

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПИСЬМО
от 30 июня 2008 г. N ИК-1105/06

**О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ
И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА ПО ПРОФИЛАКТИКЕ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА**

С целью оказания методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации Минобрнауки России направляет [Рекомендации](#) по повышению эффективности деятельности органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства.

Заместитель Министра
И.И.КАЛИНА

РЕКОМЕНДАЦИИ
**ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ
И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА ПО ПРОФИЛАКТИКЕ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА**

В соответствии с положениями [Концепции](#) демографического развития Российской Федерации на период до 2025 года, [Послания](#) Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализуется комплекс мер, направленных на развитие различных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - дети, оставшиеся без попечения родителей), на воспитание в семьи российских граждан как одного из приоритетных направлений демографической политики.

Сегодня многие регионы достигли относительных успехов в решении вопросов устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи. Общероссийская статистика семейного устройства детей указанной категории имеет в целом положительную динамику.

Вместе с тем одной из основных причин, препятствующих сокращению численности детей, оставшихся без попечения родителей, остается неэффективность работы по социальной реабилитации семей, находящихся в социально опасном положении.

В 2006 году впервые за последние годы число выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, сократилось по сравнению с предыдущим годом на 4,5%. В 2007 году эта тенденция продолжала сохраняться (в 2005 году - 133 тыс. детей, в 2006 году - 127 тыс., в 2007 году - 124 тыс.). При этом 80% из первично выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, - это так называемые социальные сироты, оставшиеся без родительского попечения по социальным причинам (нарушение прав ребенка, выражающееся в действиях родителей насильственного характера, а также в пренебрежении нуждами ребенка, уклонении от исполнения родительских обязанностей).

В связи с этим приоритетным направлением деятельности органов опеки и попечительства по защите прав и интересов детей, в том числе права ребенка на семью, является организация

профилактической работы с семьями и детьми (в первую очередь с семьями, находящимися в социально опасном положении), предусматривающая создание условий для своевременного выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, сохранения ребенка в его родной семье.

В качестве объекта профилактической и реабилитационной работы органа опеки и попечительства должны рассматриваться дети, еще не лишившиеся родительского попечения, находящиеся в обстановке, представляющей действиями или бездействием родителей угрозу их жизни или здоровью либо препятствующей их нормальному воспитанию и развитию, прежде всего дети из семей, где родители (иные законные представители) не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними (далее - дети, нуждающиеся в помощи государства).

Обязанность органов опеки и попечительства осуществлять профилактическую и реабилитационную работу с такими детьми установлена [ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации](#) <*> и должна быть конкретизирована в законодательстве субъекта Российской Федерации.

<*> В редакции Федерального [закона](#) от 24 апреля 2008 г. N 49-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об опеке и попечительстве", вступающего в силу с 1 сентября 2008 года.

Анализ ситуации в области защиты прав детей свидетельствует о том, что сложившаяся практика работы органов опеки и попечительства, социальных служб во многих случаях ориентирована не на оказание своевременной помощи семье, оказавшейся в социально опасном положении, а на вмешательство в ситуацию, достигшую критической точки, требующую, в частности, немедленного отобрания ребенка у родителей. При этом основным инструментом работы с такой семьей обычно является не социальная и психолого-педагогическая реабилитация семьи, а применение органами опеки и попечительства административных мер воздействия к родителям, не исполняющим обязанностей по содержанию и воспитанию детей, предусмотренных семейным, уголовным законодательством, законодательством об административных правонарушениях.

Результатом подобных действий в большинстве случаев становится утрата ребенком родительского попечения, изъятие его из семьи.

Только в 2007 году 4412 граждан ограничены в родительских правах, 66090 лишены родительских прав, из них 1816 - в связи с жестоким обращением с детьми.

Увеличение за период с 2003 по 2007 год в 1,5 раза числа ограничений и лишения одного или обоих родителей родительских прав свидетельствует о неэффективности всей системы профилактики безнадзорности, детского и семейного неблагополучия, отсутствии системной работы по сохранению ребенка в кризисной семье, предотвращению лишения родителей родительских прав.

**ДИНАМИКА ОГРАНИЧЕНИЯ И ЛИШЕНИЯ
ОДНОГО ИЛИ ОБОИХ РОДИТЕЛЕЙ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ
ЗА ПЕРИОД С 2003 ПО 2007 ГОД**

Год	Число выявленных детей, оставшихся без попечения родителей	Число детей, родители которых ограничены в родительских	Число детей, родители которых лишены родительских	Число детей, у которых оба родителя лишены родительских прав

		правах	прав	
2003	128951	3540	60743	31688
2004	132505	4261	65180	34840
2005	133034	4214	69664	37851
2006	127000	5389	74141	51985
2007	124384	5848	77416	53648

Для кардинального изменения ситуации в области сокращения численности детей, оставшихся без попечения родителей, необходим качественно иной подход к организации профилактики социального сиротства.

Вопрос о лишении родительских прав должен рассматриваться в качестве крайней меры воздействия на родителей, применяемой только в тех случаях, когда иные меры не дали результата.

Необходимо создать на уровне субъекта Российской Федерации, муниципального образования систему работы по профилактике социального сиротства, выявлению, учету и устройству детей, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни или здоровью или препятствующей их нормальному воспитанию и развитию, помощи семьям, находящимся в социально опасном положении, определить порядок взаимодействия в рамках указанной системы органов и учреждений различной ведомственной принадлежности.

Деятельность органа опеки и попечительства по профилактике социального сиротства должна быть ориентирована на выполнение следующих задач:

1. Своевременное выявление ребенка, проживающего в семье и находящегося в ситуации, угрожающей его жизни или здоровью или препятствующей его нормальному воспитанию и развитию.

Обязанность должностных лиц, организаций и иных граждан, которым становится известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка установлена [статьей 56 Семейного кодекса Российской Федерации](#).

[Пункт 2 статьи 9](#) Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" также предусматривает обязанность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних незамедлительно информировать орган опеки и попечительства о выявлении несовершеннолетних, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни или здоровью, препятствующей их нормальному воспитанию и развитию.

В частности, значительная роль в выявлении несовершеннолетних этой категории отводится учреждениям социального обслуживания, лечебно-профилактическим учреждениям, органам внутренних дел, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Необходимо учитывать, что в соответствии с [пунктом 4 статьи 6](#) Федерального закона от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" <*> полномочия органов опеки и попечительства по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки и попечительства, могут осуществлять образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - уполномоченные организации), в случаях и в порядке, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.

<*> Вступает в силу с 1 сентября 2008 года.

Выявление детей, проживающих в семье и нуждающихся в помощи государства, организуется органом опеки и попечительства. Непосредственное участие в этой работе могут принимать уполномоченные организации.

Должностные лица учреждений (дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, лечебных учреждений и других учреждений) и иные граждане, располагающие сведениями о детях, проживающих в семье и находящихся в результате действий или бездействия родителей в условиях, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, обязаны сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка.

На основании поступившего сообщения о том, что ребенок нуждается в помощи государства, органом опеки и попечительства в течение 3 дней с даты поступления информации осуществляется первичное обследование ребенка и семьи с целью проверки поступивших сведений о создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью ребенка либо препятствующих его нормальному воспитанию и развитию.

Орган опеки и попечительства обязан вести учет всех выявленных детей, в отношении которых по итогам первичного обследования подтвердились факты проживания в условиях, представляющих действиями или бездействием родителей угрозу их жизни или здоровью либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию. Учет целесообразно вести в журнале регистрации таких детей, а также на электронных носителях. Журнал должен быть пронумерован, прошнурован и скреплен печатью.

По итогам первичного обследования в случае отсутствия оснований к немедленному отобранию ребенка орган опеки и попечительства (уполномоченная организация) может принимать решение о проведении дополнительного обследования для решения вопроса о необходимости признания ребенка нуждающимся в помощи государства и выбора формы защиты его прав.

При проведении первичного и дополнительного обследований условий жизни и воспитания несовершеннолетнего орган опеки и попечительства (уполномоченная организация) выясняет:

- характер угрозы жизни и здоровью ребенка, имеющиеся факты, свидетельствующие о наличии такой угрозы или о жестоком обращении и насилии, пренебрежении интересами ребенка, повторяемости насилия, уязвимости ребенка в случаях проявления насилия по отношению к нему с учетом его возраста и состояния здоровья;

- основные потребности ребенка (состояние его здоровья, проблемы в образовании, умственное и психическое развитие, самосознание, общение с другими детьми, проблемы поведения, развитие навыков самообслуживания и соблюдение гигиенических норм);

- состав семьи ребенка (наличие и место жительства родителей, братьев, сестер, других близких родственников, привязанности и отношения ребенка с родителями, родственниками, их родительские компетенции и способность обеспечить основные потребности ребенка в уходе и воспитании, безопасности, стабильном интеллектуальном, физическом и психическом развитии, эмоциональном тепле);

- жилищно-бытовые условия, в которых находится несовершеннолетний (кто является собственником (нанимателем) жилого помещения, количество членов семьи, проживающих и зарегистрированных на данной площади, размеры и благоустройство помещения, его санитарно-гигиеническое состояние), доход родителей, наличие имущества у несовершеннолетнего и членов

семьи, семейную историю, уклад жизни семьи, распределение ролей в семье, наличие круга общения родителей, наличие других лиц, значимых для ребенка.

По итогам обследования специалисты органа опеки и попечительства (уполномоченной организации) составляют проект заключения о необходимости признания ребенка нуждающимся в помощи государства, включающий также и предложения по защите прав ребенка, его законных интересов (определение формы защиты прав ребенка и (или) формы, сроков и места его устройства, организация правовой, медицинской, социально-психологической помощи, обучения, досуга и иные мероприятия) и сроки их выполнения.

Заключение о необходимости признания ребенка нуждающимся в помощи государства является основанием для издания органом опеки и попечительства акта о признании ребенка нуждающимся в помощи государства и утверждении плана по защите его прав.

2. Организация профилактической и реабилитационной работы с ребенком и его семьей на начальной стадии возникновения семейных проблем для предотвращения изъятия ребенка из семьи.

Первоначальной формой защиты прав выявленного ребенка, нуждающегося в помощи государства, которую должен использовать орган опеки и попечительства из имеющегося арсенала форм защиты, является индивидуальная профилактическая работа с ребенком и его семьей.

Основной целью индивидуальной профилактической работы должно стать сохранение семьи, создание условий для воспитания ребенка в родной семье. Достижение указанной цели возможно при условии организации комплексного социально-психологического сопровождения семьи и ребенка для оказания помощи родителям в воспитании ребенка и осуществления эффективного контроля за условиями его жизни и воспитания.

В соответствии с [пунктом 2 статьи 12](#) и [статьей 13](#) Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" в компетенцию учреждений социального обслуживания, к которым относятся территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологической помощи и иные учреждения социального обслуживания, входит организация индивидуальной профилактической работы с семьями, находящимися в социально опасном положении, и детьми, нуждающимися в помощи государства, оказание им соответствующих социальных услуг. Поэтому руководитель органа опеки и попечительства по результатам обследования условий жизни и воспитания ребенка и издания соответствующего заключения ([пункт 5 статьи 6](#) вышеуказанного закона) вправе привлечь к осуществлению индивидуальной профилактической работы с указанными семьями и несовершеннолетними вышеперечисленные учреждения в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

3. Организация профилактической и реабилитационной работы с ребенком и его семьей после изъятия ребенка из семьи для обеспечения его возврата в родную семью.

Если по тем или иным причинам ребенок был изъят из семьи на основании [статей 69, 73, 77](#) Семейного кодекса Российской Федерации, органам опеки и попечительства необходимо во всех случаях, когда это возможно, принимать меры, обеспечивающие в дальнейшем возврат ребенка в родную семью. Указанные меры должны включать организацию реабилитационной работы с родителями, в том числе уже лишенными родительских прав или ограниченными в родительских правах, оказание им необходимой помощи с целью воссоединения ребенка с семьей.

Данное положение в полном объеме соответствует положениям Семейного [кодекса](#) Российской Федерации, предусматривающим, с одной стороны, приоритетность воспитания ребенка в родной семье, с другой - возможность восстановления родителей в родительских правах

или отмены ограничения родительских прав.

При этом следует учитывать, что в соответствии с [пунктом 13](#) Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. N 10 "О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей" суд вправе отказать в удовлетворении иска о лишении родительских прав даже в случае доказанности виновного поведения родителей с учетом характера их поведения, личности и других конкретных обстоятельств. В этом случае суд предупреждает родителей о необходимости изменения своего отношения к воспитанию детей, возложив на органы опеки и попечительства контроль за выполнением родителями родительских обязанностей.

В подобных случаях контроль за поведением родителей и условиями жизни ребенка в семье со стороны органа опеки и попечительства также не должен носить формальный характер. Осуществление указанного контроля должно сопровождаться реальной программой специальных реабилитационных мероприятий.

Все действия по реабилитации ребенка и семьи в целях предупреждения утраты ребенком родительского попечения, создания благоприятных условий для его проживания, воспитания и развития в родной семье, начиная с момента выявления ребенка, проживающего в семье и находящегося в ситуации, угрожающей его жизни или здоровью или препятствующей его нормальному воспитанию и развитию, должны осуществляться в рамках плана по защите прав ребенка.

Чрезвычайно важным условием эффективности реализуемых мероприятий является добровольное участие в них самих родителей. В связи с этим органу опеки и попечительства (уполномоченной организации) следует проводить с родителями разъяснительную работу, привлекать их, насколько это возможно, к обсуждению семейных проблем и способов их решения, составлению и последующему осуществлению плана совместных действий по нормализации обстановки в семье в интересах ребенка.

В частности, положительную роль в решении этого вопроса может сыграть введение системы социального (семейного) патроната над детьми и семьями, находящимися в социально опасном положении. Такая система в течение нескольких лет в различных формах внедряется в ряде субъектов Российской Федерации (Москве, Мурманской, Московской, Калужской, Томской, Тверской областях, Краснодарском, Пермском краях и др.). Накопленный опыт свидетельствует о ее состоятельности и эффективности. Основными этапами работы органов опеки и попечительства по социальному (семейному) патронату являются:

- выявление детей, проживающих в семьях и находящихся в ситуации, угрожающей их жизни или здоровью или препятствующей их нормальному воспитанию и развитию;
- первичное обследование детей и их семей для планирования форм защиты прав детей;
- составление плана по защите прав детей;
- осуществление социального (семейного) патроната над ребенком в семье;
- текущая оценка социального и морально-психологического статуса семьи, динамика изменений в семье;
- осуществление предварительной опеки <*> (временного устройства ребенка в замещающую семью с возвратом в кровную семью, если работа с семьей дала положительные результаты);
- постоянное устройство ребенка в замещающую семью при невозможности возврата в кровную семью.

<*> [Статья 12](#) Федерального закона от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", вступающего в силу с 1 сентября 2008 года.

Указанная работа в целях ее максимальной эффективности должна включать следующее:

- первичную оценку положения ребенка в семье с позиции соблюдения его прав и законных интересов;
- предварительную оценку положения ребенка с позиции необходимости защиты его прав и законных интересов, определение характера необходимой помощи ребенку и семье;
- составление проекта плана по защите прав ребенка с включением социального (семейного) патроната как составного элемента;
- утверждение плана по защите прав ребенка;
- осуществление социального (семейного) патроната - предоставление помощи ребенку и семье в соответствии с договором о социальном патронате и планом работы;
- проведение текущей оценки положения ребенка и социального статуса семьи;
- заключительную оценку;
- внесение изменений в план по защите прав ребенка (прекращение работы с семьей, либо отобрание ребенка с последующей работой по возвращению ребенка в семью, либо решение вопроса об ограничении в родительских правах и др.).

В случае, если родители ребенка ограничены в родительских правах или лишены родительских прав либо если ребенок не изъят из семьи, но по социально-психологическим показаниям его пребывание в семье в данный момент является нецелесообразным, ребенок с учетом его возраста, особенностей развития, правового статуса может быть временно устроен в соответствующее учреждение системы образования, социальной защиты населения, здравоохранения.

В частности, одним из вариантов устройства детей школьного возраста является их направление в общеобразовательную школу-интернат. В соответствии с Типовым [положением](#) об общеобразовательной школе-интернате, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. N 612, основными задачами общеобразовательной школы-интерната являются оказание помощи семье в воспитании детей, формирование у них навыков самостоятельной жизни, обеспечение социальной защиты детей.

В общеобразовательную школу-интернат принимаются в первую очередь дети, нуждающиеся в помощи государства, в том числе дети из многодетных и малообеспеченных семей, дети одиноких матерей, отцов, дети, находящиеся под опекой (попечительством). В тех районах, где отсутствуют образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общеобразовательную школу-интернат могут быть приняты дети данной категории.

Зачисление детей в общеобразовательную школу-интернат производится по заявлению родителей (законных представителей), а в отдельных случаях - по решению органов опеки и попечительства, муниципальных органов управления образованием.

Кроме того, необходимо широко использовать возможности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органов социальной защиты населения (социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних,

социальных приютов для детей).

4. Организация информационно-просветительской и реабилитационной работы с родителями (иными законными представителями) детей, направленной на повышение их сознательности, компетентности, оказание им соответствующей психологической, педагогической, социальной, медицинской, правовой помощи.

Система образования располагает значительным потенциалом в повышении уровня педагогической культуры, просвещении родителей в вопросах воспитания детей. В связи с этим органам регионального и муниципального уровней, осуществляющим управление в сфере образования, следует уделять особое внимание проблемам семейного воспитания, профилактики социального сиротства, активизации взаимодействия родительской и педагогической общественности, используя при этом различные формы и методы работы.

В качестве одной из наиболее действенных форм такой деятельности может рассматриваться организация родительского всеобуча, в рамках которого следует обращать внимание родителей (иных законных представителей) детей на следующие актуальные вопросы:

- права детей в соответствии с [Конвенцией](#) о правах ребенка, другими международными документами, российским законодательством;

- обязанности родителей по обеспечению воспитания, развития, содержания детей, получения ими обязательного общего образования;

- права родителей (защищать права и законные интересы детей, выбирать формы обучения, образовательные учреждения и др.);

- ответственность родителей за неисполнение или ненадлежащее исполнение родительских обязанностей (семейно-правовая, гражданско-правовая, административная, уголовная), основания и последствия отобрания детей у родителей, лишения родительских прав и ограничения в родительских правах;

- роль родителей в профилактике безнадзорности, правонарушений, формировании здорового образа жизни несовершеннолетних;

- защита прав детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях граждан (усыновленных, находящихся под опекой (попечительством), в приемных семьях и др.);

- оказание родителям психолого-педагогической и социально- правовой помощи в воспитании детей;

- обеспечение родителей (законных представителей) информацией об органах и учреждениях, оказывающих психологическую, медицинскую, педагогическую, социальную, правовую помощь несовершеннолетним с проблемами в развитии, обучении, поведении, социальной адаптации, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав ребенка, а также о существующих возможностях организации творческого досуга и занятости детей и подростков.

Мероприятия, связанные с организацией родительского всеобуча, могут проводиться в рамках родительских собраний, "горячих линий", посредством размещения соответствующих материалов на теле- и радиоканалах, в печатных средствах массовой информации, сети Интернет.

Для решения перечисленных задач деятельности органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства необходимо завершить работу по совершенствованию регионального законодательства в связи с передачей с 1 января 2008 года в соответствии с Федеральным [законом](#) от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в связи с вступлением в силу с 1 сентября 2008 года Федеральных законов от 24 апреля 2008 г. [N 48-ФЗ](#) "Об опеке и попечительстве" и [N 49-ФЗ](#) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об опеке и попечительстве" провести необходимые организационные мероприятия с целью обеспечения численности работников органов опеки и попечительства, исходя из [рекомендаций](#) Минобрнауки России (письмо от 25 июня 2007 г. N АФ-226/06) из расчета 1 штатная единица специалиста по охране прав детей не более чем на 2 тыс. детского населения в городе и не более чем на 1,5 тыс. детского населения в сельской местности.
