЕКЕ
И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВУ, ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Содержание

Введение.....	2
1. Участие в мероприятиях по профилактике социального сиротства.....	5
2. Выявление, учет и устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	9
3. Подбор, учет и подготовка замещающих родителей.....	12
4. Осуществление надзора за деятельностью опекунов и попечителей. Оказание помощи опекунам (попечителям). Контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в замещающих семьях и под надзором в организациях.....	16
5. Защита имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	21
6. Защита прав выпускников организаций для детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, и оказание содействия лицам из их числа.....	25
7. Проблемы и потребности специалистов органов опеки и попечительства.....	26
Заключение Уполномоченного.....	27
Приложение.....	35

ВВЕДЕНИЕ

Защита прав и интересов ребенка – долг каждого сознательного родителя.

Но что делать в ситуации, когда ребенок лишился родительского попечения либо законные представители перестали должным образом заботиться о своем чаде? В таких случаях на защиту прав детей встает государство и органы местного самоуправления в лице создаваемых ими ведомств. Защитой прав несовершеннолетних в Российской Федерации занимается целый ряд структур: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченные по правам человека, уполномоченные по правам ребенка, органы опеки и попечительства и т.д.

У органов опеки и попечительства – отдельная и весьма важная роль: им надлежит защищать личные и имущественные права детей – как имеющих родителей, так и оставшихся без попечения. От качества их работы, внимательного и компетентного подхода к делу зависят в итоге благополучие и судьбы детей.

Правовую основу организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству в Калужской области составляют Конвенция ООН «О правах ребенка», Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Федеральный закон № 124-ФЗ от 24.07.1998 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Закон Калужской области от 02.07.2007 № 334-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству», иные нормативные правовые акты Российской Федерации и Калужской области.

Основными общими задачами органов опеки и попечительства являются:

- защита прав и законных интересов как недееспособных или не полностью дееспособных граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, над которыми уже установлены опека или попечительство;

- надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены временно недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

- контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой (попечительством) либо помещенных под надзор в различные организации, в т.ч. – для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 7 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

К числу дополнительных задач органов опеки и попечительства в отношении детей федеральное законодательство, в частности, относит:

- защиту прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних - как в случаях отсутствия родительского попечения, так и в случаях проживания детей в семьях родителей или усыновителей (ст. ст.56, 121 Семейного кодекса РФ);

- участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-

ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних") и т.д.

Для реализации возложенных на них задач органы опеки и попечительства наделяются широкими полномочиями: выявление и учет граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства; подбор, учет и подготовка кандидатов в опекуны (попечители); установление опеки или попечительства; надзор за деятельностью опекунов (попечителей); выдача разрешений в определенных случаях и т.д. Полномочия органов опеки и попечительства Калужской области прописаны также в областном законодательстве.

На основании Закона Калужской области от 06.11.2007 № 359-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Калужской области государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству» органы местного самоуправления Калужской области наделены государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству. Это – 26 муниципальных районов и городских округов Калужской области. В них работают отдельные специалисты (либо отделы), непосредственно выполняющие функции опеки (попечительства): при муниципальном отделе образования (Бабынинский, Жиздринский и другие районы, город Калуга); при муниципальном отделе социальной защиты населения (Износковский район), при администрации муниципального образования (Кировский и другие районы, город Обнинск).

С принятием в конце 2007 года данного областного закона стало возможным увеличение количества специалистов по опеке и попечительству в Калужской области – до 99 человек. Это должно было способствовать повышению эффективности работы органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних. Однако, наряду с увеличением количества специалистов, вопросы о качестве выполняемой работы по защите прав несовершеннолетних остаются.

Деятельность органов опеки и попечительства постоянно находится в поле зрения Уполномоченного по правам человека в Калужской области (далее по тексту – Уполномоченный). Ежегодно в аппарат Уполномоченного поступают обращения, так или иначе связанные с осуществлением указанных полномочий органами опеки и попечительства, а иногда – и с жалобами. Так, в 2009 году с жалобами на действия (бездействие) специалистов органов опеки и попечительства Калужской области в аппарат Уполномоченного поступило 18 обращений (на специалистов органов опеки и попечительства Калуги, Обнинска, Дзержинского, Боровского, Бабынинского района, Кирова и Кировского района).

Одиннадцать из них оказались обоснованными и касались качества работы специалистов органов опеки и попечительства:

- Калуги (затягивание процедуры оформления опеки; отказ в оказании содействия в жизнеустройстве сироте; отказы в назначении вознаграждения опекуну) – 7;
- Обнинска (отказ в назначении попечительства) – 2;
- Дзержинского района (назначение и отмена опеки над несовершеннолетними) – 2.

Из основных претензий, содержащихся в 11-ти обоснованных жалобах на работу специалистов, можно отметить следующие:

1) формальный подход при решении вопросов установления и отмены опеки (попечительства), нежелание вникнуть в ситуацию, оказать содействие заявителям даже при наличии возможностей и полномочий, волокиту при оформлении документов по вопросам опеки и попечительства и др.;

2) нежелание действовать в интересах детей (их близких родственников), а также руководствоваться Федеральным законом «Об опеке и попечительстве», согласно которому бабушки, дедушки и другие близкие родственники несовершеннолетнего имеют преимущественное право быть его опекунами или попечителями перед всеми другими лицами;

3) недостаточный уровень квалификации специалистов органов опеки (попечительства);

4) недостаточный контроль деятельности органов опеки (попечительства) со стороны регионального министерства по делам семьи, демографической и социальной политике;

5) недостаточно тесные рабочие взаимоотношения с учреждениями, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, и также недостаточность контроля соблюдения прав данной категории лиц;

6) недостаточная работа по обеспечению жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, в том числе в плане контроля сохранности жилых помещений, закрепленных за указанной категорией лиц.

Цели специального доклада:

1) изучить эффективность работы органов опеки и попечительства в отношении защиты прав несовершеннолетних;

2) выявить имеющиеся проблемы в деятельности органов опеки и попечительства при осуществлении полномочий в отношении детей;

3) определить типичные для органов опеки и попечительства в Калужской области недостатки в деятельности, нарушающие либо приводящие к нарушению прав несовершеннолетних, дать рекомендации по их устранению и повышению эффективности работы в отношении детей.

В настоящем специальном докладе дан анализ качества осуществления тех полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Калужской области, выполняющих функции по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, с недоработками в отношении которых чаще всего сталкиваются граждане, обращающиеся за помощью в аппарат Уполномоченного.

Одним из приоритетов в деятельности органов опеки и попечительства является обеспечение права ребенка на семью. Это не только устройство детей, оставшихся без родительского попечения, но и участие в профилактической и реабилитационной работе с неблагополучными семьями. Особое внимание уделяется вопросам защиты жилищных и других имущественных прав детей, а также реализации предоставляемых государством и регионом социальных гарантий детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа.

Исходя из вышесказанного, в настоящем специальном докладе анализировалась деятельность органов опеки и попечительства по нескольким направлениям:

- участие в работе по профилактике социального сиротства;
- выявление, учет и устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- подбор, учет и подготовка замещающих родителей;
- оказание помощи опекунам (попечителям) и надзор за соблюдением ими прав и законных интересов подопечных;
- контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в замещающих семьях и под надзором в организациях;
- защита имущественных прав детей, оставшихся без попечения родителей;
- работа с выпускниками организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, мы посчитали необходимым выяснить основные проблемы в работе специалистов органов опеки и попечительства, их реальные потребности для более эффективной реализации возложенных на них задач.

При подготовке доклада использовались материалы, предоставленные Уполномоченному министерством по делам семьи, демографической и социальной политике Калужской области, органами местного самоуправления, городскими и районными прокуратурами, детскими домами и школами-интернатами Калужской области. Хочется выразить благодарность всем им – за информацию и конструктивный подход к исследуемой теме.

В конце мая - начале июня 2010 года специалисты отдела защиты прав детства аппарата Уполномоченного посетили органы опеки и попечительства в 13 муниципальных образованиях Калужской области: Бабынинском, Барятинском, Дзержинском, Думиничском, Жиздринском, Износковском, Козельском, Людиновском, Перемышльском, Спас-Деменском, Ульяновском районах, в Обнинске и Калуге. Муниципалитеты определялись выборочно – на основе изучения поступившей информации. При посещении собирались сведения по вышеуказанным направлениям деятельности органов опеки и попечительства, которые также легли в основу настоящего доклада.

По результатам изучения эффективности выполнения органами опеки и попечительства своих полномочий Уполномоченным в настоящем докладе сформулировано официальное заключение и даны соответствующие рекомендации.

1. УЧАСТИЕ В МЕРОПРИЯТИЯХ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА.

Социальное сиротство в последние годы стало в России настоящей бедой. Среди причин, по которым дети остались без попечения родителей, - лишение родительских прав или ограничение в родительских правах, отказ родителей от исполнения обязанностей по воспитанию детей и т.д.

В связи с этим не вызывает сомнений важность работы по профилактике социального сиротства и непосредственное участие в ней органов опеки и попечительства.

Профилактическая работа с семьями и детьми с целью выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, сохранения ребенку, по возможности, его родной семьи, является одним из направлений деятельности органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних при обеспечении права ребенка на семью.

В соответствии с п. 36 ст. 1.1. Закона Калужской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству» от 02.07.2007 № 334-ОЗ к полномочиям органов опеки и попечительства относится участие в мероприятиях по профилактике социального сиротства.

В соответствии с Письмом Минобрнауки РФ от 25.06.2007 № АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних», деятельность органа опеки и попечительства по профилактике социального сиротства должна быть ориентирована на выполнение следующих задач:

- своевременное выявление ребенка, проживающего в семье и находящегося в ситуации, угрожающей его жизни и здоровью;
- организация профилактической и реабилитационной работы с ребенком и его семьей на начальной стадии возникновения семейных проблем;
- организация работы по профилактике отказа родителей от ребенка, в том числе отказа взять ребенка из родильного дома (отделения) либо учреждения, дачи согласия на усыновление (удочерение) ребенка;
- организация информационно-просветительской и коррекционной работы с родителями (законными представителями), направленной на повышение их сознательности, компетентности, оказание им соответствующей психологической, педагогической, социальной, медицинской, правовой помощи;
- организация комплексного социально-психологического сопровождения семьи и ребенка в целях оказания помощи семье в воспитании ребенка и осуществления эффективного контроля за условиями его жизни и воспитания.

Указанная работа должна осуществляться в рамках разрабатываемого и утверждаемого органом опеки и попечительства плана мероприятий по защите прав и интересов ребенка.

Причем, в качестве объектов профилактической и реабилитационной работы органа опеки и попечительства должны рассматриваться не только дети, оставшиеся без попечения родителей, но и дети, еще не лишившиеся родительского попечения, но находящиеся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию (отсутствие должного внимания к детям со стороны родителей, неисполнение ими обязанностей по воспитанию детей, жестокое обращение с ребенком и т.д.).

На основе посещения органов опеки и попечительства 13-ти муниципальных образований Калужской области можно сделать следующие выводы.

Некоторыми органами опеки ведется учет семей «группы риска» (Ульяновский, Спас-Деменский и др. районы), списки семей обновляются в среднем 1-2 раза в год. В отдельных районах органами опеки и попечительства такой учет не осуществляется (Козельский, Бабынинский и др. районы), зачастую эту функцию выполняют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Посещение и обследование жилищно-бытовых условий семей, стоящих на учете в органах опеки и попечительства, проводится в среднем 2 раза в год, иногда – чаще (по запросу муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее по тексту – КДН и ЗП), подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее - ПДН ОВД) и др.). В некоторых районах (например, Износковский район) обследование проводится нерегулярно.

Специалисты опеки участвуют в рейдах в неблагополучные семьи, проводимых совместно с муниципальными КДН и ЗП, ПДН ОВД, соцзащитой. Детей из семей «группы риска» обычно помещают в социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, где им оказывается необходимая помощь.

Большая работа по выявлению и учету семей, находящихся в социально опасном положении, проводится в Ульяновском районе: назначаются общественные инспектора по охране прав детства в образовательных учреждениях, есть социальные паспорта на каждую школу. В паспортах отражены данные по неполным, малообеспеченным, неблагополучным и многодетным семьям, семьям, требующим особого контроля со стороны администрации, и т.п.

В некоторых органах опеки и попечительства есть банк данных на несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении (например, в Брятинском районе), разработана карта неблагополучной семьи (Жиздринский, Перемышльский и др. районы).

Как выяснилось, специального плана работы с семьями группы риска у всех специалистов опеки и попечительству нет, все мероприятия отражены в общем плане работы (специалистов, отделов). Например, в план работы специалистов в Ульяновском районе входит: участие в заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, участие в совместных рейдах в неблагополучные семьи и т.д.

Чаще всего эта работа осуществляется во взаимодействии с муниципальными КДН и ЗП, с социально-реабилитационными центрами, центрами помощи семье и детям, образовательными учреждениями, ПДН ОВД и т.д.

На учете неблагополучные семьи в среднем состоят около 3-х лет. Затем родителей снимают с учета либо ставят вопрос о лишении их родительских прав или об ограничении в родительских правах.

К полномочиям по опеке и попечительству относится обращение в соответствии с законодательством в суд с заявлениями о лишении родительских прав или ограничении родительских прав в случаях, предусмотренных законодательством (пп.1.1. п. 1 Закона Калужской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству» от 02.07.2007 № 334-ОЗ).

Согласно статье 70 Семейного кодекса РФ право обращения в суд с заявлением о лишении родительских прав среди прочих лиц (прокурор, комиссии

по делам несовершеннолетних и др.) имеют и органы опеки и попечительства. Не пользуются таким правом на практике специалисты Бабынинского района (иски готовит муниципальная КДН и ЗП, прокурор), Жиздринского района (иски готовит муниципальная КДН и ЗП); редко готовят такие иски специалисты опеки Износковского района.

Родители, лишённые родительских прав или ограниченные в правах, находятся под наблюдением до полугода. Специалисты по опеке и попечительству проводят с ними соответствующую работу: настойчиво предлагают пройти лечение от алкоголизма, помогают трудоустроиться (Думиничский, Перемышльский и др. районы). Недостаточно работают с такими родителями в Бабынинском и некоторых других районах.

Как показывает статистика, случаи восстановления родителей в их правах и отмены ограничения родительских прав единичны либо вообще сведены к нулю (см. Приложение 1). В то же время в некоторых муниципальных образованиях количество таких родителей возрастает. Например, в 2009 году по сравнению с 2008 годом значительный рост числа родителей, лишённых своих прав в отношении детей, наблюдается в Дзержинском (10 и 21), Козельском (20 и 25), Тарусском (0 и 9), Юхновском (5 и 10) районах. Число родителей, ограниченных в правах, в 2009 году в сравнении с 2008 годом увеличилось примерно в половине муниципалитетов, существенно – в Сухиничском (с 4 до 9), Тарусском (с 0 до 3) и др. районах.

За 2008-2009 годы восстановления в родительских правах и отмены ограничения родительских прав, наряду с имеющимися случаями лишения (ограничения) в родительских правах, не было зафиксировано в Брятинском, Жиздринском, Жуковском, Износковском, Козельском, Медынском, Мосальском, Тарусском, Ульяновском, Хвастовичском районах и г. Обнинске.

Можно ли расценивать эти цифры как результат неудовлетворительной деятельности органов опеки и попечительства?

С одной стороны – да: если количество таких родителей возрастает, на путь исправления они впоследствии не встают, значит, можно говорить о недостаточной профилактической и реабилитационной работе с ними.

С другой стороны, как показывает практика, горе-родители редко встают на путь исправления, поэтому работа, проводимая с ними «до» и «после», часто не приносит результата, несмотря на все усилия. В этом случае в интересах ребенка крайняя мера - ограничение либо лишение родительских прав - является, скорее благом, чем злом.

Кроме того, здесь нужно вести речь не только о роли органов опеки и попечительства, а, скорее, о межведомственном взаимодействии различных служб, занимающихся в муниципальных образованиях защитой прав детей. Эффективность такой работы невысока, если в муниципальном районе (городском округе) нет сети учреждений, оказывающих психологическую, педагогическую, социальную, медицинскую, правовую помощь семьям и детям по месту жительства, а также, если у населения отсутствует информация о таких учреждениях и их услугах.

Несомненно, динамика по лишению (ограничению) родителей прав и восстановлению (отмене ограничения) в родительских правах зависит от многих причин, среди которых – социально-экономическое благополучие конкретных муниципальных образований, позиция служб, занимающихся защитой прав

несовершеннолетних и принимающих решение о «санкциях» в отношении родителей, качество работы с неблагополучными семьями, качество межведомственного взаимодействия и др.

Сохранение биологической семьи – еще одно направление работы по профилактике социального сиротства.

Для органов опеки и попечительства некоторых районов области эта задача является первоочередной. По информации, предоставленной муниципалитетами, в 2009 году активно велась работа в этом направлении в Дзержинском (4 возврата родителям), Сухиничском (10 возвратов), Ульяновском (5 возвратов) (см. Приложение 1). Ни одного случая возврата в биологическую семью не было за 2008-2009 годы в Бабынинском, Брятинском, Жуковском, Медынском, Тарусском и некоторых других районах.

С целью организации работы по сохранению биологической семьи в Козельском районе утверждена муниципальная целевая программа «Профилактика социального сиротства на территории Козельского района на 2010-2015 годы». Задачи программы: снижение количества неблагополучных семей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, социальных сирот; организация на территории района системы межведомственной работы по профилактике семейного неблагополучия, социальной реабилитации семей и детей группы риска; оказание юридической, материальной помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Поистине уникальная работа с матерями, отказавшимися взять ребенка из родильного дома (отделения), ведется органами опеки и попечительства в Обнинске. Положительный результат налицо – матери «отказников» меняют свое решение, находятся отцы, желающие взять ребенка на воспитание, и т.д.

2. ВЫЯВЛЕНИЕ, УЧЕТ И УСТРОЙСТВО ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

Согласно Семейного кодекса РФ, органы опеки и попечительства выявляют детей, оставшихся без попечения родителей, ведут учет таких детей и, исходя из конкретных обстоятельств утраты родительского попечения, избирают формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей (абз.2 п. 1 ст. 121 СК РФ).

Полномочиями по выявлению, учету и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, а также – установлению над несовершеннолетними опеки (попечительства) органы опеки и попечительства наделяет также Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» (ч. 1 ст. 98) и Закон Калужской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству» (пп.1.1. п.1 ст. 7).

При решении дальнейшей судьбы ребенка, оставшегося без попечения родителей, приоритетной является задача устройства его на семейные формы воспитания (усыновление, опека либо попечительство, приемная семья), преимущественно в семьи российских граждан. Помещение ребенка в специализированное учреждение должно рассматриваться в качестве временной меры.

Таким образом, развитие семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, наряду с профилактикой социального сиротства, является

еще одной задачей органов опеки и попечительства и важной составляющей права ребенка на семью.

На основании данных муниципальных образований по выявлению и устройству можно отметить, что процент устройства детей в семьи в 2008-2009 годах остается стабильно высоким, например, в Бабынинском, Боровском, Жуковском, Малоярославецком, Мосальском районах, городе Обнинске (см. Приложение 2).

За эти годы под надзор в организации и учреждения не помещались дети, оставшиеся без попечения родителей, выявленные органами опеки и попечительства в Жуковском, Ульяновском районах. В сравнении с другими муниципальными образованиями довольно высокий процент устройства детей под надзор в организации и учреждения наряду с низким процентом устройства в семьи сохраняется, в частности, в Куйбышевском, Спас-Деменском районе, городе Калуга.

В статьях 122 и 123 Семейного кодекса РФ прописан порядок действий органов опеки и попечительства по выявлению, учету и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, и сроки связанных с этим действий.

После получения сведений о ребенке, оставшемся без попечения родителей, орган опеки и попечительства в 3-дневный срок обязан провести обследование условий жизни ребенка и, установив факт отсутствия попечения родителей, зарегистрировать данные о нем в журнале первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, а также обеспечить временное устройство ребенка до решения вопроса о передаче его на воспитание в семью или в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Первичный учет таких детей и подготовка документов для их дальнейшего устройства осуществляется органом опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка (п. 3, 4 Постановления Правительства РФ от 04.04.2002 № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием»).

Как показали выборочные посещения органов опеки и попечительства 13-ти муниципалитетов Калужской области, журналы первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, ведутся в каждом из них. Однако **при заполнении журналов имеются нарушения:** не всегда указывается дата регистрации ребенка (Дзержинский, Ульяновский и др. районы), отсутствует информация о видах устройства и дате устройства детей (например, Думиничский район) и т.д.

Основная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей – опека (попечительство). Приоритет отдается родственникам и россиянам. Формы опеки - различные: опека по заявлению родителей, опека безвозмездная и возмездная (включая приемную семью), предварительная. Дети, оставшиеся без попечения родителей также устраиваются в приемную семью, на усыновление и в государственные учреждения (дома ребенка, детские дома, социальные центры) (см. Приложение 2).

В случаях, если в интересах ребенка (при отобрании у родителей и лиц их заменяющих, нецелесообразности помещения ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др.) ему необходимо немедленно назначить опекуна или попечителя, орган опеки и попечительства вправе принять акт о временном назначении опекуна или попечителя.

Предварительная опека или попечительство назначаются на 1 месяц. При наличии исключительных обстоятельств указанный срок может быть увеличен до двух месяцев (ст. 12 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48-ФЗ).

При необходимости в некоторых муниципалитетах назначается предварительная опека (Барятинский и др. районы), в постановлении указывается срок, на который она назначена. В 2009 году не назначалась предварительная опека в г. Обнинске, в Жиздринском районе (успевают оформить постоянную опеку), в Спас-Деменском и других районах. В Бабынинском районе предварительная опека была назначена лишь однажды и то – с нарушением срока (вместо 1 месяца, как положено в законодательстве, на 3 месяца), впоследствии отменена.

Как показывает практика, к сожалению, **не всегда удается вовремя подготовить документы для оформления постоянной опеки.** В частности, по причине редких (1 раз в месяц) заседаний экспертной медицинской комиссии по вопросам медицинского освидетельствования детей, оставшихся без попечения родителей, передаваемых в семьи российских и иностранных граждан. В результате возникают сложности с оформлением документов на детей, процедура оформления опеки затягивается. В связи с этим в интересах детей было бы целесообразным проводить заседания областной медицинской комиссии хотя бы 2 раза в месяц.

Дети, оставшиеся без попечения родителей, не всегда устраиваются в месячный срок. Так, по информации прокуратуры Бабынинского района за 2009 год в нарушение федерального законодательства органами опеки и попечительства не была определена форма устройства несовершеннолетней, оставшейся без попечения родителей: девочка была незаконно передана бабушке и вывезена ею в Краснодарский край без документов и установления опеки (попечительства).

Орган опеки и попечительства в течение месяца со дня поступления сведений о ребенке, оставшемся без попечения родителей, обеспечивает устройство ребенка и, при невозможности передать ребенка на воспитание в семью, направляет сведения о таком ребенке по истечении указанного срока в региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Такие сведения должны быть переданы в региональный банк в 7-дневный срок. Региональный оператор в течение месяца со дня поступления сведений о ребенке организует его устройство в семью граждан, проживающих на территории данного региона, а при отсутствии такой возможности направляет сведения о ребенке в федеральный банк данных - для оказания содействия в последующем устройстве ребенка в семью граждан РФ, постоянно проживающих на территории РФ (п.3 ст. 122 Семейного кодекса РФ). И только при невозможности передачи ребенка в семью на территории России ребенок может быть передан на усыновление иностранным гражданам, лицам без гражданства или россиянам, постоянно проживающим за пределами РФ.

Контроль за соблюдением органами опеки и попечительства порядка предоставления сведений о детях осуществляется региональным оператором (пункты 4 и 31 Постановления Правительства РФ от 04.04.2002 № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием»).

Информация о детях, подлежащих устройству в семью, предоставляется региональному оператору государственного банка данных в виде анкеты.

По данным министерства по делам семьи, демографической и социальной политике Калужской области, которое выполняет функции регионального оператора, в 2009 году не все органы опеки и попечительства соблюдали сроки предоставления сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, и оформляли анкеты в соответствии с требованиями, установленными федеральным законодательством (см. Приложение 3).

Анкета ребенка, оформленная с нарушением установленных требований, возвращается региональным оператором в орган опеки и попечительства в 3-дневный срок со дня ее получения для оформления в установленном порядке. Датой занесения сведений о ребенке в региональный банк данных о детях является дата получения региональным оператором анкеты ребенка, оформленной в установленном порядке (п. 5, 31 Постановления Правительства РФ от 04.04.2002 № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием»).

Таким образом, действия органов опеки и попечительства, которые нарушают сроки предоставления анкет, допускают недочеты при их заполнении, тем самым ограничивают возможность реализации права ребенка на устройство в семью, что противоречит интересам детей.

Следует отметить, что за нарушение должностным лицом органа исполнительной власти субъекта РФ либо органа местного самоуправления порядка и сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предусмотрена административная ответственность (ст. 5.36 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

3. ПОДБОР, УЧЕТ И ПОДГОТОВКА ЗАМЕЩАЮЩИХ РОДИТЕЛЕЙ

В рамках своей деятельности по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи органы опеки и попечительства обязаны обеспечить подбор, учет и подготовку граждан, выразивших желание стать опекунами (попечителями) либо желающих принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах (пп. 10 п.1 ст. 8 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»). Органы опеки и попечительства Калужской области законом наделены аналогичными полномочиями (пп.1.1. п.1 ст. 7 Закона Калужской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству» от 02.07.2007 № 334-ОЗ).

Для реализации указанной функции органы опеки и попечительства муниципальных образований, субъекта РФ должны планировать и организовывать регулярную работу по информированию населения о возможностях семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей (п. 3 Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах, утв. Постановлением

Правительства РФ от 18.05 2009 № 423, п. 6.2 Письма Минобрнауки РФ от 25.06.2007 № АФ-226/06).

Указанная информация должна быть доступна для населения и размещаться в общественных местах, в средствах массовой информации, в Интернете в виде объявлений, наружной рекламы, бесплатных буклетов, брошюр, и т.д.

Это могут быть сведения о различных формах семейного устройства детей; об органах и учреждениях, в которые следует обращаться гражданам, желающим принять ребенка на воспитание в семью; о требованиях к кандидатам в замещающие родители; о нормативных правовых актах, регулирующих передачу детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи; о конкретных детях, которые могут быть переданы на воспитание в семьи граждан, и т.д.

Как показали посещения органов опеки и попечительства 13-ти муниципалитетов Калужской области, **имеются недостатки в организации работы по информированию населения Российской Федерации о детях, оставшихся без попечения родителей, подлежащих устройству на воспитание в семьи.**

В частности, органами опеки и попечительства недостаточно используются в этих целях возможности средств массовой информации – далеко не все из них размещают в СМИ информацию о детях, оставшихся без попечения родителей, подлежащих устройству в семью. По мнению специалистов, «в этом нет необходимости - все выявляемые дети и так устраиваются в семьи» (Барятинский, Думиничский, Износковский, Козельский, Перемышльский, Спас-Деменский и др. районы). Однако как показывает статистика по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей (см. Приложение 1), это не так.

Информация о детях, оставшихся без попечения родителей, и подлежащих устройству в семью, публикуется, в частности, в местных газетах в Дзержинском районе (газета «Новое время» в рубрике «Подари детям семью»); в Людиновском районе (газета «Людиновский рабочий»); в Обнинске (газета «Вы и Мы»). В Ульяновском районе 1 раз в год проводится акция «Каждому ребенку – семья», информация о которой публикуется в местной газете «Вестник».

В ряде муниципальных образований в местных газетах также публикуется информация о лучших приемных и опекунских семьях (Дзержинский район - в газете «Новое время»), о деятельности органов опеки и попечительства (Спас-Деменский район - в газете «Новая жизнь»), изменениях законодательства (Жиздринский район – в газете «Искра») и т.д. Такую форму работы следовало бы распространить на все муниципальные районы области.

Не публикуют информацию в СМИ о своей деятельности, об изменениях в законодательстве и других вопросах органы опеки и попечительства Бабынинского, Износковского и некоторых других районов.

Следствие такого отношения - недостаточная «просвещенность» населения, в итоге сдерживающая процесс устройства детей в семьи российских граждан. А ведь привлечение местных СМИ, использование социальной рекламы и других информационных ресурсов будет способствовать повышению уровня информированности населения, пробуждению у людей добрых намерений по отношению к сиротам, желания участвовать в их судьбах. В результате в семьи могут быть устроены практически все дети, оставшиеся без родительского попечения.

Органам опеки и попечительства МО области следует более активно вести информационную работу среди населения по вопросам устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи.

Подбор, учет и подготовка граждан, изъявивших желание принять детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью, согласно законодательству, также относится к полномочиям органов опеки и попечительства (пп. 10 п. 1 ст. 8 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», пп.1.1. ст. 7 Закона Калужской области от 02.07.2007 № 334-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству»).

Сведения об обращении в орган опеки и попечительства гражданина, выразившего желание стать опекуном, за подбором ребенка, о выдаче направлений на посещение несовершеннолетнего гражданина, а также результаты таких обращений и посещений (принятие предложения либо отказ с указанием причин отказа) отражаются в журнале учета граждан, выразивших желание стать опекунами (попечителями), приемными родителями и усыновителями (п. 16 Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями ..., утв. Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423).

В посещенных специалистами аппарата Уполномоченного муниципальных органах опеки журналы учета ведутся постоянно. Однако имеют место недочеты в ведении журналов: отсутствуют даты постановки на учет кандидатов (Бабынинский район), не указываются причины снятия с учета (Износковский район) и т.д.

Работа органов опеки и попечительства в 2009 году с кандидатами в опекуны (попечители), усыновители по подбору детей отражена в Таблице 4 доклада. Из нее видно, что органы опеки и попечительства примерно половины муниципалитетов удовлетворили запросы своих кандидатов в опекуны (всем вставшим в 2009 году на учет кандидатам в этом же году были подобраны дети). Это: Дзержинский, Жуковский, Куйбышевский, Медынский, Перемышльский, Сухиничский, Ульяновский, Ферзиковский районы, город Обнинск. Отказы органа опеки и попечительства кандидатам в опекуны, хотя и единичные, также имели место. Причины различны: несоответствие нормам жилищных условий, возраст кандидата и т.д. Зафиксированы и случаи отказов самих кандидатов в опекуны.

Принимаемые органами опеки и попечительства меры по устройству детей на воспитание в семьи российских граждан недостаточно эффективны. Во многих случаях указанная деятельность ограничивается подбором детей гражданам, желающим принять ребенка в семью, после их обращения. То есть не подбирают семью конкретному ребенку, а ищут подходящего ребенка замещающему родителю.

Орган опеки и попечительства обязан подготовить гражданина, выразившего желание стать опекуном. Эта подготовка выражается в:

а) ознакомлении гражданина с правами, обязанностями и ответственностью опекуна, установленными законодательством РФ и соответствующего субъекта РФ;

б) организации обучающих семинаров, тренинговых занятий по вопросам педагогики и психологии, основам медицинских знаний;

в) обеспечении психологического обследования граждан, выразивших желание стать опекунами, с их согласия для оценки психологической готовности к

приему ребенку в семью (п. 14 Постановления Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних», пп.1.1. ст. 7 Закона Калужской области от 02.07.2007 № 334-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству»).

В ходе посещения муниципальных органов опеки и попечительства выяснилось, что в каждом из них ведется работа по информированию опекунов (попечителей): они знакомятся со своими правами и обязанностями под роспись, в личных делах подопечных есть памятки о правах и обязанностях опекунов (попечителей); аналогичные буклеты выдаются замещающим родителям на руки.

При подготовке замещающих родителей используются резервы областного психолого-педагогического центра и муниципальных центров. По данным регионального министерства по делам семьи, демографической и социальной политике в Брятинском, Жиздринском, Кировском, Людиновском, Малоярославецком, Мещовском районах осуществляется подготовка кандидатов в замещающие родители. Подготовку кандидатов из остальных муниципальных образований осуществляется либо путем направления в указанные районы, либо (чаще всего) в Калугу – в «Школу приемного родителя» ГОУ «Областной психолого-педагогический центр».

Психолого-педагогическое тестирование кандидаты проходят в областном психолого-педагогическом центре либо на территории муниципальных образований: в Центрах диагностики и консультирования (Малоярославецкий, Козельский и др. районы), учреждениях социальной защиты для семьи и детей (Бабынинский район, г. Обнинск). Органы опеки извещают кандидатов о прохождении курсов, выдают направления для прохождения курсов и тестирования.

Нельзя говорить об удобстве прохождения кандидатами из всех районов тестирования и подготовки: порой, в силу ряда причин (удаленность от областного центра, затратность поездки в областной центр из удаленных районов) это бывает весьма затруднительно. Прохождение психологического обследования и подготовки должно быть территориально максимально доступно, приближено к кандидатам в замещающие родители из любого муниципального образования.

Тем более, что органы опеки и попечительства обязаны подготовить будущего опекуна, обеспечить психологическое обследование кандидатов. Однако в настоящее время российское законодательство не предусматривает обязательного прохождения кандидатами в усыновители, опекуны (попечители) специальной подготовки для приема ребенка на воспитание в семью и психологического обследования – это дело добровольное. В результате на предложение пройти психологическое обследование и специальную подготовку будущий опекун может ответить отказом. В то же время наличие такой подготовки и успешное прохождение психологического обследования позволяет существенно снизить в дальнейшем риск возникновения проблем, связанных с воспитанием ребенка, количество случаев жестокого обращения с детьми в замещающей семье, а также – возвратов детей из таких семей (которые сами по себе являются психологическими травмами для ребенка). **Поэтому разумным и обоснованным будет инициирование Калужской областью внесения изменений в федеральное**

законодательство об обязательном прохождении кандидатами в замещающие родители психологического обследования и специальной подготовки.

Следует отметить, что прохождение подготовки на сегодняшний день не является обязательным для гражданина, выразившего желание стать опекуном и попечителем. Подпунктом «ж» пункта 4 указанных Правил установлено, что документ о прохождении подготовки представляется при его наличии. Таким образом, подготовка осуществляется только на добровольной основе (п. 4 Письма Минобрнауки от 31.08.2010 № 06-364 «О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних»). Поэтому в настоящее время роль органов опеки и попечительства сводится к тому, чтобы предложить будущим замещающим родителям пройти такую подготовку и обследование.

С 2009 года практически во всех муниципальных образованиях замещающие родители проходят подготовку. Однако в Козельском и Бабынинском районах в 2009 году 6 опекунов не прошли обучение и психолого-педагогическое тестирование; никто из кандидатов не прошел обучение и тестирование в Износковском районе.

4. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОПЕКУНОВ И ПОПЕЧИТЕЛЕЙ. ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ ОПЕКУНАМ (ПОПЕЧИТЕЛЯМ).

КОНТРОЛЬ ЗА УСЛОВИЯМИ СОДЕРЖАНИЯ, ВОСПИТАНИЯ И ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В ЗАМЕЩАЮЩИХ СЕМЬЯХ И ПОД НАДЗОРОМ В ОРГАНИЗАЦИЯХ.

Деятельность органов опеки и попечительства в отношении надзора за опекунами урегулирована целым рядом нормативных правовых документов.

Согласно п. 1 ст. 7 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» в число основных задач органов опеки и попечительства входит надзор за деятельностью опекунов и попечителей.

Согласно **статьям 121 и 155.1 Семейного кодекса РФ органы опеки и попечительства не только выявляют детей, оставшихся без родительского попечения, ведут учет таких детей и выбирают формы их устройства, но и осуществляют последующий контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей. Причем, независимо от того, переданы ли дети в семью или устроены в учреждение.**

Пункт 3 статьи 34 Гражданского кодекса РФ и подпункт 4 статьи 8 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» возлагают на органы опеки и попечительства полномочия надзора за деятельностью опекунов и попечителей. Им вторит областное законодательство - Закон Калужской области от 02.07.2007 № 334-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству» (пп. 1.1. п. 1 ст. 7). Он наделяет органы опеки и попечительства также полномочиями по осуществлению надзора за деятельностью организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Орган опеки и попечительства обязан осуществлять в порядке и в сроки, которые определяются Правительством РФ, проверку условий жизни подопечных,

соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества (п. 2 ст. 24 № 48-ФЗ от 24.04.2008).

Сроки плановых посещений подопечного при помещении под опеку строго регламентированы Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»:

А) 1 раз в течение первого месяца после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна;

Б) 1 раз в 3 месяца в течение первого года после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна;

В) 1 раз в 6 месяцев в течение второго года и последующих лет после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна.

Как показало выборочное посещение тринадцати районов Калужской области, **сроки плановых проверок условий жизни подопечных органами опеки и попечительства соблюдаются не всегда** – как, например, в Бабынинском, Козельском, Износковском районах. В то же время большинство обследованных районов стараются придерживаться установленных сроков: они соблюдаются, в частности, специалистами Бярятинского, Думиничского, Жиздринского, Перемышльского, Ульяновского, Людиновского, Спас-Деменского районов, города Калуги.

Не всегда удается отследить соблюдение сроков плановых проверок, так как актов обследований условий жизни подопечных в личных делах детей нет (например, в Обнинске и некоторых других муниципальных образованиях). В то же время сроки приобщения документов к личному делу подопечного установлены законодательством, акты должны храниться в личных делах (Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»).

Не все органы опеки знакомят опекунов (попечителей) с результатами проверок, экземпляр акта проверок (или его копия) опекуну не направляется (например, в Износковском районе). Хотя такая обязанность предусмотрена законодательством (Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423).

Посещение органами опеки и попечительства подопечных законодатель закрепил не зря – контролировать условия жизни детей необходимо. При проведении плановых и внеплановых проверок осуществляется комплексная оценка: жилищно-бытовых условий подопечного, состояния его здоровья, внешнего вида и соблюдения гигиены, эмоционального и физического развития, навыков самообслуживания, отношений в семье и др. (Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423). В ходе посещений выясняется, исполняют ли законные представители свои обязанности в отношении подопечных, оказывают ли должную заботу опекаемому ребенку. Благодаря регулярным визитам к опекунам (попечителям) можно своевременно заметить дискомфорт ребенка при нахождении его в конкретной семье, исключить возможность пренебрежительного, жестокого отношения к подопечным и т.д. Обследование условий жизни подопечных позволяет не допустить злоупотребления замещающими родителями своими правами и невыполнения обязанностей, нарушение прав детей, а при наличии у органов опеки и попечительства веских оснований – оперативно отменить передачу несовершеннолетнего в замещающую семью. Поэтому к

добросовестному выполнению данной обязанности муниципальные органы опеки и попечительства должны отнестись со всей серьезностью.

Органы опеки и попечительства на территории Калужской области располагают полномочиями по оказанию содействия опекунам (попечителям). Такое содействие может выражаться в организации психолого-педагогического, социально-правового сопровождения семей, воспитывающих детей, находящихся под опекой, попечительством (пп.1.1 п.1 ст. 7 Закон Калужской области от 02.07.2007 № 334-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству»). Оказание содействия опекунам и попечителям входит в полномочия органов опеки и по федеральному законодательству (пп. 11 п.1 ст. 8 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

По данным областного министерства по делам семьи, демографической и социальной политике на апрель 2010 года сопровождение замещающих семей осуществляется во всех муниципальных районах и городских округах.

По информации муниципалитетов специалистами органов опеки и попечительства при участии других учреждений с замещающими семьями, с администрациями учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на территории МО, с определенной периодичностью (в среднем от 1 до 4 раз в год) проводятся встречи и семинары, конференции и круглые столы, на которых освещаются нововведения в законодательстве в сфере опеки и попечительства, прав и гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, прав и обязанностей опекунов (попечителей); психологические аспекты взаимоотношений в замещающей семье; рассматриваются актуальные проблемные вопросы в отношении детей, переданных в замещающие семьи; происходит обмен опытом в вопросах воспитания, особенностях развития и поведения приемных детей.

К этой работе органы опеки и попечительства активно привлекают социально-реабилитационные центры, центры помощи семье и детям, находящиеся на территории муниципалитетов.

Например, органы опеки и попечительства Обнинска совместно с МУ «Центр социальной помощи семье и детям «Милосердие» осуществляют сопровождение замещающих семей и контроль за воспитанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в замещающих семьях. В Козельском районе с сентября 2009 года на базе МУ Сосенский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Ровесник» действует служба сопровождения замещающих семей. В Бабынинском районе работу с замещающими семьями ведет Воротынский муниципальный социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Рост». Большую помощь муниципалитетам в проведении обучающих семинаров для замещающих родителей оказывают ГОУ «Областной психолого-педагогический центр», ГУ Областной центр социальной помощи семье и детям «Доверие».

В Дзержинском районе в непосредственном взаимодействии с органами опеки и попечительства находится специалист по психолого-педагогическому сопровождению.

Практикуется проведение индивидуальных консультаций для замещающих родителей.

Имеются трудности в организации профессионального (с участием психолога) сопровождения замещающих семей для удаленных от областного

центра районов (Износковский, Ульяновский). Такую «роскошь», как наличие отдельных специалистов, психологов по работе с замещающими семьями, могут себе позволить далеко не все муниципалитеты. **Необходимо сделать эту помощь доступнее. В идеале – создать такие службы или хотя бы выделить ставки специалистов-психологов по сопровождению замещающих семей в каждом районе.**

Функция сопровождения, оказания своевременной помощи замещающей семье не менее важна, чем функция контроля – благодаря этому, наряду с подбором и подготовкой замещающих родителей, можно значительно уменьшить количество «возвратов» из замещающих семей. Для Калужской области это актуально: количество отмен решений о передаче детей на воспитание в семьи в 2009 году по сравнению с 2008 годом не уменьшилось, а, наоборот, возросло.

Таблица: Возвраты детей из замещающих семей в 2008-2009 годах.

	2008 (на 01.01.2009)	2009 (на 01.01.2010)
Число детей, находящихся на семейных формах устройства*	4216	4119
Количество отмен решений о передаче детей на воспитание в семьи*	24	31
Доля возвратов в общем кол-ве детей, находящихся на семейных формах устройства	0, 57 %	0, 75 %

* По данным министерства по делам семьи, демографической и социальной политике Калужской области.

По информации муниципальных органов опеки и попечительства и результатам их посещения, все они в той или иной степени взаимодействуют с детскими домами, школами-интернатами, расположенными на территории Калужской области. Это взаимодействие, как правило, осуществляется по мере необходимости (как указывают большинство районов – «не менее 2-х раз в год»), выражается в переписке или телефонном общении по различным вопросам относительно детей (жилье, социальные гарантии, образование, трудоустройство, оформление компенсации расходов на оплату жилья и коммунальных услуг, устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, передача сведений в региональный банк данных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, временная передача детей в семьи граждан и др.). Органы опеки и попечительства информируют администрации организаций о сохранности закрепленного за воспитанниками жилья, организации сообщают о предстоящем выпуске воспитанников и направлении их на дальнейшее обучение и т.п.

На предмет взаимодействия с детскими домами и школами-интернатами нами были запрошены все указанные организации на территории Калужской области, в которых содержатся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Анализ ответов показал следующее.

У большинства данных организаций с органами опеки и попечительства налажено конструктивное взаимодействие.

Однако не всегда руководству детских домов, школ-интернатов удается достигнуть необходимого взаимопонимания и взаимодействия с органами опеки и попечительства. Так, органам опеки и попечительства Малоярославецкого, Перемышльского, Ульяновского районов, города Калуги не хватает оперативности: как указывает Ульяновская специальная (коррекционная) школа-интернат для детей с ограниченными возможностями здоровья VIII вида, необходимую информацию по детям они ждут по полгода и более. Помощи учреждениям в решении правовых аспектов жилищных проблем выпускников, установления статуса ребенка, находящегося в учреждении временно, содействия в розыске родителей хотел бы Кондровский детский дом-школа от органов опеки и попечительства Дзержинского района. Трудно складывается взаимодействие с органами опеки и попечительства города Калуги у Мещовской специальной (коррекционной) общеобразовательной школы-интерната III-IV вида, которая акцентирует внимание на нежелании органов опеки и попечительства сотрудничать по устройству судьбы ребенка после его помещения в школу-интернат. Руководитель учреждения указывает, что органы опеки и попечительства города Калуги отвечают отказом на просьбу об оказании помощи в отношении конкретного воспитанника, ссылаясь на то, что теперь школа-интернат является законным представителем ребенка и должно действовать самостоятельно. Отметим, что утрату интереса к ребенку после его устройства в детский дом или школу-интернат, нежелание органов опеки и попечительства сотрудничать с учреждениями констатируют и руководители некоторых других учреждений области, в которых находятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. В результате решение вопросов, касающихся защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, затягивается на долгое время.

Такой подход недопустим: органы опеки и попечительства должны быть в одной «связке» с учреждениями, когда речь идет о жизнеустройстве этой категории несовершеннолетних.

Из пожеланий учреждений, высказываемых в адрес органов опеки и попечительства:

- своевременное информирование социального педагога по нормативным правовым документам в области охраны и защиты прав несовершеннолетних (по мере внесения в них изменений) (школа-интернат № 1 города Калуги);

- своевременные квалифицированные юридические консультации по реализации и защите прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (Полотняно-Заводской детский дом-интернат для умственно отсталых детей);

- необходимость в большей инициативе и тщательности при обследовании жилья, подлежащего закреплению за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, учет при этом интересов ребенка; более активный контроль со стороны органов опеки и попечительства за погашением родителями воспитанников задолженности по алиментам; взаимодействие с администрацией детского дома по социальному сопровождению воспитанников, трудоустройству выпускников; консультативная помощь по решению вопросов, требующих оперативного решения и др. (Думиничский детский дом);

- помощь в постинтернатном сопровождении воспитанников (Воротынская специальная (коррекционная) школа-интернат VIII вида).

В большинстве районов не ведется регулярного и целенаправленного надзора за организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также контроля за условиями содержания, воспитания и образования воспитанников в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нет четких, определенных форм работы в этом направлении. Как правило, органы опеки и попечительства ограничиваются телефонными звонками и посещениями детских домов и школ-интернатов «по мере необходимости», во время передачи под надзор организаций новых воспитанников.

Судя по предоставленной районами информации и исходя из итогов посещений, среди органов опеки и попечительства, осуществляющих более целенаправленный и регулярный контроль условий содержания, воспитания и образования воспитанников учреждений, находящихся на территории соответствующих муниципалитетов, ведется органами опеки г. Калуги, Кировского, Людиновского районов.

Так, органы опеки и попечительства г. Калуги ежегодно проводят мониторинг по соблюдению прав детей в интернатных учреждениях, в ходе которого изучают личные дела воспитанников. Планом на 2010 год предусмотрена тематическая проверка «Организация работы в учреждениях по вопросам обеспечения социальных прав и гарантий воспитанников ГОУ для детей-сирот».

В Людиновском районе практикуется другая форма работы: ежегодно Людиновская специальная (коррекционная) школа-интернат для детей с ограниченными возможностями здоровья VIII вида направляет в адрес органа опеки и попечительства отчет о работе. В нем отражаются следующие моменты: работа со статусом ребенка, решение жилищных вопросов, реализация социальных прав и гарантий сирот детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, их регистрация и паспортизация. Один раз в год специалисты органов опеки и попечительства района выезжают в школу-интернат, изучают личные дела воспитанников.

Тесное взаимодействие с Кировским детским домом установлено у органов опеки и попечительства Кировского района. Благодаря ему, оперативно решаются все вопросы: сохранность жилья, успеваемость детей в школе, защита имущественных прав и др. Еженедельно специалистами отдела посещается детский дом, они в курсе всех событий, происходящих в учреждении, ежемесячно осуществляются рейды в закрепленные жилые помещения, а также в биологические семьи по вопросам возврата детей родителям, ежегодно проводятся плановые и тематические проверки личных дел воспитанников. В результате такого контроля в отделе опеки и попечительства имеется вся необходимая информация о соблюдении прав детей.

Ознакомление с личными делами воспитанников, производимыми пенсионными выплатами, защитой жилищных прав, условиями проживания несовершеннолетних – указали органы опеки и попечительства Сухиничского района в качестве форм контроля в отношении детей, содержащихся под надзором в организациях.

Проверки являются основной формой контроля за соблюдением прав детей в учреждениях для сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в расположенных на территории Куйбышевского района.

5. ЗАЩИТА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

Одной из основных задач органов опеки и попечительства является также контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой (попечительством) либо помещенных под надзор в организации различной направленности, в т.ч. для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (п. 1 ст. 7 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Полномочиями по осуществлению контроля за сохранностью имущества и управлением имуществом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, наделены органы опеки и попечительства, действующие на территории Калужской области (пп. 1.1. п. 1 ст. 7 Закона Калужской области от 02.07.2007 № 334-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству»).

Одна из форм контроля за использованием опекуном (попечителем) имущества подопечного и управлением имуществом подопечного – предоставление им соответствующего письменного отчета. Он подается опекуном (попечителем) за предыдущий год ежегодно не позднее 1 февраля текущего года (если иной срок не установлен договором об осуществлении опеки или попечительства) и хранится в личном деле подопечного (ст. 25 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Со стороны отдельных органов опеки отсутствует должный контроль за своевременностью предоставления отчетов за использованием опекуном (попечителем) имущества подопечного и управлением имуществом подопечного за прошедший год. При выборочном анализе личных дел подопечных в органах опеки Бабынинского района 4 июня 2010 года опекунских отчетов за 2009 год обнаружено не было. По пояснениям специалиста органа опеки и попечительства, несмотря на проведенный ими инструктаж по заполнению отчетов и неоднократные напоминания, действительно, не все опекуны предоставили отчеты за прошедший год.

Особое место в контроле за сохранностью имущества и управлением имуществом несовершеннолетних, находящихся под опекой (попечительством) в замещающих семьях и в учреждениях, занимает вопрос сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), имевшие закрепленное жилое помещение, сохраняют на него право на весь период пребывания в соответствующих учреждениях (ст.8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

Контролировать сохранность жилья, закрепленного за несовершеннолетними, должны органы опеки и попечительства. В этом вопросе имеются существенные недоработки.

На практике такой контроль осуществляется посредством посещения органами опеки и попечительства жилых помещений, закрепленных за сиротами и оставшимися без попечения, и последующего составления соответствующих актов.

По информации, предоставленной муниципальными органами опеки и попечительства в целях сохранности закрепленных за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей жилых помещений специалисты органов опеки и попечительства обследуют их ежегодно 1 раз в год (в частности, Хвастовичский, Жиздринский районы) либо 2 раза в год (в частности, Спас-Деменский, Дзержинский, Людиновский, Юхновский, Тарусский, Мосальский, Мещовский р-ны). Иногда обследования производятся совместно с общественными инспекторами по охране прав детства, главами администраций поселений, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, опекунами и попечителями.

Однако, как показало выборочное посещение муниципальных органов опеки и попечительства, закрепленное жилье обследуется даже реже.

Так, во время изучения личных дел подопечных выяснилось, что **сохранность закрепленного жилья не отслеживалась специалистами органа опеки и попечительства Бабынинского района: с момента установления опеки (попечительства) жилье подопечных никто не проверял в течение полутора-двух лет. Аналогичные случаи были зафиксированы в Калуге и еще в ряде муниципальных районов. Подобная практика является недопустимой.**

Зачастую специалисты органов опеки и попечительства ограничиваются внешним осмотром жилья, производят осмотр жилых помещений формально.

Иногда функции обследования жилья выполняют по запросу органа опеки и попечительства администрации сельских поселений.

Однако даже если закрепленное жилье все же обследуется органами опеки и попечительства в надлежащие сроки, возникает вопрос: после констатации состояния жилого помещения, какие дальнейшие действия предпринимаются для его сохранности?

Как показали посещения муниципалитетов, если у органов опеки и попечительства после осмотра возникают подозрения на непригодность жилья, как правило, они сообщают об этом в администрации сельских поселения и районов с просьбой комиссионно обследовать жилье на предмет признания его непригодным для проживания. В случае, если муниципальная межведомственная комиссия признает жилье непригодным, далее следует постановка сироты на жилищный учет в органах местного самоуправления и (или) подготовка документов для предоставления средств из областного бюджета на приобретение либо строительство жилья (согласно Закону Калужской области № 465-ОЗ от 30.09.2008 «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также лиц из их числа на жилое помещение и предоставлении компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг»).

Как быть с тем жильем, которое очевидно требует ремонта?

По информации муниципалитетов и итогам их посещения, **о сохранности закрепленного жилья органы опеки и попечительства начинают думать слишком поздно - только к моменту возвращения сироты.** За это время жилье приходит в такое состояние, что на его ремонт необходимы немалые средства, которых в муниципальных бюджетах нет. **Программы по обеспечению сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами и детьми,**

оставшимися без попечения родителей, действуют не во всех муниципалитетах. В 2008-2009 годах они существовали в Козельском, Малоярославецком, Мещовском, Боровском районах, а также в ГП «Город Киров». Программа «Семья и дети», в которой предусмотрены средства на ремонт жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из их числа есть в Юхновском р-не. В 2010 году такая программа начала действовать и реально финансироваться в Износковском районе. По состоянию на апрель 2010 года такие программы находились в разработке в Думиничском, Сухиничском, Людиновском, Ульяновском районах.

Но существовать, не значит действовать: например, в Козельском районе такая программа не финансируется и прописана лишь на бумаге. Более того, из беседы со специалистами органов опеки и попечительства Козельского района во время посещения выяснилось, что они имеют весьма смутное представление о данной программе, не владеют информацией по ее реализации и цифрами по количеству средств, выделяемых в районе на ремонт жилья.

Даже там, где действуют такие программы, финансирование крайне мало – заложенных средств хватает лишь на то, чтобы произвести ремонт всего одному-двум лицам указанной категории в год.

Таким образом, зачастую в отношении закрепленных жилых помещений органами опеки ничего или мало что предпринимается: запущенное состояние жилья, необходимость капитального либо текущего ремонта, просто констатируется путем обследований – не всегда регулярных и своевременных.

Нарушения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, зачастую начинаются на первоначальном этапе закрепления за ними жилья. Имеют место случаи, когда муниципалитетами за несовершеннолетними закреплялось жилье, требующее капитального ремонта, находящееся на грани непригодного для проживания (Износковский и другие районы). Что будет с таким жильем по прошествии нескольких лет отсутствия ребенка, находящегося в детском доме, представить не трудно.

Сложными являются случаи, когда в закрепленном жилье продолжают проживать родственники сироты, ведущие асоциальный образ жизни, и иные лица. Своими действиями (либо бездействием) они зачастую допускают ухудшение и даже разрушение занимаемого жилого помещения. В лучшем случае они предупреждаются органами опеки об обязанностях обеспечивать сохранность жилья, поддерживать его в надлежащем состоянии, проводить текущий ремонт (что является обязанностью нанимателя в соответствии со ст. 67 Жилищного кодекса РФ). На практике этим предупреждениям внемлют единицы.

Никаких санкций в отношении таких горе-родственников органы опеки и попечительства в большинстве своем не инициируют.

Ситуация еще более усугубляется, когда проживающие в закрепленном за сиротой жилье не исполняют своей обязанности по своевременной оплате жилья и коммунальных услуг. В результате к возвращению сироты в родной дом накапливается огромный долг, и по вине «неблагополучных» родителей ставит под угрозу право пользования им данным жилым помещением.

Компенсировать детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, суммы на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в сумме 500 рублей ежемесячно предоставляет возможность

Закон Калужской области № 465-ОЗ от 30.09.2008. Однако данной компенсацией с 1 января 2009 года по вине органов опеки и попечительства смогли воспользоваться далеко не все лица указанной категории.

По информации, предоставленной прокуратурами районов и городских округов в Калужской области, задержка в предоставлении документов на получение компенсации детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, суммы на оплату жилых помещений и коммунальных услуг этих средств - одно из самых распространенных массовых нарушений со стороны органов опеки и попечительства в 2009 году. Оно было выявлено прокуратурами Бярятинского, Жуковского, Медынского, Спас-Деменского, Сухиничского районов.

Как следует из пояснения специалистов органов опеки и попечительства, промедление было вызвано поздним принятием областного документа, регламентирующего порядок и условия этих выплат (он был утвержден только в июле 2009 года приказом министерства по делам семьи, демографической и социальной политике Калужской области № 380). До опекунов (попечителей), детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа указанная информация была доведена еще позднее. В итоге положенную с начала 2009 года компенсацию перечислили указанным лицам за прошедший период уже ближе к концу года.

Ситуация усугубляется тем, что **в актах обследования некоторыми органами опеки и попечительства закрепленного за детьми жилья коммунальная задолженность не указывается, что не позволяет правильно оценить сумму долга и оперативно принять меры.**

В интересах защиты прав сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, правильно поступают те органы опеки, которые уведомляют жилищно-эксплуатационные организации о том, что ребенок длительное время не проживает в закрепленном жилье, а находится в учреждении. В таком случае некоторые коммунальные платежи на него не начисляются.

Еще одна проблема выяснилась при посещении муниципальных органов опеки и попечительства: **оплата расходов на жилое помещение и коммунальные услуги происходит без выделения доли несовершеннолетнего в оплате этих расходов.** Получается, что за счет средств, предоставляемых областным бюджетом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оплачиваются долги иных проживающих – тех же самих родителей, лишенных своих прав в отношении детей. Это неправильно. На наш взгляд, всем органам опеки и попечительства необходимо плотнее работать с жилищно-эксплуатационными организациями, владеть информацией о сумме начисленных платежей именно на сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и оказывать содействие в получении таких сведений лицами из их числа, опекунами (попечителями). А также - вести работу с опекунами (попечителями) в интересах подопечных по определению обязанности по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги между лицами, проживающими в закрепленном жилье.

Все чаще муниципалитеты в целях сохранности закрепленного за сиротами жилья прибегают к практике сдачи его в найм (поднайм). Однако, как следует из федерального законодательства, опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель – давать согласие на совершение сделок по сдаче внаем имущества подопечного (ст. 37

Гражданского кодекса РФ, ст. 21 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Как показало посещение органов опеки и попечительства, при сдаче в найм жилья подопечных данное требование не всегда выполняется. Так, **случаи сдачи в найм жилья, находящегося в собственности подопечного, без письменного разрешения органа опеки и попечительства зафиксированы в Дзержинском и Жиздринском районах.**

6. ЗАЩИТА ПРАВ ВЫПУСКНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ ДЛЯ ДЕТЕЙ-СИРОТ, И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, И ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ ЛИЦАМ ИЗ ИХ ЧИСЛА

На основании пп. 1.1. ст. 7 Закона Калужской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству» от 02.07.2007 № 334-ОЗ к полномочиям органов опеки и попечительства относится защита прав выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и оказание содействия в защите прав и законных интересов лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Данная работа во всех муниципальных образованиях области ведется по заявительному принципу, в основном, отражается в журналах приема граждан. В то же время не ведется специального учета обратившихся лиц указанной категории в Калуге, Кировском, Козельском, Спас-Деменском и других районах.

Взаимодействие с выпускниками осуществляется в следующих формах: прием, переписка, телефонная связь, встречи с выпускниками в учреждениях. Выпускникам оказывается содействие в трудоустройстве через Центры занятости населения, ремонте закрепленных жилых помещений (Кировский район и др.), поступлении в образовательные учреждения (Дзержинский район и др.), решении жилищных, социальных, материальных и других вопросов.

Аналогичная работа по заявительному принципу проводится в муниципалитетах с лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (см. Приложение 5).

7. ПРОБЛЕМЫ И ПОТРЕБНОСТИ СПЕЦИАЛИСТОВ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА

Создание надлежащих условий для работы специалистов органов опеки и попечительства – необходимая составляющая для успешного и эффективного исполнения ими своих многочисленных полномочий.

Однако не всегда руководством районов и городских округов уделяется должное внимание организации надлежащих организационно-технических условий для работы специалистов органов опеки и попечительства.

Полностью созданы необходимые условия для деятельности специалистов по опеке (попечительству) (предоставлен отдельный кабинет, оборудованный мебелью, компьютерной техникой, телефонной связью и др.) – в г. Калуге, Бабынинском, Дзержинском, Кировском и др. районах.

Частично созданы условия - в Думиничском районе (не оборудовано одно компьютерное место), в Жиздринском районе (требуется ремонт в кабинете, необходимо заменить дверь и окно - не могут найти денежные средства, т.к. в областном бюджете они не предусмотрены), в Жуковском районе (нет телефона у специалистов – пользуются телефоном директора школы), в г. Обнинске (нет Интернета, электронной почты, не подключены справочно-правовые системы «КонсультантПлюс» и «Гарант», что удивительно для города науки) и др. В Бярятинском и Ульяновском, Спас-Деменском, Хвастовичском, Ферзиковском и некоторых других районах специалисты остро нуждаются в транспорте.

Не созданы надлежащие условия для деятельности органов опеки в Козельском районе: в одном кабинете площадью 18 кв.м работают 6 человек, включая специалиста по начислению выплат, специалиста комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, нет возможности пользоваться справочно-правовыми системами, Интернетом. Ни о какой конфиденциальности, нормальных условиях для приема и работы с опекунами говорить не приходится.

Практически во всех муниципальных образованиях ставки специалистов по опеке заняты. Однако имеет место ряд кадровых проблем.

В частности, заработная плата инспекторов, выполняющих функции по опеке и попечительству, - около 6 тысяч рублей, специалистов – около 10-12 тысяч рублей.

Из-за соотношения небольшой зарплаты и, наряду с этим, большого объема работы, отмечается «текучка» кадров. В связи с приходом новых специалистов, не имеющих необходимой квалификации (Перемышльский, Жиздринский, Износковский, Людиновский, Бярятинский и др. районы), необходимо их оперативное и интенсивное обучение. В повышении квалификации в связи с частными изменениями законодательства нуждаются и специалисты, уже имеющие опыт работы.

В некоторых районах (например, Бярятинский, Износковский, Людиновский и др.) специалисты и инспекторы по опеке и попечительству, помимо выполнения основной работы вынуждены выполнять еще и дополнительную нагрузку: обеспечивать деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, выполнять функции по организации летнего отдыха и оздоровления детей и т.д. В результате масса полномочий, возложенных на них федеральным и областным законодательством, отодвигаются на второй план. Такое положение дел недопустимо.

Законом Калужской области № 359-ОЗ от 06.11.2007 предусмотрено, что органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Калужской области наделяются государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству с передачей им соответствующего финансового обеспечения в форме субвенций. Размеры субвенций рассчитываются исходя из количества специалистов и инспекторов, осуществляющих указанные государственные полномочия. Методика расчета количества специалистов и инспекторов также определяется в Законе и зависит от численности детского населения, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в муниципальном районе (городском округе).

Благодаря вступлению в силу указанного закона в целом удалось существенно увеличить количество сотрудников, занимающихся вопросами опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних с целью повысить качество

работы по опеке и попечительству. Однако, выходит, что за средства, выделяемые областью органам местного самоуправления на обеспечение госполномочий по опеке и попечительству в отношении детей, муниципалитеты пытаются решить свои задачи.

Кроме того, **по информации из муниципальных образований, далеко не во всех из них деятельность органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних урегулирована соответствующими административными регламентами.** В большинстве муниципалитетов по состоянию на апрель 2010 года они находились в стадии разработки. В то же время действующие регламенты удивляли своей разношерстностью: в некоторых муниципалитетах разработали единый регламент по осуществлению органами опеки и попечительства своих функций, иные разработали регламенты по отдельным, далеко не всем, направлениям работы.

На наш взгляд, в этом вопросе необходимо позитивное единообразие: на уровне региона **должен быть создан один единый или несколько типовых регламентов, которые станут основой для разработки своих регламентов исполнения государственных полномочий муниципальными органами опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних.** Разработка и утверждение типовых административных регламентов по вопросам опеки и попечительства является прерогативой профильного регионального министерства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО

На основе анализа деятельности органов опеки и попечительства на территории Калужской области по защите прав несовершеннолетних, можно сделать вывод о том, что **в целом муниципальные органы опеки и попечительства удовлетворительно осуществляют работу по выполнению государственных полномочий в отношении несовершеннолетних.**

Специалисты в муниципальных районах и городских округах проводят работу с родителями, лишенными либо ограниченными в права в отношении детей, содействуют сохранению биологической семьи. В большинстве муниципалитетов в устройстве детей преобладают семейные формы. Практически во всех районах,

благодаря усилиям специалистами органов опеки и попечительства, кандидаты в замещающие родители проходят психологическое обследование и специальную подготовку, а действующие опекуны – информируются о своих правах и обязанностях в отношении подопечных, получают возможность получать юридическую, психологическую и педагогическую помощь. У большинства органов опеки и попечительства налажено конструктивное взаимодействие с организациями и учреждениями, в которых содержатся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Ведется работа с выпускниками сиротских учреждений, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: им оказывается помощь в трудоустройстве, продолжении образования, решении социальных, жилищных и других вопросов.

Однако, наряду с позитивным опытом, выявлен целый ряд проблем, требующих решения.

I. В деятельности муниципальных органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства, выявлению, учету и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, имеют место следующие тенденции:

1. Недостаточность профилактической и реабилитационной работы с родителями, лишенными либо ограниченными в правах в отношении детей.

2. Наличие недостатков в ведении журнала первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, журнала учета кандидатов в усыновители, опекуны (попечители), приемные родители.

3. Незнание действующего федерального законодательства об опеке и попечительстве – некоторые органы опеки и попечительства даже с изменением нормативной правовой основы их деятельности продолжают работать «по старинке», руководствуются нормами прежнего законодательства (установление предварительной опеки, сроки проверок условий жизни подопечного и т.д.).

4. Нарушение сроков передачи анкет детей в региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, недостатки при заполнении анкет.

5. Недостаточная работа по информированию населения муниципальных образований о возможностях семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

6. Ориентированность, в основном, на подбор ребенка опекуну (попечителю), а не на поиск конкретному ребенку замещающей семьи.

7. Недостаточная активность некоторых муниципальных органов опеки и попечительства в стимулировании, формировании заинтересованности кандидатов в замещающие родители в прохождении психолого-педагогического тестирования и специальной подготовки.

8. Труднодоступность для кандидатов в опекуны из некоторых муниципальных образований прохождения психологического обследования и специальной подготовки.

II. В деятельности муниципальных органов опеки и попечительства по надзору за опекунами (попечителями) и контролю за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в замещающих семьях и под надзором в организациях, выявлены следующие проблемы:

1. Несоблюдение сроков проверок условий жизни подопечных, в том числе из-за незнания специалистами действующего федерального законодательства по данному вопросу.

2. Недостаточная в ряде районов работа по психолого-педагогическому сопровождению замещающих семей; трудности в организации профессионального сопровождения замещающих семей из удаленных от областного центра районов.

3. Необходимость более тесного взаимодействия с организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в целях защиты прав несовершеннолетних.

4. Отсутствие регулярного и целенаправленного надзора за организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также контроля за условиями содержания, воспитания и образования воспитанников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

III. В отношении защиты имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, муниципальные органы опеки и попечительства не всегда выполняют свои функции.

Имеют место:

1. Нерегулярные обследования жилых помещений, закрепленных за несовершеннолетними.

2. Недостаточное внимание органов местного самоуправления к вопросу сохранности закрепленного жилья, недостаточность средств на поддержание его в надлежащем состоянии.

3. Пассивная позиция органов опеки и попечительства в отношении принятия мер к сохранности закрепленного жилья (не принимаются либо не финансируются программы по сохранности жилья, не инициируются санкции в отношении лиц-неплательщиков, проживающих в закрепленном жилье и т.д.).

4. Незнание федерального законодательства по вопросу распоряжения опекунами (попечителями) имуществом подопечных.

IV. Не во всех муниципальных органах опеки и попечительства созданы надлежащие материальные и организационно-технические условия для работы специалистов.

1. Невысокая заработная плата инспекторов и специалистов в сочетании с большой нагрузкой порождает текучку кадров. Дополнительные функции, которыми зачастую «нагружают» специалистов и инспекторов по опеке и попечительству мешают им с нужной полнотой и результатом выполнять свои прямые обязанности по реализации государственных полномочий.

2. Необходимость в оперативном и интенсивном обучении «новичков» в органах опеки и попечительства, а также – в регулярном (не менее 2-х раз в год) обучении и повышении квалификации специалистов с опытом работы.

3. Отсутствует единообразие в регламентировании деятельности специалистов органов опеки и попечительства по выполнению государственных полномочий по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

С целью усиления защиты прав детей и повышению эффективности деятельности органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, для укрепления позитивных тенденций в их работе Уполномоченный в своем заключении считает необходимым дать следующие **РЕКОМЕНДАЦИИ**:

Министерству по делам семьи, демографической и социальной политике Калужской области:

1. Обеспечить регулярное (не менее 1 раза в 6 месяцев) обучение специалистов, выполняющих в муниципалитетах функции по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, оперативно проводить обучение новых сотрудников и повышение квалификации опытных. Организовать выездные семинары для специалистов органов опеки и попечительства на базе наиболее «успешных» по различным направлениям муниципальных органов опеки и попечительства.

2. Усилить контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, в том числе путем:

а) регулярных (1-2 раза в год) посещений специалистов, исполняющих полномочия по опеке и попечительству в муниципальных районах и городских округах;

б) создания системы мониторинга деятельности органов опеки и попечительства, в том числе - разработки четких, объективных критериев эффективности их работы.

3. Инициировать создание эффективной системы сопровождения семьи и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также – программы, которая в интерактивном режиме позволяла бы проследить действия различных органов опеки и попечительства и других ведомств по работе с ребенком и его семьей.

4. Создать условия для доступного прохождения кандидатами в опекуны (попечители) психолого-педагогического тестирования и специальной подготовки.

5. Обеспечить наличие специалиста либо службы по сопровождению замещающих семей в каждом муниципальном районе.

6. Разработать и направить в муниципальные районы и городские округа области методические письма, устанавливающие порядок, сроки и формы осуществления органами опеки и попечительства надзора за организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также контроля за условиями содержания, воспитания и образования воспитанников в таких организациях.

7. Постоянно проводить работу с главами администраций муниципальных районов и городских округов с целью создания специалистам органов опеки и попечительства надлежащих организационно-технических условий, использования специалистов, выполняющих функции по опеке и попечительству «по назначению», без каких-либо дополнительных «общественных нагрузок».

8. Подготовить и внести предложения об изменении областного законодательства, направленные на увеличение заработной платы инспекторам и специалистам, осуществляющим государственные полномочия по организации и деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в муниципалитетах.

9. Разработать и направить в органы местного самоуправления типовой административный регламент (регламенты) деятельности специалистов органов опеки и попечительства по выполнению государственных полномочий по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних; в том числе, указать в них перечень услуг, которые оказываются опекунам (попечителям).

Министерству здравоохранения Калужской области:

Внести изменения в Приказ министерства здравоохранения и социального развития Калужской области от 30.01.2008 № 21 «О медицинском

переосвидетельствовании детей, передаваемых в семью», в соответствии с которыми заседания экспертной комиссии будут проводиться не менее 2-х раз в месяц.

Главам администраций муниципальных районов и городских округов:

1. Обеспечить и поддерживать надлежащие организационно-технические условия работы специалистов, выполняющих функции по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних; не возлагать на специалистов по опеке и попечительству выполнение дополнительных, не свойственных им функций.

2. Более активно вести:

- профилактическую и реабилитационную работу с родителями, лишенными либо ограниченными в правах в отношении детей;

- работу по информированию населения муниципальных образований о возможностях семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе, с использованием СМИ.

3. Уделять необходимое время и внимание нововведениям в законодательстве об опеке и попечительстве в отношении несовершеннолетних, отслеживать, изучать изменения и применять их в работе. Поддерживать уровень квалификации специалистов, исполняющих функции по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, позволяющий качественно и эффективно выполнять возложенные на них обязанности, в т.ч. путем регулярного обучения и повышения квалификации.

4. Обратить самое пристальное внимание на неукоснительное выполнение норм и положений действующего законодательства об опеке и попечительстве в отношении несовершеннолетних, в том числе, в отношении работы с банком данных детей, оставшихся без попечения родителей, проверки условий жизни подопечных, распоряжения опекунами (попечителями) имуществом подопечных и т.д.

5. Поддерживать конструктивное и оперативное взаимодействие с организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в интересах защиты прав несовершеннолетних.

6. Осуществлять регулярный и целенаправленный надзор за организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также контроль за условиями содержания, воспитания и образования воспитанников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

7. Уделять самое пристальное внимание вопросам сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей. Оказывать указанным категориям граждан своевременную и необходимую помощь в проведении ремонта закрепленного жилья, в том числе – путем разработки и финансирования муниципальных целевых программ по сохранности такого жилья, использование возможностей областной целевой программы «Право ребенка на семью (2010-2014 годы)», предусматривающей возможность оказания адресной материальной помощи на ремонт закрепленных жилых помещений.

В соответствии со ст. 29 Закона Калужской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области», «орган государственной власти Калужской области, государственный орган, орган

местного самоуправления, должностное лицо Калужской области, получившее заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в течение 30 календарных дней рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному».

**Уполномоченный по правам человека
в Калужской области**

Ю.И. Зельников

Ноябрь 2010 года