

Специальный доклад
Уполномоченного по правам человека в Свердловской области

ДЕТИ БЕЗ СЕМЬИ – РОССИЯ БЕЗ БУДУЩЕГО

*Дом, как известно всем давно, —
Это не стены, не окно,
Это не стулья со столом:
Это не дом.
Дом — это то, куда готов
Ты возвращаться вновь и вновь,
Яростным, добрым, нежным, злым,
Еле живым.
Дом — это там, где вас поймут,
Там, где надеются и ждут,
Где ты забудешь о плохом, —
Это твой дом.*

Е. Куменко

В настоящее время государственная политика нашей страны в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, характеризуется устойчивой тенденцией передачи детей на воспитание в семьи граждан, развития семейных форм устройства детей.

Признано, что семья наиболее благоприятная среда для развития здоровой личности, благодаря особой психологической атмосфере любви и уважения, поддержки и понимания. Семья приобщает ребёнка к основным общечеловеческим ценностям, моральным и культурным стандартам. В семье дети учатся социально-одобряемому поведению, приспособлению к окружающему миру, построению взаимоотношений, проявлению эмоций и чувств.

Индивидуальный подход к развитию личности ребёнка именно в семье становится реальностью. Мировой исторический опыт убедительно показал, что институциональное воспитание бессильно в разрешении данных вопросов. Воспитанники детских домов в большинстве своём оказываются не готовыми к самостоятельной жизни, сталкиваются с проблемами профессиональной ориентации, создания полноценной семьи, определения своего места в жизни. Значительный процент бывших воспитанников детского дома склонен к проявлению

социально-психологической дезадаптации, причина которой заключается в отсутствии у них своевременно привитых навыков социализации. Им свойственна иждивенческая позиция, сформированная в условиях учреждения.

Сегодня мы можем говорить о формировании новой стратегии защиты прав детей-сирот, основанной на приоритетах семейного воспитания. Замещающая семья способна не только заменить ребёнку утраченную кровную семью, но и сформировать новые привязанности.



Ключевой принцип Национальной стратегии по реализации основополагающего права каждого ребёнка на жизнь и воспитание в семье был определён в 2006 году Президентом РФ В.В. Путиным в его ежегодном обращении к Федеральному собранию как политика деинституционализации в отношении детей-сирот. В широком смысле слова она включает в себя следующие составляющие: профилактика социального сиротства; развитие семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей; перепрофилирование детских домов, в частности, в службы сопровождения семьи и ребёнка; опережающая переподготовка специалистов интернатных учреждений новым технологиям работы по сопровождению детей и приёмных родителей; создание качественных условий проживания, воспитания и образования для детей, которые не могут быть переданы на воспитание в семьи, обеспечение ребёнка замещающей заботой высокого уровня с учётом его индивидуальных потребностей

Указом Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы. Документ разработан с учётом Стратегии Совета Европы по защите прав ребёнка на 2013-2015 годы, предполагающей реализацию пяти стратегических целей:

- продвижение стандартов работы с детьми; развитие качественных услуг и равного доступа к ним в сфере здравоохранения, образования, социальных услуг, правосудия и пр.;
- борьба с любыми формами насилия, дискриминации в отношении детей посредством реализации национальных кампаний (стратегий);
- защита прав и интересов социально уязвимых детей;
- содействие участию детей на муниципальном, региональном, федеральном и международном уровнях;
- обучение их основам демократического общества, правам ребёнка и правам человека.

Ключевыми принципами Национальной стратегии в интересах детей выступают:

- реализация основополагающего права каждого ребёнка на жизнь и воспитание в семье;
- защита прав каждого ребёнка;
- учёт мнения каждого ребёнка;
- максимальная реализация потенциала каждого ребёнка;
- сбережение здоровья каждого ребёнка;
- партнерство во имя ребёнка;
- особое внимание уязвимым категориям детей;
- обеспечение профессионализма и высокой квалификации при работе с каждым ребёнком и его семьей.

«Болевые точки»

В адрес Уполномоченного по правам человека каждый год поступают обращения жителей Свердловской области, которые хотели бы взять либо уже взяли ребёнка в семью. Надо сказать, что количество таких обращений стабильно каждый год, а анализируя поставленные в заявлениях проблемы, можно достоверно говорить о существующих недоработках в целом по области. И если до 2008 года большая часть обращений была на разрозненность работы органов опеки и попечительства в целом, на отсутствие единого понимания и толкования существующего законодательства, то с 2008 года обращения поступают уже о качестве работы сотрудников, занимающихся соблюдением и защитой интересов семьи и ребенка.

Для всестороннего анализа ситуации Уполномоченный по правам человека посетила государственные учреждения для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, социальные учреждения, школы приёмных родителей

и замещающие семьи, а также обратилась к членам Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека, к опытным экс-руководителям социальной, медицинской, образовательной сфер деятельности, судьям, а также Свердловской региональной общественной организации «Аистёнок» (далее по тексту СРОО «Аистёнок»). Все эти люди в разные годы занимались и занимаются проблемами семьи и детей и, благодаря большому опыту, объективно оценивают сложившуюся ситуацию.

Рассмотрим болевые точки на разных этапах создания замещающих семей.

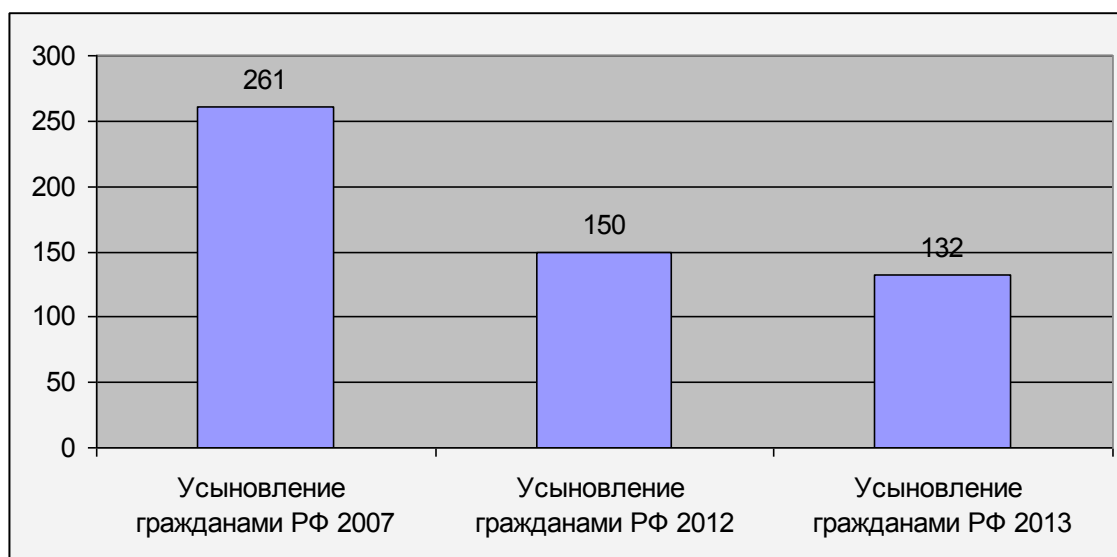
- На территории Свердловской области в 2013 году был усыновлен 161 ребёнок, что составляет 7% от числа детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в семьи в 2013 году.



Несмотря на то, что приоритетной формой семейного устройства в Российской Федерации считается усыновление, сегодня все больше граждан, желающих принять в свою семью ребёнка с трудной судьбой, выбирают иную форму замещающей семьи, нежели усыновление. Почему? Сирота в случае усыновления становится обыкновенным российским ребёнком, теряя весь «сиротский капитал», в том числе возможность получения от государства собственного жилья.

С другой стороны – для ребёнка, особенно ребёнка старшего возраста, крайне важно осознавать, что он не «опекаемый», а усыновленный – то есть ставший родным не только в сердцах близких людей, но и документально. Однако довольно часто усыновление предпочесть просто невозможно: если есть ограничения по формам семейного устройства. Так, если биологические родители малыша не лишены родительских прав, а лишь ограничены в них, то для ребёнка невозможно усыновление.

На территории Свердловской области в 2013 году было усыновлено гражданами Российской Федерации 132 ребёнка, иностранными гражданами 29, в 2007 году – 261 ребёнок усыновлен гражданами Российской Федерации и 213 детей – иностранными гражданами.



- Подготовка 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 (далее – Школы приёмных родителей), часто осуществляется непрофессионально и (или) формально. К Уполномоченному на приём пришла гражданка С., обратившаяся в Школу приёмных родителей с целью дальнейшего принятия в семью ребёнка. Надо отметить, что этого заявителя Уполномоченный знает давно, как специалиста высшего уровня квалификации в области прав человека и ребёнка, она известна в научных кругах не только России, но и за рубежом. Каково же было удивление кандидата, когда в Школе приёмных родителей 1-2 человека читали все вопросы: и юридические моменты, и особенности развития детей, и раннее развитие, и что такое привязанность, и темы адаптации, и многое другое, но не смогли ответить не смогли ответить на простые вопросы слушателей.

Ещё одной проблемой является формальный подход специалистов Школ приёмных родителей, загруженных своей основной работой и получивших дополнительную неоплачиваемую нагрузку в виде проведения Школ приёмных родителей.

- У замещающих родителей, чаще всего, к сожалению, в основе понимания принятия конкретного ребёнка лежат не самые главные психологические факторы, а феномен первого впечатления, сиюминутные эмоциональные реакции, фиксирование случайных поведенческих действий и т.п. Это не способствует формированию объективного принятия ребёнка. По этой причине ребёнок должен регулярно посещать семью до подписания договора, чтобы потенциальные замещающие родители убедились в правоте своего выбора, к ребёнку привыкли члены будущей замещающей семьи, а также для того, чтобы ребёнок мог присмотреться к традициям и правилам жизни новой семьи, сформировать своё мнение о желании перейти на воспитание в эту конкретную семью.

- В рамках Программы за счёт бюджетных ассигнований и средств обязательного медицинского страхования осуществляется финансовое обеспечение проведения осмотров врачами и диагностических исследований лиц, желающих усыновить (удочерить), взять под опеку (попечительство), в приёмную или патронатную семью детей, оставшихся без попечения родителей (гл. 2, Постановление Правительства Свердловской области от 24.12.2013 № 1604-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»).

По результатам проверки обращения жителя Байкаловского района выяснилось, что в этом муниципальном образовании обследование платное. Министерству здравоохранения Свердловской области необходимо провести проверку во всех территориях области по данному вопросу.

- Большинство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в виду сложной наследственности, тяжелого жизненного опыта, имеют проблемы со здоровьем, в том числе психическим. Поэтому, по мнению Уполномоченного, наиболее острой проблемой замещающих семей, воспитывающих детей, в том числе с психическими расстройствами и расстройствами поведения, стало медицинское сопровождение этих детей узкими специалистами, особенно в области детской неврологии, психиатрии и др. Если в условиях крупных городов такая возможность имеется, то в отдалённых районах, в сельских поселениях, лечебно-профилактические учреждения которых не укомплектованы узкими специалистами, получить квалифицированную помощь не представляется возможным.

- Детям-инвалидам и детям с проблемами здоровья (особенно психического) не всегда создаются условия для лечения и отдыха, адекватные к их индивидуальным особенностям. Ребёнок, переживший психические травмы, физическое насилие, эмоционально деградирует и не может прижиться в новой семье, либо для неподготовленных родителей его адаптация становится непосильной задачей.

- Отсутствие системной работы государственных учреждений по сохранению и развитию связи с родственниками детей, для дальнейшей передачи им детей на воспитание в семью.

- Необходимо нормативно закрепить и методически отработать возможность краткосрочного размещения детей в семьях. Биологической (кровной) семье будет легче взаимодействовать с замещающей семьёй, а не с государственным учреждением. Контакты ребёнка из профессиональной семьи с биологической семьёй уменьшают риск неприятия им нового места пребывания и помогают родителям преодолеть кризисные ситуации.

- Ещё одной, не менее важной проблемой, которую озвучивают даже общественные организации, работающие с детьми, и обычно критикующие количество чиновников, является недостаточность численности сотрудников органов опеки и попечительства в Свердловской области.

В этой связи необходимо улучшить управление межведомственной системой взаимодействия по семейному устройству и сопровождению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

- Вторичный отказ от ребёнка является серьезной психотравмирующей ситуацией, которая может наложить отпечаток на всю его дальнейшую жизнь, разрушить личность и сделать невозможным дальнейшее пребывание в семье. Такую ситуацию трудно пережить даже один раз, второй — почти невозможно.



Отменено решений о передаче ребенка на воспитание в замещающую семью в 2013 году



Рассмотрим наиболее распространенные причины вторичных отказов от ребёнка.

Во-первых, и в основных, – это отсутствие в Свердловской области должного комплексного сопровождения замещающих семей. Все полномочия по сопровождению замещающих семей переданы учреждениям социального обслуживания, в которых сопровождение ведут 152 специалиста в 37 муниципальных образованиях области (из 94 существующих муниципальных образований), что в среднем составляет 1,6 человека на муниципальное образование. При этом на воспитании в семьях на конец 2013 года состояло 15 324 ребёнка.

Дома ребёнка и детские дома консультируют замещающих родителей, при их обращении к ним, но полноценного целенаправленного сопровождения не осуществляют.

Сопровождение же в социальных учреждениях сводится к посещению замещающих семей в соответствии с действующим законодательством для составления актов и благотворительным акциям.

Как отметил один из психологов, главное заблуждение замещающих семей в том, что они думают: вот я сейчас вырву этого несчастного ребёнка из его ада, возьму в свою семью, окружу любовью и заботой. Кажется, что для этого достаточно помахать ему рукой, позвать к себе в рай. Но на самом деле так не получится — чтобы вызволить его из его ада, надо за ним туда спуститься.

В мониторинговом исследовании семей, прошедших подготовку в одной из «Школ приёмных родителей», приняли участие 165 замещающих семей. Полученные результаты говорят сами за себя.

С какими проблемами столкнулись после взятия ребёнка в семью:



Какая помощь необходима со стороны служб сопровождения:



Во-вторых, это замещающие семьи с детьми-подростками старше 10 лет, где крайне важно квалифицированное сопровождение, необходимы тренинги, обучающие семинары, отдельно с родителями, отдельно с детьми-подростками.

В-третьих, это недостаточное сопровождение опекунов (попечителей) из разряда бабушек, дедушек (других родственников). Как правило, эти замеща-

ющие родители не проходят Школ приёмных родителей, и, когда у их внуков наступает пубертатный возраст – не справляются с возникающими проблемами.

В-четвертых, это рост числа отказников - детей мигрантов. Устройство таких детей в семьи крайне сложный процесс. По данным Президента СРОО «Аистёнок» Л.В. Лазаревой количество детей-мигрантов в государственных учреждениях Свердловской области уже более 10-12%, что сравнялось с количеством детей-сирот с инвалидностью в целом по России.

Свердловская область остаётся в числе тех регионов, которые являются привлекательными для мигрантов. Миграционная подвижность населения в 2013 году увеличилась. По данным доклада «О состоянии системы образования Свердловской области в 2013 году», объём миграции (сумма прибывших и выбывших) увеличился за год с 225 732 до 240 664 мигрантов, или на 6,6 %.

Значительно увеличилось по сравнению с 2012 годом количество записей актов о рождении, составленных в отношении детей, родившихся у иностранных граждан стран Содружества Независимых Государств (далее - СНГ) и дальнего зарубежья - 1082 (1,7% от общего количества записей). В 2012 году этот показатель был равен 826, в 2011 году - 579, в 2010 году - 525, в 2009 году - 584.



Наибольшее количество актов о рождении зарегистрировано в отношении граждан Таджикистана - 406 (в 2012 году - 277); Кыргызстана - 230 (в 2012 году - 165).

Также составлены актовые записи о рождении детей у граждан следующих стран: Азербайджана - 135 (в 2012 году - 121);

Узбекистана - 114 (в 2012 году - 109);

Армении - 53 (в 2012 году - 44);

Казахстана - 38 (в 2012 году - 23);
Украины - 28 (в 2012 году - 14);
Грузии - 16 (в 2012 году - 1);
Молдовы - 5 (в 2012 году - 6);
Беларуси - 5 (в 2012 году - 4).

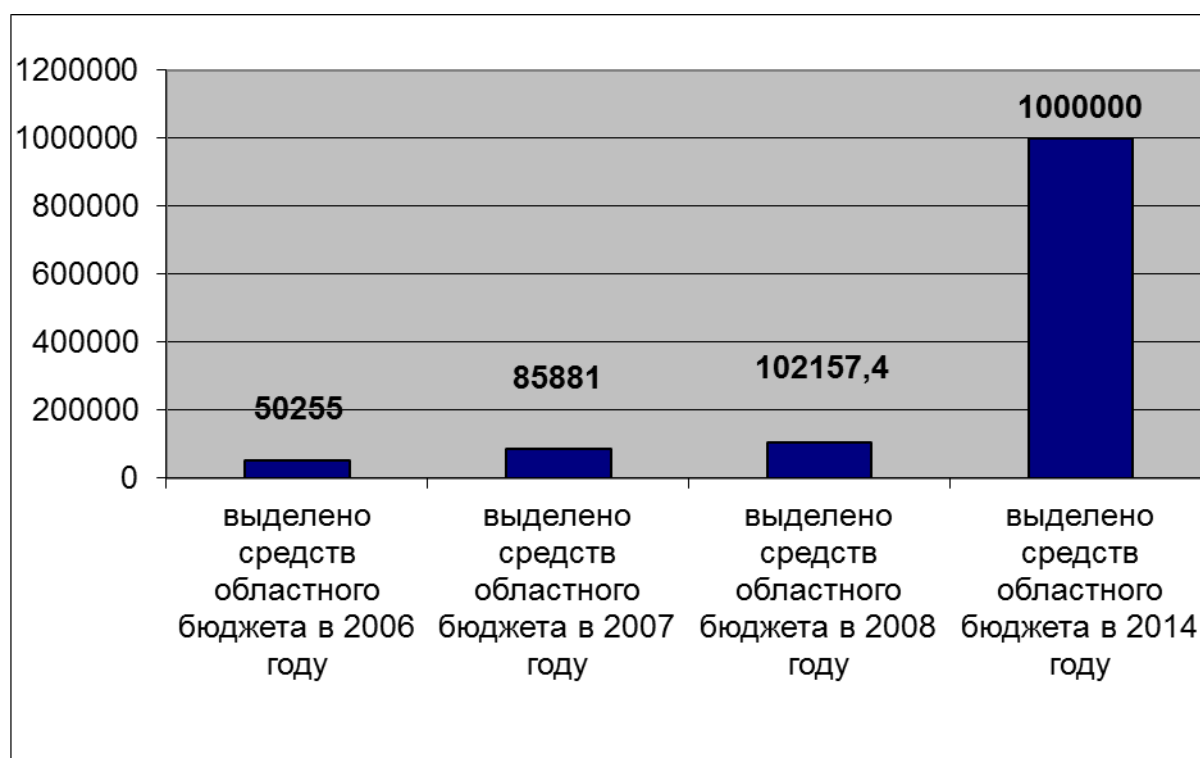
Всего составлено 52 (в 2012 году - 62) акта о рождении ребёнка, родившегося на территории Свердловской области, у родителей - граждан дальнего зарубежья: Вьетнам - 30; Китай - 9; США - 2; Испания - 2. Турция - 2;

Безусловно, большая часть этих детей осталась с родителями, но в целом доля детей, рождённых в браках с гражданами иностранных государств, остаётся незначительной, но не считается с этим явлением нельзя. Его надо учитывать, предлагая потенциальным родителям детишек.

• **Обеспечение сирот и оставшихся без попечения в возрасте до 18 лет жилыми помещениями, поскольку многие потенциальные приёмные родители волнуются, что ожидает ребят, когда им исполнится 18 лет.**

В соответствии с законодательством Свердловской области из бюджета области были выделены в 2006 году 50255 тыс. руб.; в 2007 году 85881 тыс. руб.; в 2008 году - 102157,4 тыс. руб.

В 2014 году на обеспечение жильем детей-сирот выделено 1 197,158 млн рублей, из них средства областного бюджета составляют 1 000,0 млн рублей, средства федерального бюджета 197,158 млн рублей.



В том числе, на обеспечение жильём детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Свердловской области, выделено 720,8585 млн рублей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по договорам социального найма (исполнение судебных решений) - 476,2995 млн рублей.

Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учёте в целях предоставления жилых помещений государственного специализированного жилищного фонда Свердловской области по состоянию на 01.07.2014 года составляет 6 195 человек.

Численность лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учёте в целях предоставления жилых помещений государственного специализированного жилищного фонда Свердловской области и завершивших обучение в образовательных учреждениях и не обеспеченных жильём - 1957 человек, из них:

- 168 человек - получают вторую специальность и проживают в общежитии учебного заведения, либо в общежитии, предоставленном по месту работы;
- 1008 человек - проживают у родственников или в семье бывших опекунов;
- 515 человек - проживают у друзей (знакомых) или по договору коммерческого найма;
- 40 человек - проживают в жилых помещениях, принадлежащих им на праве собственности (приняты на учёт в связи с тем, что площадь жилого помещения менее учётной нормы) или в жилых помещениях на условиях социального найма, право пользования которыми они приобрели;
- 32 человека - проживают в жилых помещениях манёвренного жилого фонда либо предоставлены во временное пользование органами местного самоуправления;
- 1 человек - является служителем русской православной церкви и проживает при церкви;
- 8 человек - проживают в интернатах и реабилитационных центрах;
- 23 человека - проходят службу по призыву в Вооруженных силах Российской Федерации;
- 30 человек - отбывают наказание в виде лишения свободы;
- 132 человека - не имеют постоянного места жительства либо их место жительства не известно.

На 28.08.2014 г. в Министерстве строительства и развития инфраструктуры Свердловской области на исполнении находятся:

- ✓ 674 судебных решения об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот по договорам социального найма.

Для их исполнения:

- 96 квартир распределены гражданам данной льготной категории и администрациями муниципальных образований Свердловской области ведётся работа по заключению с ними договоров социального найма;

- 10 квартир находятся в стадии распределения (адресный перечень квартир направлен в администрации муниципальных образований области);

- 376 квартир находятся в стадии строительства. Ввод в эксплуатацию строительных объектов ожидается в период 2014-2015 гг.

Для исполнения оставшихся 192 судебных решений:

- на строительство (приобретение) 96 жилых помещений размещён государственный заказ;

- на 52 квартиры в соответствии с планом графиком государственный заказ размещён в сентябре 2014 года;

- по оставшимся 44 квартирам государственный заказ будет размещён в I полугодии 2015 года.

Итого за период 2010-2014 годов исполнено 1422 судебных решения об обеспечении жильём детей-сирот по договорам социального найма, из них в 2014 году - 388 судебных решений.

- ✓ 1480 судебных решений об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот по договорам найма специализированных жилых помещений.

Для их исполнения:

- 16 квартир распределены гражданам данной льготной категории и в настоящее время администрациями муниципальных образований Свердловской области ведётся работа по заключению с ними договоров найма специализированных жилых помещений;

- 49 квартир находятся в стадии распределения (адресный перечень квартир направлен в территориальные управления социальной политики области);

- 587 квартир находятся в стадии строительства. Ввод в эксплуатацию строительных объектов ожидается в период 2014 - 2015 годов;

- для исполнения оставшихся 828 судебных решений:

- на строительство (приобретение) 200 жилых помещений размещён государственный заказ;

- по оставшимся 628 квартирам государственный заказ будет размещен в I полугодии 2015 года, при условии выделения дополнительного финансирования.

Итого за период 2013-2014 годов исполнено 208 судебных решений об обеспечении жильём детей-сирот по договорам найма специализированных жилых помещений, из них в 2014 году - 185 судебных решений.

Основные причины длительного не обеспечения жильём данной категории лиц и не исполнения судебных решений:

- ограниченные финансовые возможности региона;

- строительство (приобретение) жилья для детей-сирот производится путём размещения государственного заказа на эти цели в соответствии с федеральным законодательством, регулирующим размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот на территории Свердловской области регулярно проводятся электронные аукционы на приобретение (строительство) жилых помещений, однако во многих муниципальных образованиях аукционы признаются несостоявшимися по причине отсутствия заявок на участие в них.

В адрес Уполномоченного по правам человека обращаются граждане, ставшие сиротами или оставшиеся в возрасте до 18 лет без попечения родителей, которые на момент обращения за жилыми помещениями уже достигли возраста 23 лет и которым по этой причине отказывают в поставке на учёт для предоставления жилья, направляя всех этих людей в суды. К сожалению, опыта решения своих проблем в судебном порядке они не имеют, а платных юристов не могут себе позволить. Уполномоченный по правам человека заключила в 2008 году Соглашение со Свердловской областной гильдией адвокатов о бесплатной юридической помощи (адвокаты сопровождают эту категорию в судах, Уполномоченный по правам человека выступает в качестве третьего лица со своим мнением по делу).

По мнению экс-руководителя органа опеки и попечительства г. Нижнего Тагила Ж.Я. Санниковой в Свердловской области сайтом №1 должен стать сайт о детях «Чужих детей не бывает» или «Возьми меня в семью» и т.п.

Для привлечения внимания населения области к обеспечению приоритета семейного воспитания детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо в системе проводить встречи с представителями областных и муниципальных средств массовой информации, общественных объединений, то есть «всем миром» решать имеющиеся проблемы.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что сосредоточившись на создании законодательства, материально-финансового обеспечения процесса перевода ребят в замещающую семью из госучреждений, мы мало сделали по психологическому, педагогическому сопровождению. Нужно изменить установки в обществе с помощью средств массовой информации. Общество остаётся консервативным и сложно перестраивается на восприятие гражданского долга, личных потребностей и искреннего желания взять детей на воспитание в семью. В сельской местности именно это может служить причиной отказа семей взять на попечение ребёнка.

Отсутствие квалифицированных кадров по сопровождению таких семей, тоже может служить причиной расставания с приёмным ребёнком: тотальный контроль за поступками, за графиком участия в воспитании малыша, за появлением ушибов на теле, которые неизбежны в детском возрасте.

Например, когда замещающие родители построили во дворе качели, им прямо было указано: если случится что с ребёнком – отвечать будете серьёзнее, чем за родного, но он уже стал родным! Это, именно это слово должно быть паролем и для семьи и для тех специалистов, которые с семьей работают.

Конечно, остро необходима деятельная ассоциация родителей, взявших детей на воспитание. Такая социально-ориентированная неправительственная организация может сделать больше, чем государственные структуры, поскольку знает цену каждому детскому «синячку», ночному плачу и обидам, которые у этих ребят острее. И, конечно, их искренних поцелуев – цена особая.

Уполномоченный по правам человека
в Свердловской области
Т.Г. Мерзлякова

30 марта 2015 года