



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕГО АППАРАТ**

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ**

**«Проблемы выпускников интернатных учреждений
Тверской области»**

Тверь, 2009

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
I ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЬЕМ ВНЕ ОЧЕРЕДИ.....	6
1.1. Трудности в реализации права на жилище в Тверской области ..	6
1.2. Опыт регионов в решении жилищных проблем выпускников интернатных учреждений.....	16
II. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ИНТЕГРАЦИИ В ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА ДЕТЕЙ, ДОЛГОЕ ВРЕМЯ НАХОДИВШИХСЯ ВНЕ СЕМЕЙНЫХ СВЯЗЕЙ	21
2.1. Профессиональное самоопределение и обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	21
2.2. Повышение правовой грамотности воспитанников интернатных учреждений	24
2.3. Организация работы по предупреждению социального сиротства в регионе.....	27
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	30

ВВЕДЕНИЕ

В 2009 году мы отмечаем 20-летний юбилей подписания Конвенции о правах ребенка, заложившей основы для надлежащего развития подрастающего поколения. Однако до сих пор многие ее положения остаются нереализованными. Кроме того, финансово-экономический кризис негативным образом сказывается на положении детей, их доступе к жилью, образованию, здравоохранению.

В особом внимании и защите со стороны общества сегодня нуждаются все дети. Между тем, малолетним гражданам, утратившим родительское попечение, требуется усиленная поддержка государства.

Подписав Конвенцию о правах ребенка, Российская Федерация взяла на себя обязательство предоставлять особую защиту и помощь ребенку, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении (статья 20).

В Послании Федеральному Собранию РФ 10.05.2006 г. Президент России Д.А.Медведев дал указание: «Правительству совместно с регионами создать такой механизм, который позволит сократить число детей, находящихся в интернатных учреждениях...». Между тем, количество воспитанников этих учреждений сокращается достаточно медленно. В настоящее время в интернатных учреждениях Тверской области находится 1 237 детей. С 2007 года количество воспитанников детских домов и школ-интернатов уменьшилось только на 13%.

Безусловно, внимание к проблемам несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, со стороны всех уровней государственной власти значительно возросло. Однако обращения по проблемам детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему занимают значительное место в почте Уполномоченного по правам человека в Тверской области (далее – Уполномоченный).

Об отрицательной динамике соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, свидетельствует и количество выявленных Прокуратурой Тверской области нарушений. Так, если в 2007 году было выявлено 201 нарушение законодательства о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2008 году - 315 нарушений, то за первое полугодие 2009 года выявлено уже 240 нарушений указанного законодательства.

Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие системного подхода в реализации государственной политики преодоления сиротства, который включал бы борьбу не только с результатами, но и с причинами социального сиротства. Лишение родительских прав является сегодня практически единственной мерой воздействия государства на поведение граждан в семье.

Одним из приоритетных направлений в государственной системе обеспечения прав несовершеннолетних является защита прав выпускников детских учреждений интернатного типа. Находясь на пороге самостоятельной жизни, они, как никто другой, нуждаются в поддержке и помощи со стороны государства.

Посещение детских домов и школ-интернатов Уполномоченным и сотрудниками его аппарата позволило сделать вывод о том, что материально-техническая база этих учреждений предоставляет несовершеннолетним возможность благополучного в них проживания. Детские учреждения в достаточном количестве оснащены бытовой техникой, компьютерами, мягкой мебелью, игрушками, питание является полноценным, а медицинская помощь оказывается своевременно.

Несмотря на то, что выпускники интернатных учреждений должны быть подготовлены к самостоятельной жизни, а государство должно быть готово принять их как полноправных членов, предоставив им возможность получения дальнейшего образования и трудоустройства, а также обеспечив их жи-

льем, в действительности подростки сталкиваются со многими проблемами, самой сложной из которых является жилищная.

Невозможность предоставления без длительного ожидания жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, является в настоящее время одной из острых государственных проблем. По данным, предоставленным Департаментом социальной защиты населения Тверской области, количество детей-сирот, состоящих на учете для предоставления жилого помещения, в настоящий момент составляет 1538 человек. В 2008 году только 21 бывшему воспитаннику детского дома было предоставлено жилое помещение. Очевидно, что продолжительность нахождения на учете для предоставления жилого помещения является достаточно длительной. В итоге - без постоянного места жительства подростки не имеют возможности начать самостоятельную жизнь и адаптироваться в обществе.

Не менее важной проблемой является отсутствие у выпускников необходимых знаний, позволяющих реализовывать свои права, а в случае необходимости - защищать их. После долгих лет, проведенных на полном государственном обеспечении, подростки часто оказываются беззащитными перед окружающей их действительностью, неготовыми к самостоятельной жизни.

Целью настоящего доклада является анализ состояния соблюдения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Тверской области, а также выработка, с учетом опыта других регионов, предложений по совершенствованию применения в регионе законодательства о защите прав выпускников интернатных учреждений и по оптимизации профилактики социального сиротства.

Настоящий специальный доклад подготовлен на основании п. 5 статьи 13 закона Тверской области от 12.03.2007 №17-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области».

I ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЬЕМ ВНЕ ОЧЕРЕДИ

1.1.Трудности в реализации права на жилище в Тверской области

Учитывая важность наличия жилья для успешной социальной адаптации не имеющих закрепленного жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Жилищный кодекс РФ устанавливает необходимость предоставления им жилой площади вне очереди.

Данное право установлено также Федеральным законом от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (абз.2 ст. 8) - дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил РФ, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

Статья 8 указанного Федерального закона устанавливает, что финансирование расходов по приобретению жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, осуществляется за счет средств субъектов РФ.

В Тверском регионе лица этой категории обеспечиваются жильем в соответствии со ст.8 Закона Тверской области от 9 декабря 2005 г. № 150-ЗО «О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Тверской области».

Действующим законодательством предусмотрено субсидирование региональных бюджетов за счет федеральных средств. Однако **объемы субсидированных средств не позволяют на сегодняшний день в полной мере реализовать жилищные права указанной категории граждан.**

По информации, предоставленной Департаментом социальной защиты населения, в регионе на учете для предоставления жилья состоит 1538 детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Между тем в текущем году планируется приобрести порядка 40 квартир. Очевидно, что период ожидания предоставления жилья является длительным.

Конституционное право на жилище является определяющим в возможности реализации других прав граждан РФ. Выпускники детских учреждений, не имеющие жилплощади, нигде не зарегистрированы, а, вследствие этого, зачастую лишены возможности трудоустройства и получения квалифицированной медицинской помощи. Кроме того, отсутствие жилплощади увеличивает риск асоциального поведения указанной категории граждан, что вредит уже не только им, но и обществу в целом.

В июле текущего года в адрес Уполномоченного обратился выпускник детского учреждения И. по вопросу предоставления ему жилого помещения. После окончания училища заявитель создал семью, однако жилья, а, вследствие этого, и работы, не имел. В дальнейшем за совершение преступления – кражи – был осужден. После отбытия уголовного наказания гр. И. намерен вести добропорядочный образ жизни, однако, не имея жилья и постоянного дохода, это практически невозможно.

Между тем, не только недостаточное финансирование является причиной нарушения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В адрес Уполномоченного поступают обращения от детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по вопросам **нарушения их жилищных прав органами государственной власти и органами**

местного самоуправления. Одними из таких нарушений являются **нарушения при постановке и снятии с жилищного учета.**

Так, к Уполномоченному обратилась гр. А. в связи с исключением ее из учета на предоставление жилого помещения вне очереди как ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Гр. А., как ребенок, оставшийся без попечения родителей, была выявлена на территории Томской области. После окончания в 1991 году Нелидовской школы-интерната заявительница вышла замуж, и была зарегистрирована на территории Пролетарского района г. Твери. В 1997 г. гр. А. была поставлена на учет на льготную очередь для предоставления жилого помещения.

Согласно действовавшему на тот момент законодательству, выпускникам образовательных учреждений интернатного типа жилье предоставлялось по месту выявления и первичного устройства ребенка в семью или по месту регистрации его рождения.

Следовательно, гр. А. должна была встать на учет для предоставления жилья в Томской области. В связи с этим администрация Пролетарского района в 2002 году сняла гр. А. с учета, признав неправомерность включения её в списки льготной очереди в 1997 году, и рекомендовала вопрос о предоставлении жилой площади решать в судебном порядке.

Следовательно, имея право на предоставление жилого помещения вне очереди и нуждаясь в нем, А. не могла его реализовать. Жилищный отдел администрации Пролетарского района только через пять лет определил, что основания для постановки заявительницы на учет по месту жительства отсутствовали, т.е. признал свою ошибку в постановке на очередь.

В подобных случаях проблема усугубляется тем, что у выпускников школ-интернатов отсутствуют необходимые правовые знания, которые позволили бы им грамотно реализовать свои права. Представляется, что восполнить пробел в правовом образовании призваны государственные и муниципальные органы, в которые выпускники сиротских учреждений обращаются

за помощью и поддержкой. В данном случае при первоначальном обращении в 1997 г. сотрудники жилищного отдела администрации Пролетарского района г. Твери должны были разъяснить гр. А. порядок постановки выпускников интернатных учреждений для детей-сирот на учет для предоставления жилого помещения. К сожалению, этого не произошло. В 2007 году А. обратилась в суд с иском о восстановлении её на учете для предоставления жилого помещения. В декабре 2008 г. вступило в законную силу решение Пролетарского районного суда г.Твери о восстановлении ее на учете для получения жилого помещения.

Несмотря на имеющееся решение суда, Департамент социальной защиты населения Тверской области не включил А. в проект списка детей-сирот, которым планируется приобрести жилье в 2009 году. Между тем, в указанный список вошли дети, вставшие на учет, как и А., в 1997 году.

Только совместными усилиями комиссии по формированию списков детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей, находящихся под опекой (попечительством), для предоставления жилых помещений по договору социального найма, в которую входит и сотрудник аппарата Уполномоченного, гр. А. была включена в список для приобретения жилья в 2009 году.

Проверкой, проведенной Прокуратурой Тверской области, в Департаменте социальной защиты населения Тверской области, выявлены нарушения законодательства об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа. Было установлено, что сводный список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, из их числа, нуждающихся в жилых помещениях, на момент проверки не сформирован. Точными сведениями о нуждающихся в жилых помещениях Департамент социальной защиты населения не располагает.

Так, при подготовке ежегодного доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в Тверской области за 2008 год в Департамент социальной защиты населения Тверской области Уполномоченным был направ-

лен запрос о количестве детей, состоящих на учете для предоставления жилых помещений, в ответ на который департамент сообщил, что в 2007 г. на учете состояло 96 человек, в 2008 г. – 130 человек. Между тем, на заседании комиссии по формированию списков детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в марте текущего года было выяснено, что на 01.01.2009 г. общее количество детей-сирот, не имеющих закрепленного жилья, составляет 1538 человек.

Проблемы в обеспечении жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей имеют место также по причине **неосвоения выделенных денежных средств.**

Несмотря на значительное количество лиц указанной категории, нуждающихся в жилье, выделенные средства в 2008 году не были в полном объеме освоены в Тверской области в связи с неудовлетворительной подготовкой конкурсных процедур по приобретению жилых помещений.

Как установлено прокурорской проверкой, в техническом задании на открытый аукцион на право заключения государственных контрактов купли-продажи жилых помещений для предоставления детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, начальная цена контрактов на жилое помещение в г. Калязине в 2008 году определена Департаментом социальной защиты населения в размере 661 000 рублей, в г. Кимры – 600 000 рублей, что не отражает реальные рыночные цены в указанных районах.

По данным территориальных отделов социальной защиты населения Калязинского и Кимрского районов, которым поручалось провести работу по выяснению предложений от собственников жилья по продаже квартир, средняя рыночная цена 1-комнатной квартиры, не менее нормы предоставления жилого помещения в г. Калязине, составляла от 1,2 до 1,7 млн. руб., в г. Кимры – от 1,14 до 1,3 млн. рублей.

В результате лиц, желающих участвовать в аукционах по предложенным ценам, не нашлось. Аукционы по г. Калязину (3 квартиры) и по г. Кимры (1

квартира) были признаны несостоявшимися. 5 450,6 тыс. рублей областного бюджета, выделенных в 2008 году, остались неиспользованными.

По итогам открытого аукциона, который состоялся 22.05.2009, признаны соответствующими конкурсной документации заявки по 10 жилым помещениям на сумму 7621,5 тыс. руб. На сумму средств, утвержденную по бюджету на 2009 год и неиспользованную по первому аукциону, 23.07.2009 г. состоялся повторный аукцион, по итогам которого бюджетные средства были освоены не в полном объеме.

Учитывая, что, согласно постановлению Правительства РФ от 21.03.2007 № 167, размер предоставляемых субсидий из федерального бюджета в целях софинансирования расходов бюджетов субъектов РФ на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, зависит от объема произведенных расходов бюджета субъекта РФ в отчетном квартале, то оперативность приобретения жилья за счет средств областного бюджета имеет важное значение.

Очевидно, что работа по организации и проведению открытых аукционов на право заключения государственных контрактов купли-продажи жилых помещений для предоставления детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, требует улучшения.

Не менее остро стоит **проблема обеспечения сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами.**

По информации, предоставленной Прокуратурой Тверской области, органы опеки и попечительства Зубцовского района не располагают информацией о детях-сиротах, детях, оставшихся без попечения родителей, за которыми закреплены жилые помещения. Проверки обеспечения сохранности жилых помещений в этом районе не проводятся.

Данная проблема вызвана тем, что отсутствует механизм контроля за состоянием жилых помещений, закрепленных за несовершеннолетними, находящимися в интернатных учреждениях.

Прокуратурой Московского района г. Твери установлен факт незаконного использования гр. П. имущества – квартиры, принадлежащей несовершеннолетним детям-сиротам Янькову М.А. и Янькову И.А. В результате ненадлежащего контроля за сохранностью жилого помещения со стороны органов опеки и попечительства, гр. П., не являющийся собственником квартиры и не имеющий законных оснований для распоряжения ею, сдал жилое помещение внаем посторонним лицам.

К моменту возвращения детей из интернатных учреждений на постоянное место жительства закрепленное жилье часто находится в условиях, непригодных для нормального проживания, и требует капитального ремонта с большим вложением материальных средств. Кроме того, имеются случаи, когда за несовершеннолетними закрепляется жилье, изначально непригодное для проживания.

В адрес Уполномоченного обратились брат и сестра П. с просьбой оказать содействие в ремонте закрепленного за ними жилого помещения. В ходе рассмотрения обращения было выяснено, что комната, закрепленная за детьми-сиротами, расположена в доме барачного типа постройки 1853 года. Орган опеки и попечительства г. Твери в июле текущего года проверил сохранность жилья, о чем был составлен соответствующий акт. Очевидно, что жилье было признано пригодным для проживания, поскольку не было принято решение о необходимости проведения ремонта или об инициировании создания межведомственной комиссии в целях признания дома аварийным и постановке подростков на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении. Между тем спустя месяц ООО «Управляющая компания Пролетарского района г. Твери» признало данное жилое помещение непригодным для проживания без проведения капитального ремонта. Таким образом, документально подростки обеспечены жильем, а фактически места для проживания не имеют. После выявления данной проблемы орган опеки и попечительства вместо реального решения жилищного вопроса молодых людей ограничился направлением ходатайства о проведении ремонта в управляю-

щую компанию, которая, в свою очередь, отказывает в его проведении в связи с отсутствием денежных средств.

На момент подписания доклада жилищная проблема брата и сестры П., к сожалению, ещё не разрешена. Уполномоченным будут приняты необходимые меры для восстановления жилищных прав заявителей. Остается также надеяться, что написание данного доклада и привлечение внимания государственных и муниципальных органов власти к жилищным проблемам выпускников поможет в решении конкретной жизненной ситуации.

Нередко в таком жилье проживают не только их родители, лишённые родительских прав, но и родственники, ведущие аморальный образ жизни или страдающие хронической формой алкоголизма, отбывшие наказание в виде лишения свободы. Возвращение подростков в такие условия не может способствовать их социализации.

В связи с этим представляется целесообразным закрепить в Законе Тверской области «О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Тверской области» право на предоставление жилого помещения детям, возвращение которых в закреплённое жилое помещение противоречит их интересам.

Считаю необходимым обратить внимание на вопрос **предоставления детям - сиротам по окончании их пребывания в образовательных учреждениях до получения постоянного жилья – жилья временного.**

Выпускник интернатного учреждения гр.Г., обратившийся к Уполномоченному, был поставлен на учет для предоставления жилого помещения, однако в период ожидания собственного жилья места для проживания не имеет. Аппаратом Уполномоченного выпускник был направлен в ГУ «Дом милосердия».

Одним из структурных подразделений данного учреждения является отделение «Социальная гостиница» на 20 мест, предназначенная для временного проживания (до 60 суток) граждан, оказавшихся в экстремальной жизнен-

ной ситуации, в том числе, освободившихся из мест лишения свободы и лиц без определенного места жительства. В отделении «Социальная реабилитация» оказывается помощь в социальной адаптации лицам, освободившимся из мест лишения свободы.

Очевидно, что это учреждение не может быть пригодно для проживания молодого человека, только что начинающего самостоятельную жизнь. В связи с этим представляется необходимым изыскать возможность предоставлять выпускникам временное жилье до момента получения ими жилья собственного.

Уполномоченный поддерживает распространение в Тверской области такой формы помощи подросткам как постинтернатный патронат.

Согласно закону Тверской области от 28.12.2006 г. № 149-ЗО «О патронате», выпускникам детских домов и школ - интернатов, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет после завершения обучения в учреждениях интернатного типа, в случае признания их в установленном порядке нуждающимся в государственной поддержке: наличие инвалидности, отсутствие жилья и других причин, затрудняющих социальную адаптацию, может быть оказана социальная помощь в форме постинтернатного патроната.

По информации, предоставленной Департаментом образования Тверской области, в 2007 г. постинтернатный патронат был установлен над 16 лицами, в 2008 г. - над 65, а за первое полугодие 2009 г. заключено уже 72 договора о постинтернатном патронате.

Кроме того, в Тверской области предусмотрена возможность проживания в учреждении по патронату лиц, находящихся на постинтернатном патронате.

Согласно Постановлению Администрации Тверской области от 22.05.2007 г. № 155-па «О Порядке предоставления услуг учреждением по патронату по организации временного проживания и содержания лиц, находящихся на постинтернатном патронате», подросток, находящийся на постинтер-

натном патронате, в целях получения государственной поддержки в виде временного проживания и содержания в учреждении по патронату, может обратиться с заявлением в Департамент образования Тверской области. На основании решения департамента о признании лица нуждающимся в поддержке заключается договор об организации временного проживания на срок не более одного года.

К сожалению, несмотря на имеющуюся нормативную базу, данная форма организации временного обеспечения жильем выпускников интернатных учреждений в регионе не практикуется. В настоящее время лица, находящиеся на постинтернатном патронате, проживают отдельно от патронатных воспитателей, основной задачей которых является оказание консультативной помощи.

В связи с отсутствием в Тверском регионе учреждения для проживания выпускников до предоставления им постоянного жилья, представляется необходимым активизировать работу по постинтернатному патронату, в том числе с предоставлением проживания в интернатном учреждении.

Таким образом, в сфере реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, существует немало проблем, вызванных, в основном, следующими причинами:

1. недостаточным финансированием расходов на приобретение жилья;
2. нарушениями жилищных прав органами государственной власти и местного самоуправления:
 - нарушениями при постановке и снятии с жилищного учета;
 - неосвоением выделенных денежных средств;
 - отсутствием контроля за сохранностью жилых помещений, закрепленных за несовершеннолетними;
 - отсутствием временного жилья для детей - сирот по окончании их пребывания в образовательных учреждениях до получения постоянного жилья.

1.2. Опыт регионов в решении жилищных проблем выпускников интернатных учреждений

Проблема своевременного предоставления жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является актуальной для многих регионов. Так, в Брянской области на учете для предоставления жилья состоят 1 143 гражданина указанной категории, в Калужской области - 818, в Смоленской области - 1 370, в Самарской области - 1048, в Архангельской области - 1533. Что касается объема выделенных региональными бюджетами средств на приобретение жилья, то в Брянской области на эти цели в 2009 году запланировано 5 167 тыс. руб., в Калужской области - 100 000 тыс. руб., в Смоленской области - 48 128 тыс. руб., в Самарской области - 60 000 тыс. руб., в Архангельской области - 48 500 тыс. руб..

Таким образом, в большинстве субъектов РФ дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, продолжительное время ожидают предоставления жилья, что является нарушением Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В мае текущего года Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка, по результатам проверки соблюдения законодательства о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обратился к Председателю Правительства РФ В.В.Путину с просьбой поручить Министерству финансов РФ, Министерству регионального развития РФ, Министерству образования и науки РФ проработать возможные варианты решения проблемы своевременного обеспечения жильем указанных лиц и внести предложения по принятию необходимых мер к своевременному выполнению государственных обязательств.

Несмотря на трудности в выделении денежных средств, достаточных для обеспечения жильем всех нуждающихся, в субъектах РФ созданы раз-

личные механизмы оказания помощи в жилищном обустройстве этой категории граждан.

Особого внимания заслуживает **опыт регионов по обеспечению временным жильем** детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Во многих субъектах РФ организованы и успешно функционируют **социальные гостиницы**. Это форма временного проживания выпускников интернатных учреждений в период ожидания предоставления им собственного жилья. Жизнедеятельность в социальной гостинице построена по принципу полного самообслуживания, что позволяет развивать навыки самостоятельной жизни. В гостиницах подросткам оказывается психологическая и коррекционная помощь. Так, в г. Вязьма Смоленской области действует социальная гостиница при социально-реабилитационном центре «Колибри», обеспечивающая детей-сирот бесплатным проживанием и услугами специалистов Центра.

В Самарской области государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, наделены органы местного самоуправления. На территории города Самара действует целевая программа «Дети Самары на 2008-2010 годы», одним из мероприятий которой является **осуществление платы за проживание** лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения, **в арендуемом жилом помещении за счет средств городского бюджета**. Преимущественное право на оплату жилого помещения имеют выпускники учебных заведений начального, среднего и высшего профессионального образования.

В законодательстве Архангельской области закреплено **право** детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа **на предоставление жилого помещения маневренного фонда** в случае невозможности своевременного предоставления жилья по договору социального найма. В этом случае данные лица не снимаются с учета граждан в качестве

нуждающихся в жилых помещениях и не лишаются права на предоставление жилых помещений вне очереди.

В Калужской и Саратовской областях предусмотрена возможность предоставления вместо жилого помещения **социальной выплаты**. В 2008 году в Саратовской области был принят новый порядок обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, согласно которому, на основании решения уполномоченного органа, средства областного бюджета направляются на предоставление детям-сиротам социальных выплат на приобретение жилого помещения площадью не ниже учетной нормы площади жилого помещения, установленной соответствующим муниципальным образованием. Такая выплата предоставляется лицам старше 23 лет.

В городе Москва выработан механизм **предотвращения возможности утраты выпускником жилого помещения** в первые годы самостоятельной жизни. Пользуясь тем, что молодые люди еще не адаптировались к условиям новой жизни, надежных родственников и друзей, у которых можно было бы спросить совета, нет, заработная плата не дает возможности оплачивать полностью все расходы, криминальные элементы путем обмана и злоупотребления доверием сирот добиваются совершения ими сделок по обмену, приватизации и последующему отчуждению занимаемых жилых помещений или ухудшению их жилищных условий. Чтобы избежать подобной ситуации **жилые помещения выпускникам предоставляются на пять лет на основании договора безвозмездного пользования**, а через пять лет он переоформляется **в договор социального найма**.

В законодательстве г. Москвы и Саратовской области **закреплено право** детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, **в случае невозможности возвращения в закрепленное за ними жилое помещение, на предоставление другого равноценного жилья**. К обстоятельствам, препятствующим социальной адаптации подростков в случае возвращения в закрепленное за ними жилье, относятся: проживание в указанном жилье родителей, лишенных родительских прав; больных хроническим алкоголизмом и

наркоманией; несоответствие общей площади жилого помещения на одного проживающего социальной норме предоставления жилых помещений; ухудшение жилищных условий детей-сирот в сохраненных за ними жилых помещениях за на время нахождения в интернатных учреждениях.

В Саратовской области установлены **повышенные гарантии обеспечения жильем** бывших воспитанников интернатных учреждений. Так, гражданам, **ранее имевшим статус детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей**, в случае, **если нуждаемость в жилом помещении не была выявлена в установленном порядке до достижения ими возраста 23 лет**, **предоставляется социальная выплата** на приобретение жилого помещения.

С 01.01.2010 в Саратовской области планируется введение дополнительной меры социальной поддержки при предоставлении жилого помещения в форме **социальной выплаты на обустройство жилья** в размере не более 20 тыс. рублей. Данная выплата будет предоставляться на оплату приобретаемых у физических или юридических лиц любых предметов из следующего набора имущества: кровать или диван, стол, шкаф, стул или табуретка, холодильник, а также на оплату жилищно-коммунальных услуг, но не более чем за шесть месяцев и услуг по подключению газовых приборов.

В ряде субъектов РФ детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа **предусмотрены льготы по оплате жилья и коммунальных услуг**.

В Архангельской области выпускники интернатных учреждений, **обучающиеся по очной форме** в образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, находящиеся на полном государственном обеспечении **и проживающие в ранее закрепленном жилом помещении, освобождаются от платы за пользование жилой площадью и коммунальными услугами**.

В Калужской области лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет выплачивается компенсация на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в сумме 500 руб.

Безусловно, различные финансовые возможности регионов не позволяют Тверской области перенять весь прогрессивный опыт обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако, в связи с длительностью ожидания предоставления жилого помещения, оказание помощи во временном жилищном обустройстве необходимо.

II СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ИНТЕГРАЦИИ В ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА ДЕТЕЙ, ДОЛГОЕ ВРЕМЯ НАХОДИВШИХСЯ ВНЕ СЕМЕЙНЫХ СВЯЗЕЙ

2.1 Профессиональное самоопределение и обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Основным критерием эффективности деятельности интернатных учреждений является степень подготовленности воспитанников к самостоятельной жизни.

Заслуживает внимания и одобрения организация жизнедеятельности воспитанников детских домов и школ-интернатов Тверской области через семейные группы, которые комплектуются, исходя из родственных отношений детей. В группах, организованных по квартирному типу, помещения (кухня, столовая, спальня, туалет, душевая) оборудованы необходимым инвентарем, что дает детям возможность самостоятельно готовить еду, обслуживать себя, своих младших сестер и братьев. Такие семейные группы внедрены в Калязинском, Удомельском, Некрасовском детских домах, Торжокской, Вышневолоцкой, Нелидовской школах-интернатах.

Помимо организации проживания в семейных группах, повышению уровня социальной адаптации во многом способствует трудовая допрофессиональная подготовка детей-сирот, которая предоставляет им возможность осознанного выбора основной профессии.

Уполномоченный поддерживает проведенное в рамках подпрограммы «Дети-сироты» Федеральной целевой программы «Дети России на 2003-2006 годы» оснащение отдельных интернатных учреждений России оборудованием для допрофессионального обучения. В детские дома осуществлена поставка классов автодела и парикмахерского дела, столярных и компьютерных классов.

Во многих интернатных учреждениях субъектов РФ производится обучение по таким профессиям как швея, столяр, парикмахер, автослесарь, обувщик, овощевод, кулинар и т.д.

Обучение востребованной профессии позволяет подростку не только оперативно трудоустроиться, но и иметь возможность получения дополнительного заработка в дальнейшем, что, безусловно, способствует успешной самостоятельной жизни.

Представляется необходимым организовать трудовое обучение воспитанников детских-домов и школ-интернатов Тверской области по специальностям, которые позволят в дальнейшем, в случае невозможности трудоустройства, заняться индивидуальной трудовой деятельностью.

Данное предложение обусловлено тем, что по информации, предоставленной Департаментом занятости населения Тверской области, одной из проблем трудоустройства лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является отсутствие работающих предприятий по месту проживания выпускника, в том числе тех, которые заквотировали рабочие места для указанной категории граждан. По состоянию на 1 июля 2009 года органами службы занятости населения Тверской области заквотировано 145 рабочих мест для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них 77 рабочих мест - вакантно.

Профессиональное самоопределение является непростым вопросом для детей, проживающих в благополучной семье, а для выпускников интернатных учреждений оно осложнено еще и ввиду ограничения выбора профессии. Зачастую происходит ориентация на профессии, обучение которым требует меньше времени (швея, токарь, слесарь, парикмахер), но, получение которых не всегда отвечает интересам и способностям подростков. Кроме того, в большинстве случаев подростки вынуждены поступать в учебные заведения, предоставляющие общежития.

По данным Департамента образования Тверской области, в 2009 году количество выпускников интернатных учреждений, продолживших свое обу-

чение в профессиональных училищах, по сравнению с 2007 годом увеличилось почти на 15 %.

	2007 год	2008 год	2009 год
Кол-во выпускников интернатных учреждений	377	396	359
Кол-во поступивших в профессиональные училища	265	236	297

Между тем, получение профессии в интернатном учреждении способствовало бы выбору учебного заведения для дальнейшего обучения в соответствии с интересами и способностями подростка, так как имеющаяся специальность могла бы быть источником дополнительного финансирования основных жизненных потребностей. В случае поступления в учебное заведение, в котором отсутствует общежитие, свободному выбору профессии может способствовать также своевременное обеспечение выпускников временным жильем.

Таким образом, в целях успешной социализации выпускников интернатных учреждений Тверской области необходима организация трудовой допрофессиональной подготовки по профессиям, востребованным на рынке труда и дающим возможность индивидуальной трудовой занятости.

2.2. Повышение правовой грамотности воспитанников интернатных учреждений

Успешная социальная адаптация выпускников интернатных учреждений предполагает умение взаимодействовать в системе нормативных отношений и быть способным брать на себя ответственность в правовом поведении.

Однако анализ поступающих в адрес Уполномоченного обращений свидетельствует о низком уровне правовой информированности бывших воспитанников детских домов и школ-интернатов. Особенно актуальной является проблема отсутствия знаний о правах и гарантиях, предоставленных детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также о порядке их реализации и способах защиты.

Именно недостаточным уровнем правовой осведомленности можно объяснить отсутствие заключенных договоров об организации временного проживания и содержания лиц, находящихся на постинтернатном патронате. В законе Тверской области от 28.12.2006 № 149-ЗО «О патронате» и постановлении Администрации Тверской области от 22.05.2007 № 155-па закреплено, что установление постинтернатного патроната и заключение договора о временном проживании осуществляются по инициативе самого лица. Следовательно, в связи с отсутствием знаний о существовании такой формы государственной поддержки, подростки не могут ею воспользоваться.

Учитывая, что большинство выпускников интернатных учреждений Тверской области (в 2009 году - 83 %) продолжают дальнейшее образование в профессиональных училищах, необходимо особое внимание уделять правовому просвещению учащихся этих образовательных учреждений. По сведениям Департамента образования Тверской области, в учебный план 1 и 2 курсов профессиональных училищ введен предмет «Основы правоведения».

В ходе образовательного процесса следует четко представлять: что, когда и для чего изучают подростки, в каких реальных жизненных ситуациях могут пригодиться полученные знания. Необходимо в программе курса «Ос-

новы правоведения», преподаваемого в училищах, **увеличить объем изучения законодательства о мерах поддержки, предоставляемых выпускникам сиротских учреждений**, а также о механизме реализации основных прав человека и гражданина.

Учитывая, что теория должна сочетаться с практической деятельностью, наилучшим способом обучения являются ролевые игры, тренинги, а также диспуты и семинары. В целях закрепления уже полученных теоретических знаний, приобретения новых сведений о государственном устройстве, функциях отдельных государственных органов и органов местного самоуправления, а также в целях предоставления возможности задать вопросы специалистам, необходимо организовать **посещение интернатных и образовательных учреждений должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления.**

Рекомендацию Уполномоченного, изложенную в ежегодном докладе, о проведении в образовательных учреждениях мероприятий с участием руководителей государственных и муниципальных органов власти в целях социально-правового ориентирования учащихся, одобрила и поддержала Администрация Тверской области. Остается надеяться, что данные встречи позволят повысить правовую информированность учащихся.

В целях создания благоприятных условий для личностного развития подростков, оказания им социальной помощи в решении жизненных проблем, в образовательных учреждениях существует должность **социального педагога**. Одной из должностных обязанностей социального педагога является осуществление работы по трудоустройству, патронату, обеспечению жильем, пособиями, пенсиями, оформлению сберегательных вкладов, использованию ценных бумаг обучающихся из числа детей-сирот и оставшихся без попечения родителей. Следовательно, эффективная деятельность социального педагога способна предотвратить появление многих проблем у подростка после окончания училища. Однако поступающие в адрес Уполномоченного обращения свидетельствуют о том, что обязанности по содей-

ствию учащимся в обеспечении их жильем не всегда исполняются должным образом.

Так, в марте 2009 г. к Уполномоченному обратилась гр. А. с просьбой пояснить, какие она имеет льготы как ребенок, оставшийся без попечения родителей, и оказать содействие в получении жилого помещения. В ходе рассмотрения обращения выяснилось, что по окончании ГОУНП «Профессиональное училище №53» заявителнице было выдано незаполненное уведомление со штампом учреждения без указания государственного органа, в которое его необходимо предъявить в целях постановки на жилищный учет. Информацией о порядке регистрации для предоставления вне очереди жилья гр. А. не обладала. В результате направления Уполномоченным запроса в администрацию города Кувшиново, в котором заявителница была первично выявлена как ребенок, оставшийся без попечения родителей, подростку было предоставлено жилое помещение из муниципального жилищного фонда.

По информации, предоставленной Департаментом образования Тверской области, должность социального педагога имеется в 27 профессиональных училищах из 38 функционирующих в регионе, между тем, только в 20 училищах эта должность для работника является основной. Такая ситуация вызвана тем, что, согласно приказу начальника Департамента образования Тверской области от 07.10.2008 г. № 1102, ставка социального педагога в учреждениях начального профессионального образования вводится при наличии 280 обучающихся.

Учитывая важность деятельности социального педагога для социальной адаптации бывших воспитанников детских домов и школ-интернатов, Департаменту образования Тверской области необходимо разрешить образовательным учреждениям, при наличии значительного количества в составе учащихся лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вводить должность социального педагога независимо от общего количества учащихся в пределах фонда оплаты труда учреждения.

В целях оказания помощи в решении жизненных проблем выпускников интернатных учреждений, представляется необходимым организовать **выпуск буклетов, содержащих информацию о порядке реализации и защите основных прав** («Постановка на жилищный учет», «Права, обязанности и ответственность нанимателя жилого помещения», «Пособия семьям, имеющим детей», «Порядок заключения и расторжения трудового договора», «Регистрационный учет граждан»), **а также сведения о месте нахождения и основных задачах государственных и муниципальных органов и учреждений.**

Таким образом, в целях формирования у выпускников интернатных учреждений умения ориентироваться в социально-правовой сфере, необходимо повысить эффективность просветительской работы преподавателей и разъяснительной работы социальных педагогов, а также организовать выпуск информационных буклетов для выдачи их выпускникам.

2.3. Организация работы по предупреждению социального сиротства в регионе

На протяжении многих лет основным методом государственной политики в сфере защиты детства был карательный – изъятие ребенка из семьи и лишение родительских прав. Деятельность органов опеки и попечительства была направлена не на предупреждение социального сиротства, а на работу с детьми, уже ставшими сиротами. В последнее время значительно увеличены выплаты приемным родителям, опекунам, патронатным воспитателям, однако государственная поддержка не должна ограничиваться лишь увеличением финансовой помощи принимающим семьям.

Предупреждение социального сиротства предполагает, прежде всего, принятие мер поддержки благополучных семей с детьми, испытывающих временные трудности. В этих целях необходимо разработать механизм ока-

зания помощи семьям, переживающим сложные экономические и психологические ситуации, с которыми трудно справиться без внешней помощи. Помощь семьям в самом начале возникновения какого-либо неблагополучия будет способствовать преодолению кризиса и сохранению семейных отношений.

В 2008 году Общественная палата РФ рекомендовала субъектам РФ инициировать создание комплексной региональной системы реабилитационной работы с семьями и детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, в социально-опасном положении, включая своевременное выявление, разработку стандартов социально-реабилитационной помощи семьям, введение ставок социальных работников в органах здравоохранения, образования и культуры.

В целях предупреждения сиротства в Тверской области представляется необходимым вести социально-восстановительную работу с неблагополучными семьями. Для этого целесообразно сформировать «банк данных» о неблагополучных семьях и детях, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе, не посещающих образовательные учреждения. База данных должна постоянно пополняться путем сбора информации, которая будет поступать от населения и органов, и учреждений здравоохранения, образования и социальной защиты населения.

Уполномоченный поддерживает проводимую в Тверской области работу с проблемными семьями в форме социального патроната и считает необходимым и дальше интенсивно развивать эту работу в целях ранней диагностики семейного неблагополучия и оказания помощи семье.

В работе по профилактике социального сиротства необходимо, наряду с государственными и муниципальными органами, участие всех институтов гражданского общества. Так, во многих регионах общественными организациями созданы «телефоны доверия». Советы опытных психологов по «телефону доверия» способны предотвратить уходы детей из домов, суициды, асоциальное поведение подростков. В дальнейшем помощь специалиста мо-

жет помочь разрешить кризисную ситуацию в семье. Также на «телефон доверия» могут поступать сообщения от граждан о детях, находящихся в опасной для жизни ситуации, о жестоком обращении с детьми. Информация о подобной службе и номер «телефона доверия» должны быть доведены региональными средствами массовой информации до сведения граждан.

Таким образом, в целях профилактики социального сиротства необходимо разработать механизм социально-восстановительной работы с семьями в направлении снижения количества фактов лишения детей кровной семьи.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Таким образом, анализ действующего законодательства, предусматривающего права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, информации, предоставленной органами государственной власти Тверской области, мониторинг средств массовой информации позволяют сделать следующий вывод.

Несмотря на работу, проводимую органами государственной власти Тверской области, в сфере соблюдения и защиты прав выпускников интернатных учреждений имеются существенные недостатки.

Учитывая, что эффективность законодательства, регулирующего защиту детства и семьи на территории Тверской области, во многом зависит от его развития, оперативного реагирования на те или иные проблемы, изучения положительного опыта, имеющегося в этой сфере в других регионах, в целях совершенствования региональной системы защиты детства и семьи Уполномоченный **РЕКОМЕНДУЕТ:**

Законодательному Собранию Тверской области и Администрации Тверской области:

- Разработать региональную программу по преодолению сиротства, вовлекающую в эту деятельность различные органы исполнительной власти и включающую в себя порядок проведения социально-восстановительной работы с семьями в соответствии с индивидуальными программами реабилитации ребенка и семьи.

- Разработать систему мер по сокращению числа несовершеннолетних, находящихся в интернатных учреждениях, за счет развития альтернативных форм их устройства в семьи, а также обеспечить перепрофилирование интернатных учреждений в службы сопровождения замещающих семей.

- Увеличить финансирование расходов из областного бюджета на обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

- Внести дополнения в закон Тверской области «О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Тверской области» в части установления права на предоставление жилого помещения лицам, возвращение которых в закрепленное жилое помещение противоречит их интересам.

- Разработать механизм контроля за сохранностью жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

- Обеспечить временным жильем на период ожидания предоставления собственного (организация социальной гостиницы, оплата за проживание в жилом помещении по договору коммерческого найма, развитие постинтернатного патроната с проживанием в учреждении).

- Активизировать социальную рекламу семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также профилактику социального сиротства в региональных средствах массовой информации.

- Обеспечить повышение качества работы органов опеки и попечительства, а также социальных педагогов в образовательных учреждениях.

Уполномоченный по правам человека в Тверской области выражает признательность уполномоченным по правам человека в субъектах РФ, Прокуратуре Тверской области, Департаменту занятости населения Тверской области; Департаменту социальной защиты населения Тверской области; Департаменту образования Тверской области; Департаменту финансов Тверской области за своевременно предоставленную информацию, необходимую для подготовки специального доклада.

**Уполномоченный по правам человека
в Тверской области**

И.В.Блохина