

Задачи первого порядка

Борис Альтшулер

председатель правления РОО «Право ребёнка», член Общественной палаты РФ — заместитель председателя комиссии по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан



1 июня 2012 года Президентом Российской Федерации В. В. Путиным была утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы, а правительство РФ получило указание в трёхмесячный срок «утвердить план первоочередных мероприятий до 2014 года». В связи с этим Общественная палата Российской Федерации выдвинула ряд предложений, реализация которых сможет способствовать решению приоритетных задач Национальной стратегии уже в ближайшем будущем.

В «Национальной стратегии» сформулированы многие острые проблемы и поставлены задачи, в течение ряда лет находившиеся в поле зрения Общественной палаты РФ. За эти годы члены Общественной палаты совместно с общественными организациями и экспертным сообществом выработали комплекс рекомендаций по решению названных проблем. В связи с поручением президента России представители нескольких комиссий Общественной палаты (комиссии по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан, комиссии по образованию и др.) просуммировали данные рекомендации. Важнейший вклад в выработку представленных рекомендаций внесли НКО — члены межрегионального Координационного совета по делам детей-инвалидов и других лиц с ограничением жизнедеятельности при комис-

сии ОП РФ по социальной политике, сообщества многодетных семей, Всероссийское движение РДДДО («Российским детям — доступное дошкольное образование»), организации и эксперты по теме «ВИЧ и дети» и многие другие.

Летом 2012 года первый пакет рекомендаций Общественной палаты был направлен министру образования и науки России Дмитрию Ливанову (именно на подведомственное ему министерство правительством возложена ответственность за подготовку перечня первоочередных мер по реализации различных направлений «Национальной стратегии»).

ПЕРВЫЙ ПАКЕТ

Выборка проблем, затронутых первым пакетом рекомендаций Общественной палаты, заведомо неполна, однако поднятые в нём темы объединяет одно: все

они требуют безотлагательной работы. Для решения этих особо острых вопросов Общественная палата предлагает относительно малозатратные меры, позволяющие, тем не менее, разобраться с конкретными задачами в кратчайшие сроки.

В первый пакет, представленный министру образования и науки 12 июля 2012 года, вошло шесть разделов: проблема жилья (программа «Жилищный спасательный круг»), проблема недоедания детей из малоимущих семей, интернатные учреждения для детей-сирот, проблема распространения ВИЧ-инфекции среди детей, системообразующие предложения по строительству координированной системы защиты детства и семьи и новые принципы социального обслуживания.

Второй пакет мер будет носить образовательно-культурный харак-

тер: в нём предполагается рассмотреть вопросы доступности детских садов, детского досуга, вопросы спорта и туризма. Кроме того, второй пакет будет содержать предложения в проект Федерального закона «Об образовании в РФ», также он затронет тему защиты детей от вредной для них информации.

ЖИЛИЩНЫЙ ВОПРОС

Одна из основных тем, затрагиваемых в рекомендациях Общественной палаты, — тема доступного жилья. Острота жилищной проблемы, стоящей перед многими семьями с тремя и более детьми, не требует сегодня особых пояснений. Многодетные семьи, в особенности семьи, проживающие в том или ином регионе без регистрации, нередко попадают в тупиковые ситуации, для разрешения которых люди вынуждены обращаться к самым крайним мерам. К примеру, Любовь Мерекина, мать семерых детей и бабушка двоих внуков, ради того, чтобы получить шанс на решение собственной жилищной проблемы, летом 2012 года была вынуждена пойти на 17-дневную голодовку.

В связи с тем, что жилищная проблема многодетных и малоимущих семей в настоящее время не имеет системного решения, в безвыходном положении оказываются также тысячи законных очередников (прогнозируемое время ожидания их очереди в разных субъектах РФ составляет от 20 до 120 лет) и десятки тысяч тех, кого под разными предлогами на очередь не ставят, несмотря на неприемлемые жилищные условия.

Между тем уже сегодня в России существует позитивный опыт решения данной проблемы. Например, весьма удачный эксперимент по строительству арендного жилья социального найма реализуется сегодня в Чувашии. Стоимость аренды квартиры в домах социального найма составляет от 2 до 2,5 тысяч рублей в месяц (без учёта коммунальных услуг). На подобных условиях наём квартиры становится доступен для учителей, врачей, воспитателей детских садов, библиотекарей, пенсионеров и молодых семей. В данное жильё охотно переезжают те, кто ждёт своей очереди на квартиру.

Общественная палата РФ не раз обращалась к высшему руководству страны с предложениями учесть и обобщить этот опыт. Наконец эти предложения

были услышаны: в указе Президента Российской Федерации № 600 от 7 мая 2012 года было дано поручение Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации... до января 2013 г. обеспечить формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода».

СПАСАТЕЛЬНЫЙ КРУГ

Одна из главных сложностей, связанных с решением жилищного вопроса, состоит в том, что множеству российских семей решение требуется безотлагательно. С данной ситуацией связано инновационное предложение Общественной палаты, касающееся формирования указанного в поручении Президента РФ некоммерческого жилищного фонда. Общественной палатой разработана программа «Жилищный

спасательный круг», представляющая собой систему госаренды жилья, аренды у застройщиков, которые не могут реализовать готовые квартиры.

Социально значимая цель госаренды частного жилья — субсидируемая долгосрочная субаренда остро нуждающимся. Немаловажно, что стоимость жилья по данной программе в разы ниже стоимости покупки квартир: даже в Москве размер годовой аренды ста тысяч квартир (а это почти вся московская «вечная» очередь) составит менее трети годового бюджета Москвы 2012 года по статье «Жилище». Кроме того, программы «Жилищный спасательный круг» могут реализовать и частные благотворительные фонды.

Другое предложение палаты состоит в том, чтобы субсидии на аренду жилья малоимущим, многодетным семьям и семьям, не имеющим регистрации в регионе пребывания, сделать расходным обязательством бюджета Российской Федерации. Право на жи-

предложения

О первоочередных мерах по реализации некоторых приоритетных задач Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы

Семейное воспитание как надомный труд и реформа интернатной системы

«Создание системы профессионального сопровождения усыновителей, опекунов, попечителей, приёмных родителей в период адаптации и на последующих этапах жизни ребёнка» («Национальная стратегия действий...», глава 3 раздела V).

Для сокращения численности организаций для детей-сирот предлагается:

■ Внести в Семейный кодекс РФ понятия:

- семейный воспитатель, семейная воспитательная группа;
- профессиональное сопровождение;
- организация по сопровождению ребёнка и семьи.

■ Внести соответствующие изменения в Гражданский кодекс, Трудовой кодекс, Федеральный закон № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

■ В том числе необходимо:

дополнить Трудовой кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 3; № 30, ст. 3014, ст. 3033; 2003, № 27, ст. 2700; 2004, № 18, ст. 1690; № 35, ст. 3607; 2005, № 1, ст. 27; № 19, ст. 1752; 2006, № 27, ст. 2878; № 52, ст. 5498; 2007, № 1, ст. 34; № 17, ст. 1930; № 30, ст. 3808) главой 491, регулирующей порядок надомного труда семейных воспитателей.

■ Ограничить допустимое число воспитанников организаций для детей-сирот до 7–10 человек.

■ Внести в федеральное законодательство нормы «сопровождаемое проживание», «жильё с поддерживающими услугами». Предусмотреть выделение на данные цели помещений некоммерческого жилищного фонда — см. ниже пп. 2.1, 2.2.

лище, гарантированное Конституцией Российской Федерации, никто не отменял, и оно не должно зависеть от «прописки». Таким образом, региональные программы «Жилищный спасательный круг» должны осуществляться на основе софинансирования из бюджетов субъектов РФ и бюджета Российской Федерации.

Подробнее о программе «Жилищный спасательный круг» читайте на с. 6.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ ВОПРОС

Другой острый социальный вопрос, которому в рекомендациях Общественной палаты уделено большое внимание, — бедность и, как следствие, недоедание, от которого страдают тысячи российских детей. Российская продовольственная проблема связана не с тем, что в стране не хватает продуктов, говорят эксперты. Основной причиной роста цен на рынке является деятельность посредников, закупающих фермерскую продукцию по сверхнизким ценам и перепродающих её с неоправданно высокой наценкой. Эксперты Общественной палаты считают, что для исправления данной ситуации необходимо включить в программу развития АПК предложения Ассоциации крестьянско-фермерских хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР) по созданию кооперативных рынков и допуску кооперативов к госзаказу. Помимо этого Общественная палата предлагает такие меры борьбы с нищетой, как создание регио-



ФОТО: WWW.SHUTTERSTOCK.COM

нальных сетей продовольственных магазинов для бедных и разработка продовольственных электронных карт для льготников.

СЕМЕЙНЫЕ ЦЕННОСТИ

В разделе, посвящённом работе российских интернатов и детских домов, представители Общественной палаты говорят о необходимости разукрупнения детских интернатных учреждений и переориентации системы на устройство детей в семьи. Одна из основных мер, предлагаемых в рекомендациях, — введение надомного труда семейного воспитателя (патронатное воспитание) в качестве повсеместной практики. Эта форма должна быть занесена в Семейный кодекс РФ, в Трудовой кодекс, полагают эксперты, так как данное решение будет способствовать началу процесса перевода детей из интернатов на сопро-

вождаемые семейные формы воспитания. Параллельно нужно увеличивать количество семейных детских садов: популяризация должности воспитателя семейной группы детского сада решила бы проблему нехватки мест в дошкольных образовательных учреждениях, убеждены специалисты из Общественной палаты. Западный пример подтверждает эффективность данного метода. К примеру, во Франции 400 тысяч женщин работают на дому, обслуживая почти 2 миллиона детей.

ВИЧ. ПРОФИЛАКТИКА ПО ВЕРТИКАЛИ

Предложения Общественной палаты, касающиеся профилактики вертикальной передачи ВИЧ (от матери к новорождённому), предполагают введение жёстких обязывающих правил тестирования и дородовой терапии, а также включение в Нацпроект «Здоровье» расходов на бесплатное предоставление заменителей грудного молока всем нуждающимся ВИЧ-положительным мамам. Вопрос с заменителями материнского молока для ВИЧ-инфицированных женщин должен решаться на федеральном уровне, а не оставаться на усмотрение регионов, подчёркивают эксперты Общественной палаты.

Предоставление поддерживающей терапии, необходимых лекарств и заменителей молока должно осуществляться независимо от наличия у инфицированной женщины регистрации по месту жительства и прочих документов. Мигранты (внутренние или внешние), которым некуда обратиться за помощью или которые боятся это делать из страха депортации, представляют собой потенциальные очаги распространения ВИЧ-инфекции; для того чтобы обеспе-

предложения

Преодоление бедности семей с детьми и недоедания детей из бедных семей

Направление «Семейная политика детствосбережения»: «Меры, направленные на сокращение бедности среди семей с детьми» (глава 4 раздела II «Национальной стратегии...»).

В целях обеспечения продовольственной безопасности семей с детьми предлагается:

- Учесть в программе развития АПК на 2013–2020 годы предложения по развитию производственно-сбытовых сельскохозяйственных кооперативов и кооперативных рынков; законодательно облегчить доступ к участию в торгах на госзаказ сельхозпроизводителей, в том числе сельхозкооперативов.
- Создать при органах соцзащиты сетей социальные магазины, снабжаемые производителями напрямую, минуя «сетевиков».
- Ввести для нуждающихся категорий населения продовольственную электронную карту, дающую право получения либо приобретения продуктов питания на фиксированную месячную сумму.
- Внести в Уголовный кодекс РФ изменения, классифицирующие картельные ценовые сговоры как особо тяжкие уголовные преступления.

чить себе защиту на этом поле, необходимо отказаться от бюрократического подхода к здравоохранению, полагают разработчики проекта.

ЗАЩИТИТЬ, РАЗДЕЛЯЯ

Что касается системы защиты детства и семьи, то главное предложение Общественной палаты по данному вопросу — разделить заказчика индивидуальных услуг и их поставщиков: до тех пор, пока эти функции совмещены в профильных ведомствах, у чиновников которых нет заинтересованности в достижении результата, самые существенные проблемы могут не решаться годами. Для того чтобы заказчик услуг имел возможность эффективно организовать работу, должна существовать приближённая к населению местная власть (преобразованные муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав). Работу поставщиков услуг должен оплачивать бюджет субъекта РФ. Такой способ действий позволит демонтировать предоставление услуг населению и привлечь к этому делу социально ориентированные НКО.

Одновременно необходимо внести в Семейный кодекс формулировку, запрещающую формальный подход органов опеки и попечительства при решении судьбы ребёнка и семьи: Семейный кодекс и Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», нацеленные на защиту семьи и детства, не могут быть одновременно запрограммированы на систематическое плановое выявление новых сирот.

Помимо прочего, в новом Законе «Об основах социального обслуживания в РФ» должно быть дано определение базовой формы социального обслуживания как планового междисциплинарного сопровождения случая. При этом соответствующие услуги должны оказываться в первую очередь по месту жительства, учёбы — без помещения в интернат. Такие изменения в законодательстве позволят использовать имеющийся социальный ресурс для помощи семьям с детьми-инвалидами, для профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства и т. п.

Предлагаемые меры могут кардинально и в кратчайшие сроки изменить качество жизни детей России, убеждены эксперты Общественной палаты.

Источник: «Российская газета»

предложения

Дети и ВИЧ: профилактика вертикальной передачи и социальной исключённости

«Национальная стратегия действий...» ставит такие задачи, как расширение профилактики вертикальной передачи ВИЧ-инфекции и СПИДа, сокращение до трёх-шести месяцев срока установления ВИЧ-статуса ребёнка и т. п.

Для реализации этих задач предлагается:

- Осуществить обновление нормативной базы, регламентирующей проведение мероприятий по профилактике вертикальной передачи ВИЧ-инфекции:
 - установить обязательность дородового обследования и обеспечения антиретровирусной химиопрофилактикой всех беременных ВИЧ-положительных женщин, в том числе не имеющих регистрации или гражданства РФ;
 - закрепить обязательность консультирования профильными специалистами перед родами ВИЧ-инфицированных женщин;
 - предусмотреть финансирование из федерального бюджета заменителей грудного молока (ЗГМ) для детей, рождённых ВИЧ-положительными матерями.
- Вменить лечебным учреждениям (центрам «СПИД», женским консультациям, родильным домам) в обязанность обслуживание беременных ВИЧ-положительных женщин, не имеющих регистрации или гражданства РФ, предусмотрев финансирование, наличие дополнительных мест и препаратов.

Межведомственная координация, профилактика социального сиротства, социальный патронат

«Направление "Создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребёнку правосудия" в части реформы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и органов опеки и попечительства» (главы 1–4 раздела VI «Национальной стратегии...»).

- Скорейшее принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"», регламентирующего межведомственный координирующий функционал комиссий по делам несовершеннолетних.
- В структуре Правительства РФ сохранить высокий статус Правительственной КДНиЗП и предусмотреть создание в аппарате Правительства отдела по информационно-аналитическому и нормативно-методическому обеспечению деятельности Правительственной КДНиЗП.
- Внести в федеральное законодательство изменения, регламентирующие разграничение полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления.
- В целях преодоления практики массового разделения детей и родителей и исключения формального командно-административного подхода в решении вопросов о судьбе ребёнка и семьи, предлагается:
 - в статьях 69, 70, 73, 77 Семейного кодекса РФ, регламентирующих лишение либо ограничение родительских прав и отобрание ребёнка у родителей, установить невозможность принятия этих решений в отрыве от плана индивидуальной профилактической работы.
- Узаконить такую форму профилактической работы с кровной семьёй, как социальный патронат.