

(Продолжение. Начало на 1–5-й стр.).

Ранее Уполномоченный по правам ребенка неоднократно поднимал вопрос о стоимости социального контракта в Свердловской области. Тридцать тысяч рублей на пять лет – это не те деньги, на которые можно осуществить эффективный выход из трудной жизненной ситуации, в которую попадают некоторые, в первую очередь многодетные, а также малоимущие неполные семьи. Опыт такой работы других субъектов Российской Федерации говорит о минимально необходимой сумме в размере 100 000 рублей.

Но Свердловская область пошла еще дальше. Постановлением Правительства Свердловской области от 10 декабря 2020 г. № 922-ПП «стоимость» социального контракта была увеличена до 300 000 рублей (!).

Как результат, если в 2020 году социальных контрактов с семьями с детьми было заключено 18, то в 2021-м более 5000!

По вопросам защиты прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации

1. О сопровождении приемных семей

В настоящее время одной из наиболее актуальных проблем в сфере опеки и попечительства является отсутствие эффективной модели социального сопровождения приемных семей.

Ситуация свидетельствует о том, что социальное сопровождение приемных семей недостаточно эффективно, так как при возникновении каких-либо сложностей у опекуна с воспитанием несовершеннолетнего и выстраиванием с ним внутрисемейных отношений опекуны, не находя поддержки со стороны органов социальной политики, зачастую, не видя иного выхода, отказываются от исполнения своих опекунских обязанностей.

Так, в 2021 году в адрес Уполномоченного по правам ребенка обратился председатель Правления Свердловской региональной общественной организации «Союз приемных родителей», сообщивший о бездействии территориальных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних г. Нижний Тагил в отношении приемной семьи.

В ходе организованной Уполномоченным проверки было установлено, что в данной приемной семье под опекой находилось 10 несовершеннолетних детей. При передаче последних четырех несовершеннолетних будущему опекуну не предоставили информацию об индивидуальных особенностях их развития и психоэмоциональном состоянии. Кроме того, не были предоставлены рекомендации по дальнейшему воспитанию и выстраиванию внутрисемейных отношений, хотя, пока несовершеннолетние находились в госучреждении, у них наблюдались вспышки агрессии.

Позтому не вызывает удивления, что в ходе очередного патронажа семьи специалистами Комплексного центра социального обслуживания населения Тагилстроевского района г. Нижний Тагил было установлено, что «обстановка в семье эмоционально нестабильная. Детско-родительские отношения находятся на низком уровне». Пришлось проводить консилиум по данной семье, по итогам которого принимать решение о переводе троих подопечных на кризисное сопровождение. При этом остальные дети, проживающие в приемной семье, не были включены в «кризисную» программу. А сама программа кризисного сопровождения включала в себя только проведение индивидуальных консультаций с несовершеннолетними и консультации с попечителем на преодолении конфликтных ситуаций, т. е. совместная работа детей с приемными родителями не была предусмотрена.

Как результат, опекуном было принято решение о помещении двоих несовершеннолетних детей в государственное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, так как она самостоятельно не справлялась с их воспитанием, и в семье имелись сложности по выстраиванию внутрисемейных отношений. При этом опекун несовершеннолетних ранее, т. е. в период 2019-2020 гг., уже обращался в Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Тагилстроевского района г. Нижний Тагил с просьбой о том, чтобы психолог учреждения организовал индивидуальную работу с семьей на дому, так как она вместе с детьми живет удаленно от Центра. Однако ей было отказано в организации данных занятий, а иных вариантов оказания помощи предложено не было.

По итогам проверки было подготовлено заключение Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области, которое направлено в соответствующие органы и учреждения для устранения выявленных недостатков в деятельности территориальных органов и учреждений системы профилактики.

Необходимо также отметить, что анализ действующего механизма и порядка взаимодействия территориальных органов и учреждений системы профилактики показал отсутствие индивидуального подхода в работе с приемной семьей, что и является причиной неэффективной реабилитации по проблеме.

Данная ситуация указывает на то, что необходимо изменить действующий алгоритм социального сопровождения замещающих семей. Социальное сопровождение следует организовывать сразу, еще при подготовке к передаче детей на воспитание в семью. Будущих опекунов и попечителей необходимо знакомить со всеми поведенческими особенностями несовершеннолетних, сведениями об их уровне развития и психолого-эмоциональном состоянии. Давать конкретные рекомендации по выстраиванию дальнейших внутрисемейных отношений, которые будут закреплены в программе сопровождения.

Кроме этого, в программу сопровождения замещающих семей, а также в программу реабилитации несовершеннолетнего, в случае его нахождения в государственном учреждении с целью социальной реабилитации, необходимо обязательно включать самих опекунов и попечителей, чтобы работа с семьей была более эффективной. Необходимо разрабатывать единую комплексную программу сопровождения семьи, в которую будут включены все несовершеннолетние дети.

Помимо этого, важно отметить, что на сегодняшний день одним из наиболее важных вопросов, в том числе связанных с социальным сопровождением приемных семей, является переподготовка приемных родителей. Проблема заключается в том, что дети растут, меняются их мировоззрение, морально-этические установки, и к этому должен быть готов замещающий родитель.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым ввести обязательную подготовку будущих опекунов-родственников и переподготовку приемных родителей с учетом возрастных особенностей детей, их психологического состояния в целях профилактики возврата детей из замещающих семей.

2. О временной передаче в семьи граждан воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как инструменте социализации и адаптации детей

В Свердловской области ежегодно увеличивается доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях граждан. Так, например, если в 2016 году доля детей данной категории, воспитывающихся в семьях, составляла 88,5%, то в 2021 году – 91,4%, а в 2021 году – 91,6%.

С целью активизации устройства детей, относящихся к группе риска по семейному устройству, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1688 «о некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» был принят беспрецедентный комплекс мер, в том числе материального стимулирования граждан к приему детей в свои семьи на воспитание. Например, на региональном уровне в 2013 году была установлена единовременная выплата за усыновление (удочерение) детей, относящихся к группе риска по семейному устройству, в размере 400 тысяч рублей – в случае усыновления детей-инвалидов (за каждого), в размере 200 тысяч рублей при усыновлении (удочерении) детей, являющихся полнородными (не полнородными) братьями и (или) сестрами, а также детей старше 10 лет; увеличен размер ежемесячного вознаграждения приемных родителей в зависимости от возраста и состояния здоровья подопечных.

Эти и другие меры способствовали увеличению количества фактов устройства детей, оставшихся без попечения родителей и наименее востребованных гражданами, в замещающие семьи.

На 01.07.2021 г. из общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на учете в органах опеки и попечительства (18335 детей), доля воспитанников интернатных учреждений составляла 8,6%, но, если перевести проценты в абсолютные цифры, это более 1600 детей. Это все те же дети из многодетных семей, дети-инвалиды и дети подросткового возраста, которые зачастую отказываются от семейного устройства. Они имеют право выражать свое мнение.

Мы все понимаем, что семейное воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, является единственной эффективной технологией, формирующей у ребенка необходимые жизненные навыки для успешной социализации в период самостоятельной жизни.

Каким бы логистированным, профессиональным, систематизированным ни было постинтернатное сопровождение, оно будет малоэффективным, если у выпускника не сформированы основные мотивы, умения и навыки, морально-нравственные ориентиры, необходимые в самостоятельной жизни.

Постановление Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» в своем изложении предложило модель организа-

ции для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нацеленную как раз на подготовку детей к взрослой жизни, в том числе через создание модели семьи в рамках учреждения.

Увы, создать настоящую семейную атмосферу в детском доме объективно невозможно. Поэтому и в отношении этих детей необходимо принимать дополнительные меры по обеспечению их права жить и воспитываться в семье, а также наиболее активно использовать тот арсенал, который уже имеется в распоряжении органов опеки и попечительства и организаций, в которых воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Так, зарекомендовавшие себя в прошлом технологии не утратили своего значения, а приобрели новое осмысление, содержание и целеполагание. Речь идет о Постановлении Правительства Российской Федерации от 19.05.2009 № 432-ПП «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории РФ», которое нормативно очертило условия и порядок передачи детей в так называемые «гостевые семьи».

Временная передача ребенка в семью не является формой устройства ребенка и применяется в интересах детей в целях обеспечения их воспитания и гармоничного развития. Это форма помощи ребенку без оформления его постоянного проживания в семье. В выходные, праздничные или каникулярные дни ребенок на правах гостя посещает семью и кратковременно проживает в ней. Данный режим дает возможность ребенку получить моральную поддержку и помощь не только пока он в гостях у наставника, но и во время его нахождения в учреждении, а затем и в будущей самостоятельной жизни. У ребенка появляется «родственник», друг, что делает его не таким одиноким, повышает его самооценку.

Ребенок может пребывать в семье до трех месяцев, а в определенных исключительных случаях до полугода. При этом решение о его передаче в семью принимает директор учреждения.

Нужно отметить, что гражданин, временно принявший ребенка в семью, не является его законным представителем, эти функции остаются за учреждением. Сотрудники учреждения отслеживают психологическое состояние ребенка после посещения семьи, взаимодействуют с принимающей семьей, помогают адаптироваться семье и ребенку к новым условиям.

Есть немало положительных примеров, когда после временного пребывания ребенка в семье складывались отношения, формировалась привязанность, и ребенок обретал семью либо приобретал в лице взрослых членов гостевой семьи наставников и значимых для себя взрослых.

Так, в 2020 году, в период первой волны пандемии, из учреждений гражданами было принято 364 ребенка, из них 144 ребенка впоследствии остались проживать в этих семьях в качестве приемных детей.

Данная форма работы уникальна с точки зрения предупреждения возвратов детей из приемных семей по причине сложившихся отношений, отсутствия взаимопонимания между родителем и приемным ребенком. Она практикуется сегодня органами опеки и попечительства перед принятием решения о передаче ребенка в семью на постоянной основе в сложных случаях (например, при передаче в семью детей-инвалидов, подростков, одновременно нескольких детей).

На время пребывания ребенка в семье государство обеспечивает ее денежными средствами, либо продуктами наборами для организации питания несовершеннолетнего сироты.

Учитывая положительный опыт использования данной формы временной передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семью, предлагаю активизировать в данном направлении работу Министерства социальной политики, органов опеки и попечительства и организаций, в которых воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, с привлечением некоммерческих общественных организаций, с целью обеспечения права ребенка жить и воспитываться в семье, создания условий для его успешной адаптации и социализации после завершения пребывания в интернатном учреждении.

3. О превентивной медиации

Если кратко – «трудная жизненная ситуация» – это обстоятельство или обстоятельства, которые ухудшают условия жизнедеятельности гражданина и последствия которых он не может преодолеть самостоятельно. То есть без участия третьего лица.

Медиация – это способ разрешения конфликта с участием третьей незаинтересованной стороны.

На взгляд Уполномоченного по правам ребенка, самое лучшее средство разрешения конфликта – это его минимизация на начальном этапе, а в лучшем случае его недопущение. В нашем контексте – это превентивная, упреждающая медиация.

Можно выделить три основные группы семей, фактическое состояние которых объективно относит их к категории находящихся в трудной жизненной ситуации.

Многодетная семья

Сам факт многодетности является ситуацией, порождающей ряд рисков появления конфликтных ситуаций. В первую очередь это величина прожиточного минимума такой семьи. Как правило, достаточно низкая, которая лежит в основе возникновения конфликтных отношений: по месту жительства (соседи), по месту учебы (буллинг, как со стороны одноклассников, так и со стороны педагогов, родителей других учеников).

Наличие детей из таких семей в классе, в группе требует от педагога самостоятельного либо с привлечением специалиста мониторить ситуацию формирования и функционирования детско-взрослого коллектива с учетом особенностей социального статуса детей и их родителей и принимать необходимые меры к недопущению конфликта с использованием различных социально-педагогических технологий, в том числе и медиативных.

Неполная семья

Эту категорию семей также смело можно отнести к разряду находящихся в трудной жизненной ситуации по разным причинам.

Первое. Низкий прожиточный минимум в связи с невыплатой алиментов одним из родителей.

Второе. Высокая криминализация и виктимность детей из неполных семей.

Почти две трети малолетних преступников – из неполных семей. Такая же картина складывается и по потерпевшим детям. Происходит это в силу неорганизованного досуга, переходящего в безнадзорность по причине занятости одинокого родителя и неучастия в его организации другого родителя.

И если учесть то, что 84% преступлений несовершеннолетних относятся к категории «имущественных», т. е. велосипеды, телефоны, мелкие кражи и т. д., то поле деятельности для медиаторов по «заглаживанию нанесенного вреда» более чем обширно.

Основой возникновения вышеперечисленных детских проблем является, в подавляющем большинстве случаев, развод или расставание родителей. И происходит это, за редким исключением, на фоне глубочайшего конфликта.

Именно в этот момент, а не на судебном заседании, должен появиться специалист, способный перевести этот в высшей степени эмоциональный процесс в принятие совместных решений и в первую очередь в интересах детей. Это касается и материального содержания, и порядка общения, и организации досуга и пр.

В этом случае роль медиатора переоценить просто невозможно.

Замещающая семья

Динамика устройства детей-сирот в замещающие семьи выглядит достаточно оптимистично. Тем не менее, конфликты в этих семьях случаются тоже. Этому подтверждение – цифры так называемых возвратов детей из семей. Как правило, в основе принятия такого решения приемными родителями лежат конфликтные отношения с подопечным.

Современная особенность создания замещающей семьи заключается в том, что в этот процесс все больше и больше вовлекаются взрослые дети, которые, как правило, уже имеют определенный жизненный опыт, привычки, установки, кстати, не всегда положительной направленности.

Уполномоченный по правам ребенка уверен в том, что на этапе создания приемной, опекунской семьи для ребенка «в возрасте» необходимо совместное формирование модели этой семьи с учетом интересов всех ее членов: приемных и кровных детей, замещающих родителей и родственников.

И еще один риск, который сопровождает замещающую семью. Это родители, лишенные или ограниченные в правах, родственники подопечного.

Суть ситуации предельно проста. Каким бы ни было решение суда, как бы ни складывалась ситуация, кровные мама и папа остаются мамой и папой, а ребенок – их ребенком. Зачастую приемные родители не заглядывают в будущее своих приемных детей. Ограничивают, а иногда и не допускают их общения с родными. Но рано или поздно дети становятся взрослыми, и неурегулированная в детстве ситуация выстраивания взаимоотношений со своими кровными родителями может вылиться в большую трагедию. Трагедию для всех.

Уполномоченному кажется, что использование потенциала медиативных технологий при создании полноценной приемной семьи, обеспечении ее бесконфликтного существования.

В данном случае и в ранее озвученных случаях мы снова говорим о превентивной, упреждающей медиации, как средстве минимизации или недопущения риска возникновения конфликтов в семьях, находящихся в трудной жизненной ситуации.

4. О нехватке мест в социально-реабилитационных центрах

Важно отметить, что в настоящее время в Свердловской области актуальной является проблема, связанная с нехваткой мест в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (например, СРЦН г. Краснотурьинска). Так, в случае выявления ребенка, находящегося в социально опасном положении, и необходимости проведения соответствующей социальной реабилитации, несовершеннолетнего помещают в то учреждение, где есть место. При этом в дальнейшем может возникнуть проблема, что семья проживает на одной территории, а ребенок был помещен в Центр, расположенный на другой территории. По этой причине организовать совместную работу законных представителей и ребенка затруднительно.

Таким образом, в данных ситуациях необходимо использовать формат «дневного стационара» государственных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также обязательно использовать ресурс семьи в процессе реабилитации ребенка, то есть включать законных представителей в процесс реабилитации в качестве исполнителей и соисполнителей программы.

По вопросам защиты прав и законных интересов ребенка в сфере охраны здоровья граждан

Пандемия коронавирусной инфекции стала беспрецедентным вызовом для системы здравоохранения всех регионов страны, и Свердловская область не стала исключением. Значительные ресурсы были сосредоточены на борьбе с вирусом, выработке мер по профилактике распространения заболевания и разработке вакцин, алгоритмов и методов лечения. Быстрое распространение нового заболевания вызвало существенный рост обращений граждан за медицинской помощью, затруднило проведение плановых процедур, усложнив процесс госпитализации, и обусловило необходимость введения дополнительных ограничительных мер и профилактических мероприятий.

В 2021 году к Уполномоченному по правам ребенка поступило 70 обращений, связанных с защитой прав и законных интересов детей в сфере охраны здоровья граждан (см. рис. 3).

Среди системных проблем, требующих принятия мер, можно выделить следующие.

1. Проблемы вакцинации по эпидпоказаниям

2021 год выявил наличие проблем в организации вакцинации детей по эпидпоказаниям. Так, к Уполномоченному по правам ребенка поступило обращение, из которого следовало, что ребенку было отказано в проведении вакцинации от ветряной оспы на бесплатной основе в рамках полиса обязательного медицинского страхования.

Проведя анализ действующих нормативно-правовых актов, касающихся обозначенного вопроса, Уполномоченный сделал вывод, что доводы заявителя обоснованы.

Так, пункт 3.7 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.3.2342-08 «Обеспечение безопасности иммунизации» определено, что плановая иммунизация детей и взрослых предусматривает введение вакцин в определенной последовательности, в установленные сроки. Совокупность этих сведений составляет Национальный календарь профилактических прививок.

Приказом Министерства здравоохранения РФ от 21 марта 2014 г. № 125н «Об утверждении национального календаря профилактических прививок и календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям» установлен перечень и периодичность проведения различных прививок как взрослому, так и детскому населению нашей страны. Приложением № 2 к обозначенному приказу установлен «Календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям», где включена прививка против ветряной оспы.

Необходимость проведения вакцинации по эпидемиологическим показаниям определяется эпидемиологической обстановкой в регионах и фиксируется в нормативных актах главных санитарных врачей в ведомств здравоохранения субъекта.

В Свердловской области такой документ издан – Приказ Министерства здравоохранения Свердловской области и Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области от 1 ноября 2017 г. № 1895-п/01-01-01/393, где также установлена необходимость вакцинирования и ревакцинации детского населения от ветряной оспы в соответствующих возрастных группах.

Для развития данных нормативных правовых актов Правительством Свердловской области принято постановление от 30 декабря 2020 года № 1018-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». Территориальной программой предусмотрены, за счет средств программы, организация и проведение иммунопрофилактики в рамках национального календаря профилактических прививок и календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям.

Кроме того, по обозначенному вопросу Уполномоченным по правам ребенка получены разъяснения от Территориального фонда обязательного медицинского страхования, исходя из которых следует, что в соответствии с Тарифным соглашением по ОМС на 2021 год²⁰ осмотр ребенка перед вакцинацией осуществляется бесплатно участковым врачом-педиатром. Однако в вышеизложенном разъяснении не было конкретизирующих понятий, при каких именно обстоятельствах вакцинопрепараты для проведения вакцинации по эпидемическим показаниям закупаются за счет средств бюджета, а когда за счет собственных средств граждан. Не определены и декретированные группы населения, для которых вакцинопрепараты предоставляются за счет средств бюджета.

В течение года к Уполномоченному по правам ребенка неоднократно обращались с жалобами на отказ лечебного учреждения вакцинировать несовершеннолетнего.

Например, поступило обращение от гражданки З. по вопросу отказа в вакцинации ребенка от ветряной оспы. Администрация детского лечебного учреждения Екатеринбурга сообщила, что в медицинскую организацию вакцина, закупленная за счет средств бюджета, не поступа-

²⁰ Приложение 4 к Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи в Свердловской области

Изменения структуры тематики обращений по вопросам здравоохранения в 2017-2021 гг.

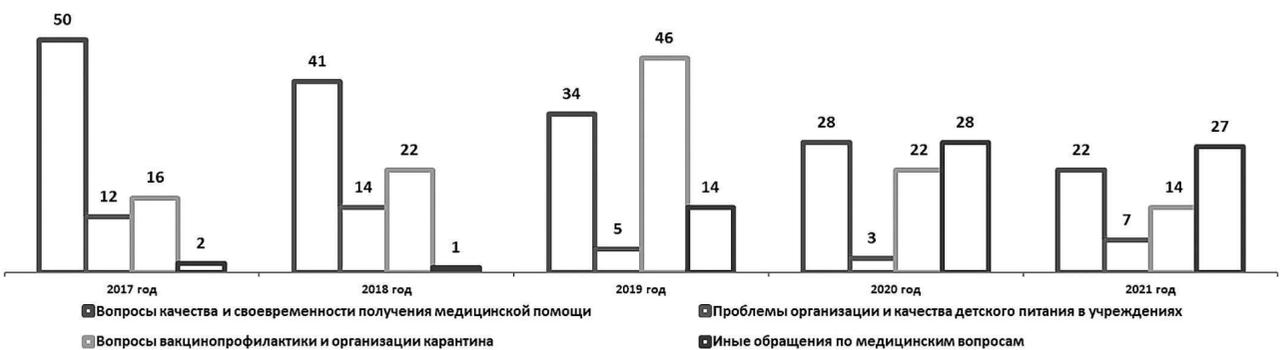


Рис.3. Структура обращений в сфере здравоохранения

(Продолжение на 7-й стр.).