

Методические рекомендации по организации деятельности органов опеки и попечительства по выявлению и учету детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, родители которых своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию и развитию

В соответствии статьей 121 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) на органы опеки и попечительства возложена обязанность по защите прав и интересов детей в случаях отсутствия родительского попечения, в том числе детей, родители которых своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию и развитию.

Статьей 56 и 122 СК РФ установлена обязанность должностных лиц, организаций и иных граждан, которым становится известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов, а также о детях, указанных в ст. 121 СК, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка.

Это могут быть близкие родственники ребенка, жилищные органы, органы ЗАГС (если при регистрации смерти или объявлении лиц умершими им станет известно об оставшихся без попечения детях), суд при вынесении соответствующих решений, органы внутренних дел (при взятии под стражу или осуждении к лишению свободы лиц, имеющих на попечении несовершеннолетних детей), другие должностные лица, руководители дошкольных учреждений, школ, детских поликлиник, а также общественные объединения, которые имеют сведения о таких детях, иные учреждения и граждане.

Пункт 2 статьи 9 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «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.

Органы опеки и попечительства устанавливают причины, по которым ребенок остался без родительского попечения. Оставление детей без попечения родителей может быть вызвано разными причинами. Их перечень трудно исчерпывающим образом установить в законе. Статья 121 СК РФ определяет лишь основные из них. Приходится иметь дело с причинами как объективного, так и субъективного характера. К первым относятся: смерть

родителей; признание родителей недееспособными; ограничение или лишение родителей родительских прав. Другие причины утраты родительского попечения - следствие либо невозможности защищать ребенка, заботиться о нем из-за пребывания родителей в условиях изоляции (местах лишения свободы, медицинском учреждении и т.п.), либо нежелания выполнять свой родительский долг. При наличии обстоятельств, перечисленных в статье 121 СК РФ, возникает обязанность органов опеки и попечительства принять меры по защите прав и интересов детей, которая одновременно является правом этих органов как уполномоченных государством на ее осуществление. В случае смерти родителей началом утраты родительского попечения является день смерти. При лишении родительских прав, ограничении в родительских правах, признании родителей недееспособными, утрата родительского попечения наступает с момента вступления решения суда в законную силу. То же самое относится к ситуации, когда родитель лишается свободы. В таких случаях за дату выявления нужно брать дату взятия под стражу. При болезни родителей утрата родительского попечения возникает, когда родителя помещают в медицинское учреждение.

Если точную дату утраты родительского попечения установить невозможно, она определяется в зависимости от конкретной ситуации представителем органа опеки и попечительства по местонахождению ребенка. После проверки поступившей в эти органы информации составляется акт обследования с выводами о наличии или отсутствии факта утраты родительского попечения.

Порядок проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей, утвержденный приказом Министерства образования и науки РФ от 14.09.2009 № 334 (приложение 1).

Целью такого обследования является выявление обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии родительского попечения над несовершеннолетним гражданином, а также выявление его родственников, которые могут обеспечить временный присмотр за ребенком.

На основании первичного обследования составляется акт обследования условий жизни несовершеннолетнего гражданина и его семьи, форма которого утверждена приказом Министерства образования и науки РФ от 14.09.2009 № 334 (приложение 2), содержащий в том числе выводы о наличии обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии родительского попечения либо о наличии условий, препятствующих нормальному воспитанию или развитию ребенка.

1. Если установлен факт отсутствия попечения родителей над несовершеннолетним гражданином:

Органы опеки и попечительства согласно СК РФ и пункту 3 Правил ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием (утверждены Постановлением Правительства РФ от 04.04.2002 № 217)

регистрирует данные о нем в журнале первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, а также обеспечивает временное устройство ребенка до решения вопроса о передаче его на воспитание в семью или в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В зависимости от обстоятельств ребенок незамедлительно должен быть определен в воспитательное, лечебное учреждение, учреждение социальной защиты населения.

Моментом возникновения у ребенка статуса «оставшегося без попечения родителей» следует считать установление органом опеки и попечительства факта отсутствия попечения его родителей. Учет необходимо вести в журнале первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, форма которого является приложением к Административному регламенту Министерства образования и науки РФ по исполнению государственной функции федерального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и выдачи предварительных разрешений на усыновление детей в случаях, предусмотренных законодательством РФ, утвержденному приказом Министерства образования и науки РФ от 12.11.2008 № 347 (приложение 3). Журнал должен быть пронумерован, прошнурован и скреплен печатью.

В соответствии со статьей 123 СК РФ принимаются меры по передаче детей в семью на воспитание, а при отсутствии такой возможности в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. До устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в организации обязанности опекуна (попечителя) исполняют органы опеки и попечительства.

То обстоятельство, что родители ребенка дали согласие на его усыновление непосредственно сразу после рождения ребенка, имеет значение, прежде всего, для процедуры усыновления. Согласно статье 129 СК РФ это согласие может быть отозвано родителем в любой момент до вынесения решения суда о его усыновлении.

Согласно пункту 1 статьи 147 СК РФ на период пребывания ребенка в учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выполнение обязанностей опекуна (попечителя) возлагается на администрацию этого учреждения.

Исходя из статьи 123 СК РФ статус законного представителя ребенка возвращается к органу опеки и попечительства как только пребывание в учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, заканчивается. Таким образом, если на момент выявления ребенка орган опеки и попечительства по месту его постоянного жительства совершил все требуемые по закону действия (внес сведения о ребенке в журнал первичного учета, передал информацию о ребенке региональному оператору), то после выпуска из учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ребенок продолжает состоять на учете как ранее выявленный в этом районе. Соответственно, право принятия решений в отношении этого ребенка принадлежит этому органу опеки и попечительства.

Если же при первичном выявлении ребенка указанные процедуры не были соблюдены, то при выпуске из учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо ставить ребенка на учет как вновь выявленного. При этом подлежит применению статья 122 СК РФ, исходя из которой руководитель учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из которого выпускается ребенок, должен сообщить о предстоящем выпуске в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. Получив эту информацию, орган опеки обязан внести сведения о ребенке в свой журнал первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, и далее действовать так, как предписано законом - обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве, затем обеспечить устройство ребенка и при невозможности передать ребенка на воспитание в семью направить сведения о таком ребенке по истечении месяца для учета в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

2. Если установлен факт нахождения несовершеннолетнего гражданина в семье, где родители своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию и развитию:

Органы опеки и попечительства учитывают такого ребенка в журнале учета таких детей, форма которого рекомендована письмом Министерства образования и науки РФ от 31.08.2010 № 06-364 (приложение 4). На данном этапе на каждого ребенка заполняются все графы журнала учета детей, находящихся в семьях, в которых родители своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию и развитию (далее – Журнал учета), кроме последних трех.

Органы опеки и попечительства направляют копию акта обследования несовершеннолетнего гражданина и его семьи в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципального образования для решения вопроса о постановке такой семьи на учет как находящейся в социально опасном положении. В Журнале учета в графу «Примечание» необходимо внести сведения о дате постановки такой семьи на соответствующий учет либо о дате рассмотрения ситуации в семье на заседании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципального образования, в ходе которого данная семья не была поставлена на учет.

В случае постановки семьи на учет как находящейся в социально опасном положении, орган опеки и попечительства в пределах своей компетенции составляет план мероприятий по защите их прав, с тем, чтобы по возможности не допустить их изъятия из семьи. Мероприятия по защите прав несовершеннолетнего, организуемые органом опеки и попечительства, включаются в межведомственную программу работы с семьей в случае её формирования. В Журнале учета в графу «Вид помощи, осуществляемой в

отношении семьи и ребенка, с указанием организации, оказывающей помощь, и ответственного лица» необходимо внести следующее: сведения о наличии плана органа опеки и попечительства по защите прав ребенка или межведомственной программы работы с семьей; сведения об организации (ответственном лице), контролирующей исполнение указанного плана или межведомственной программы.

В случае принятия решения о продлении работы с данной семьей по итогам реализации плана по защите прав ребенка или межведомственной программы в Журнале учета в графу «Вид помощи, осуществляемой в отношении семьи и ребенка, с указанием организации, оказывающей помощь, и ответственного лица» вносятся соответствующие сведения с указанием даты принятия такого решения.

Если семья снимается с учета как находящаяся в социально опасном положении по решению комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципального образования в связи с улучшением положения в Журнале учета в графу «Результаты оказания помощи» вносятся соответствующие сведения с указанием даты снятия семьи с учета.

Если в семье возникает непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью орган опеки в соответствии со статьей 77 СК РФ организует отобрание такого ребенка. Следует отметить, что учет отобранных детей в Журнале учета прекращается, о чем в графу «Результаты оказания помощи» вносятся соответствующие сведения, в том числе дата и номер акта об отобрании ребенка. Данный ребенок учитывается в журнале первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей. Орган опеки и попечительства согласно вышеуказанной статье СК РФ незамедлительно уведомляет прокурора, обеспечивает временное устройство ребенка и в течение семи дней после вынесения акта об отобрании ребенка обращается в суд с иском о лишении родителей родительских прав или об ограничении их родительских прав.

В случае приобретения ребенком статуса «оставшегося без попечения родителей» в Журнале учета в графу «Результаты оказания помощи» вносятся соответствующие сведения с указанием даты приобретения ребенком данного статуса.

Если ребенку, внесенному в Журнал учета и воспитывающемуся в семье, состоящей на учете как находящаяся в социально опасном положении, исполнилось 18 лет, то в графе «Примечание» делается соответствующая запись с указанием даты достижения им совершеннолетия.

Рекомендуем организовать работу по выявлению и учету детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, родители которых своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию и развитию, в соответствии с алгоритмом работы специалистов по опеке и попечительству (приложение 5).

Приложение 1

Утвержден
Приказом Министерства
образования и науки
Российской Федерации
от 14 сентября 2009 г. N 334

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОБСЛЕДОВАНИЯ УСЛОВИЙ ЖИЗНИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ГРАЖДАН И ИХ СЕМЕЙ

1. Настоящий Порядок определяет процедуру проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей (далее - обследование).

2. Обследование осуществляется с целью выявления обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии родительского попечения над несовершеннолетним гражданином (далее - ребенок, дети) в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения.

3. Обследование проводится органом опеки и попечительства либо образовательной организацией, медицинской организацией, организацией, оказывающей социальные услуги, или иной организацией, в том числе организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - организация), которой в установленном порядке передано полномочие органа опеки и попечительства по выявлению несовершеннолетних граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, включая обследование условий жизни таких несовершеннолетних граждан и их семей.

4. Основанием для проведения обследования являются поступившие в орган опеки и попечительства или организацию по месту фактического нахождения детей устные и письменные обращения юридических и физических лиц, содержащие сведения о детях, указанных в пункте 2 настоящего Порядка (далее - сведения).

5. Обследование проводится уполномоченным специалистом (специалистами) органа опеки и попечительства либо организации в течение трех дней со дня получения сведений.

6. При проведении обследования выявляются:

6.1 Уровень обеспечения основных потребностей ребенка.

6.1.1. Состояние здоровья: общая визуальная оценка уровня физического развития и его соответствие возрасту ребенка, наличие заболеваний, особых потребностей в медицинском обслуживании, лекарственном обеспечении; наличие признаков физического и (или) психического насилия над ребенком.

6.1.2. Внешний вид: соблюдение норм личной гигиены ребенка, наличие, качество и состояние одежды и обуви, ее соответствие сезону, а также возрасту и полу ребенка и так далее.

6.1.3. Социальная адаптация: наличие навыков общения с окружающими, навыков самообслуживания в соответствии с возрастом и индивидуальными особенностями развития ребенка, адекватность поведения ребенка в различной обстановке и так далее.

6.1.4. Воспитание и образование: форма освоения образовательных программ,

посещение образовательных учреждений, в том числе учреждений дополнительного образования детей; успехи и проблемы в освоении образовательных программ в соответствии с возрастом и индивидуальными особенностями развития ребенка; режим дня ребенка (режим сна, питания, их соответствие возрасту и индивидуальным особенностям), организация свободного времени и отдыха ребенка; наличие развивающей и обучающей среды.

6.1.5. Обеспечение безопасности: отсутствие доступа к опасным предметам в быту, медикаментам, электроприборам, газу и т.п., риск нанесения ребенку вреда как в домашних условиях, так и вне дома.

6.1.6. Удовлетворение эмоциональных потребностей ребенка.

6.2. Семейное окружение ребенка.

6.2.1. Состав семьи, кто фактически осуществляет уход и надзор за ребенком; наличие и место жительства близких родственников ребенка, степень участия родителей и других совместно проживающих лиц, родственников в воспитании и содержании ребенка; степень привязанности и отношения ребенка с родителями и членами семьи.

6.2.2. Отношения, сложившиеся между членами семьи, их характер; особенности общения с детьми, детей между собой; семейные ценности, традиции, семейная история, уклад жизни семьи, распределение ролей в семье, круг общения родителей; социальные связи ребенка и его семьи с соседями, знакомыми, контакты ребенка со сверстниками, педагогами, воспитателями.

6.3. Жилищно-бытовые и имущественные условия.

6.3.1. Жилищно-бытовые условия, в которых проживает ребенок: наличие и принадлежность жилого помещения, его общая и жилая площадь, количество комнат, благоустройство и санитарно-гигиеническое состояние; наличие у ребенка отдельного оборудованного места (комнаты, уголка) для сна, игр, занятий и так далее.

6.3.2. Структура доходов семьи: основные источники дохода (доходы родителей и иных членов семьи, алименты, пенсии, пособия, иные социальные выплаты); среднемесячный и среднедушевой доход семьи; сведения об имуществе и имущественных правах ребенка; достаточность доходов семьи для обеспечения основных потребностей ребенка (продукты питания, одежда и обувь, медицинское обслуживание, игрушки и игры, печатная и аудиовизуальная продукция, школьно-письменные и канцелярские принадлежности и так далее).

6.4. Наличие обстоятельств, которые создают угрозу жизни и здоровью ребенка, его физическому и нравственному развитию либо нарушают его права и охраняемые законом интересы; факты пренебрежительного, жестокого, грубого, унижающего человеческое достоинство обращения, оскорбления или эксплуатации ребенка, физического или психического насилия над ребенком, покушения на его половую неприкосновенность.

7. В ходе обследования используются такие формы получения сведений, как беседа с ребенком, его родителями и другими членами семьи, опрос лиц, располагающих данными о взаимоотношениях родителей с ребенком, их поведении в быту, наблюдение, изучение документов, учебных и творческих работ ребенка и другие.

При проведении обследования обеспечивается конфиденциальность персональных данных граждан.

8. По результатам обследования составляется акт обследования условий жизни несовершеннолетнего гражданина и его семьи (далее - акт обследования) по форме согласно приложению N 3 к приказу Минобрнауки России от 14.09.2009 № 334, содержащий:

оценку выявленных в ходе обследования обстоятельств, указанных в пункте 6 настоящего Порядка;

выводы о наличии условий, представляющих угрозу жизни или здоровью ребенка либо препятствующих его нормальному воспитанию и развитию;

выводы о наличии обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии родительского

попечения над ребенком;

рекомендации о форме защиты прав и законных интересов ребенка.

9. Акт обследования оформляется в течение 3 дней со дня проведения обследования, подписывается проводившим обследование уполномоченным специалистом органа опеки и попечительства или организации и утверждается руководителем органа опеки и попечительства или организации.

Акт обследования, проведенного организацией, оформляется в 2 экземплярах, один из которых направляется в соответствующий орган опеки и попечительства в течение 1 дня, следующего за днем его утверждения, второй хранится в организации.

Копия акта обследования, заверенная руководителем органа опеки и попечительства или организации, проводившей обследование, направляется родителям (законным представителям) ребенка в течение 3 дней со дня утверждения акта обследования при наличии сведений о месте жительства или месте пребывания родителей (законных представителей) ребенка.

Акт обследования может быть оспорен родителями (законными представителями) ребенка в судебном порядке.

10. При выявлении по результатам обследования обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии родительского попечения над ребенком, организация обязана в течение 1 дня, следующего за днем проведения обследования, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка.