

Профессиональный стандарт специалиста органов опеки и попечительства

Г.В. Семья,

доктор психологических наук, член Координационного совета при Президенте Российской Федерации по реализации «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» (руководитель рабочей группы «Равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства»), сопредседатель экспертного совета Комитета Госдумы по вопросам семьи, женщин и детей, международный эксперт, gvsemia@yandex.ru

Обосновывается введение профессионального стандарта специалиста органов опеки и попечительства с учетом психологических особенностей целевых групп клиентов. Описывается ситуация с квалификацией специалистов, сложившаяся в нашей стране, международные тенденции деятельности в области защиты прав несовершеннолетних в странах – участницах организации экономического сотрудничества и развития. Анализируется отражение темы трудовых функций в российском законодательстве. Раскрывается необходимость психолого-педагогических знаний для успешной работы специалиста органов опеки и попечительства, составлен перечень необходимых умений и знаний. Основной акцент в работе специалистов делается на сохранении ребенка в кровной семье на всех этапах работы с детским и семейным неблагополучием. Характеризуются тенденции развития профессиональной деятельности, связанные с развитием регионального законодательства по сравнению с федеральным, с увеличением числа международных документов в области защиты прав детей, к которым присоединилась Россия. Подчеркивается, что требованием к образованию является дополнительная профессиональная переподготовка по новым программам на базе высшего образования по следующим специальностям и направлениям подготовки: юриспруденция, педагогика и психология, социальная педагогика и социальная работа.

Ключевые слова: профессиональный стандарт, защита прав детей, органы опеки и попечительства, специалист органов опеки и попечительства, трудовые функции, знания и умения, квалификация.

Основанием для разработки профессионального стандарта специалиста органов опеки и попечительства стало поручение Президента Российской Федерации по итогам первой Конференции Общероссийского народного фронта «Строительство социальной справедливости» 29 марта 2013 г.: разработать профессиональные стандарты для органов опеки и попечительства, в том числе по охране прав детей, а также профессиональные стандарты для социальных работников, психологи и других специалистов» [1].

Сложившийся в последнее время благодаря многочисленным публикациям в СМИ образ специалиста органов опеки и попечительства стал однообразно негативным. Отобрали ребенка из семьи – виноваты органы опеки, так как неправомерно вмешались в дела семьи; не успели отобрать, и ребенок пережил насилие – виноваты органы опеки, поскольку не отследили ситуацию. Сложилась парадоксальная ситуация: есть должность – специалист органов опеки, но нет профессии специалиста по защите прав детей. Как правило, в нашей стране специалист органов опеки и попечительства – это муниципальный или государственный служащий, требования к квалификации которых формулируются только правовые и «компьютерные», часто без учета специфики работы и необходимого

объема знаний для взаимодействия с особыми категориями детей, семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, специалистами разнообразных социальных организаций.

Сегодня в стране работает около 10 тыс. специалистов органов опеки и попечительства. Норматив нагрузки – один специалист на 2 тыс. детского населения, хотя во многих регионах он значительно выше.

Многие положения законодательства сформулированы недостаточно четко, например основания для отлучения ребенка от семьи или для лишения родительских прав, поэтому ключевым вопросом качества работы является уровень квалификации специалиста.

Проведенный в Москве в 2011–2012 гг. мониторинг показал, что из 918 специалистов органов опеки и попечительства 164 человека не имели высшего профессионального образования, 143 человека имели высшее профессиональное образование в областях, не связанных с деятельностью по защите прав детей, 260 человек были по образованию учителями-предметниками и только 273 человек имели высшее профессиональное образование по юриспруденции и 78 человек – по психологии.

Для выявления международных тенденций деятельности в области защиты прав несовершеннолетних рассмотрим примеры организации соответствующих служб в Норвегии, Франции и Финляндии – странах – участницах Организации экономического сотрудничества и развития.

Обязанности и функции органов опеки и попечительства Норвегии¹ (Barnevern) изложены в Законе № 100 «Об органах опеки и попечительства» от 17 июля 1992 г. Служба опеки и попечительства существует в каждом муниципалитете.

В Норвегии воспитание детей и забота о них являются, в первую очередь, обязанностью родителей. Но иногда и родителям необходима помощь в воспитании ребенка в течение короткого или длительного периода, так как они сами оказываются в сложной жизненной ситуации. Родители бывают иногда не в состоянии самостоятельно обеспечить ребенку ту заботу и опеку, в которой он нуждается. В таких случаях органы опеки и попечительства несут ответственность за помощь родителям.

Органы опеки несут особую ответственность за заботу о наиболее уязвимых детях. Они должны защищать детей в случае пренебрежительного отношения родителей к своим родительским обязанностям и бороться с физическим или моральным насилием над ребенком в семье. Органы опеки и попечительства должны помогать и поддерживать родителей в выполнении их родительских обязанностей, но они также обязаны вмешаться, если их усилия не приводят к положительному результату.

В Норвегии от соискателей на данную должность требуется соответствующий уровень знаний и опыт практической работы в органах социального обеспечения, а дополнительная теоретическая и профессиональная подготовка являются факторами, которые принимаются во внимание при решении вопроса о приеме соискателей в учебные заведения.

Согласно законодательству Франции, с 1958 г. воспитательная помощь находится в компетенции судьи по делам несовершеннолетних. На организацию социальной помощи детству, подчиненную президенту областного совета, возлагается ответственность осуществлять административную охрану и защиту детства. Организация социальной помощи детству объединяет ряд служб, работой которой руководит администрация в составе инспекторов по делам детства.

¹ Информация предоставлена Министерством по делам детей, равноправия и социальной интеграции Норвегии.

Ключевая фигура правовой охраны детства – судья по делам несовершеннолетних, его работа нацелена на мобилизацию всех воспитательных, психологических и материальных средств, для того чтобы восстановить способность родителей осуществлять в полной мере их родительские права.

В Финляндии законодательная база в сфере прав ребенка и их защиты включает в себя около 50 законов, касающихся самых разнообразных сфер жизнедеятельности.

Закон о защите детей четко устанавливает, что все дети имеют право на безопасное, сбалансированное и всестороннее развитие и необходимую защиту своих прав и интересов, независимо от их гражданской принадлежности, происхождения и имущественного положения.

Финское государство в лице своих официальных учреждений стремится поддерживать родителей и/или опекунов в выполнении их задач по воспитанию ребенка. Окончательное решение в случае нарушения прав детей принимает должностное лицо службы защиты детей в социальной службе.

Закон гарантирует ребенку особую защиту ввиду его физической и умственной незрелости. В том случае, если родители по каким-либо причинам не в состоянии справиться со своими обязанностями и задачами по воспитанию ребенка, государственные органы обязаны вмешаться в ситуацию. При этом государство обязано найти наиболее щадящий подход к решению ситуации, при котором право на самоопределение как семьи, так и ребенка ущемляется наименьшим образом.

Никто, кроме социальных работников, сотрудников полиции и судей, не может знать всех подробностей каждого конкретного случая, и любой комментарий со стороны изначально несет в себе домыслы и догадки. В соответствии с законодательством Финляндии, представители официальных органов не вправе освещать подробности в ситуациях, связанных с нарушениями прав несовершеннолетних детей. Этот принцип существует для защиты личности ребенка от гласности, унижения, ознакомления всего круга родственников и знакомых с теми подробностями личной жизни ребенка, которые в итоге послужили поводами для вмешательства социальных органов.

Таким образом, в европейских странах тот объем работы, который в России в соответствии с российским законодательством должен выполнять специалист органов опеки и попечительства, выполняется, как правило, комплементарно представителями государственных органов, социальными работниками, специализированными судьями.

Предмет работы специалистов органов опеки и попечительства, в отличие от всех других специалистов социальной сферы, – это права ребенка. Из этого вытекает цель их трудовой деятельности – содействие защите прав и законных интересов, социальных и иных государственных гарантий детей, включая установленные в международных договорах и соглашениях с участием Российской Федерации.

В период подготовки профессионального стандарта были опрошены более 300 специалистов, проведено три круглых стола с общим числом участников – 168 человек. Единодушным стало мнение, что наряду с правовыми знаниями важную роль играют знания из области психологии и педагогики, основ управления; 96 % опрошенных уверены в необходимости специальной подготовки специалиста органов опеки и попечительства (необходимость отдельного образовательного стандарта), было выдвинуто условие обеспечения качественной работы – сократить нагрузку на одного специалиста до 1 тыс. детей или до 1,5 тыс. детей, если будут предусмотрены дополнительные ставки при значительном увеличении клиентов (например, большинству выпускников из числа детей-сирот предоставили жилье в одном районе).

Для выявления полномочий специалистов органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет были проанализированы

законодательство, статистика, методические материалы и пособия [2–4]. В результате анализа были выделены **шесть основных направлений деятельности специалистов органов опеки и попечительства**.

1. Охрана прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее дети-сироты).

1.1. Выявление и устройство:

- выявление и учет несовершеннолетних, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства;
- своевременное выявление детей-сирот, проведение обследования условий их жизни, установление факта отсутствия родительского попечения и ведение учета таких детей;
- выбор формы устройства детей-сирот;
- направление сведений о ребенке-сироте, в случае невозможности его устройства на воспитание в семью, в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, для учета;
- обеспечение преимущественного права передачи ребенка на воспитание в семью родственникам;
- обеспечение временного устройства ребенка, являющегося иностранным гражданином, при отсутствии родительского попечения;
- установление опеки (попечительства) над несовершеннолетними (предварительной опеки или попечительства);
- передача детей-сирот на воспитание в приемную семью, на патронатное воспитание;
- заключение договора об осуществлении опеки (попечительства) в отношении несовершеннолетнего подопечного на возмездных условиях;
- подготовка заключения о возможности временной передачи ребенка (детей) в семью гражданина, постоянно проживающего на территории Российской Федерации.

1.2. Работа с кандидатами в замещающие родители:

- подбор, учет и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах;
- подготовка заключения о возможности быть усыновителями, опекуном (попечителем), приемным родителем, патронатным воспитателем;
- информирование кандидатов в замещающие родители о возможных формах устройства ребенка в семью, об особенностях отдельных форм устройства ребенка в семью, о порядке подготовки документов, а также оказание содействия в подготовке таких документов.

1.3. Защита прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- составление и утверждение планов по защите прав ребенка;
- осуществление контроля за условиями содержания, воспитания и образования детей-сирот;
- выдача разрешения на отдельное проживание попечителей и их несовершеннолетних подопечных;

- исполнение обязанностей опекуна (попечителя) до устройства детей-сирот на воспитание в семью или под надзор в организации для детей-сирот;
- заявление о государственной регистрации рождения найденного (подкинутого) ребенка, родители которого неизвестны;
- заявление о государственной регистрации рождения ребенка, оставленного матерью, не предъявившей документа, удостоверяющего ее личность, в медицинской организации, в которой происходили роды или в которую обратилась мать после родов;
- получение согласия законного представителя ребенка, компетентного органа государства, гражданином которого является ребенок, на усыновление (удочерение), передачу под опеку (попечительство) ребенка, являющегося иностранным гражданином;
- выдача разрешения родителям, ограниченным в родительских правах, на контакты с ребенком.

1.4. Охрана имущественных прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- выдача предварительных разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных, в том числе согласие на отчуждение жилого помещения;
- принятие мер по защите жилищных прав, сохранности имущества детей-сирот;
- назначение и выплата денежных средств на содержание подопечных;
- выдача опекунам и попечителям разрешения и обязательные для исполнения указания в письменной форме в отношении распоряжения имуществом и доходами подопечных, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно.

1.5. Контроль за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в семью:

- проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества;
- осуществление надзора за деятельностью опекунов (попечителей), деятельностью организаций для детей-сирот;
- осуществление контроля за условиями жизни и воспитания усыновленного ребенка в течение первых трех лет после усыновления (до достижения ребенком возраста 18 лет в случае назначения усыновителю ежемесячной компенсационной выплаты);
- осуществление мониторинга соблюдения прав и законных интересов детей-сирот, переданных на воспитание в семью, исполнения обязанностей законными представителями ребенка.

1.6. Защита прав детей, устроенных на воспитание в семьи граждан:

- освобождение или отстранение опекуна (попечителя) от выполнения возложенных на него обязанностей в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством;
- предъявление в суд требования об отмене усыновления ребенка в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством.

1.7. Содействие семьям, принявшим детей на воспитание:

- оказание помощи опекунам и попечителям несовершеннолетних граждан в реализации и защите прав подопечных;

- заключение договоров о сопровождении семей, принявших ребенка (детей) на воспитание;
- осуществление сопровождения семей, принявших ребенка (детей) на воспитание.

1.8. Содействие защите прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- оказание содействия лицам из числа детей-сирот в возрасте от 18 до 23 лет в защите их прав и интересов;
- установление постинтернатного патроната, заключение договоров и осуществление контроля;
- осуществление мониторинга адаптации к самостоятельной жизни выпускников организаций для детей-сирот, лиц из их числа в возрасте от 18 до 23 лет после окончания ими учреждений профессионального образования.

2. Помощь семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации: установление социального патроната и заключение договоров о социальном патронате.

3. Споры об осуществлении родительских прав:

- представление суду актов обследования условий жизни ребенка и лица (лиц), желающего принять его на воспитание в семью, а также основанное на этих актах заключение при рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей;
- возможность обязать родителей (одного из них) не препятствовать общению близких родственников с ребенком;
- участие в принудительном исполнении решений судов, связанных с отобранием ребенка и передачей его другому лицу (лицам).

4. Участие в судебных процессах: обращение в суд с иском в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц или неопределенного круга лиц по их просьбе.

5. Защита прав и интересов детей:

- составление и утверждение планов по защите прав ребенка;
- немедленное отобрание ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится, при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью;
- защита имущественных и личных прав несовершеннолетних;
- объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипированным);
- выдача согласия на установление отцовства в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством;
- выдача согласия на заключение трудовых договоров с учащимися, достигшими возраста 14 лет, для выполнения в свободное от учебы время легкого труда, не причиняющего вреда здоровью и не нарушающего процесса обучения;
- предъявление в суд требования о признании брака недействительным в случае, если брак заключен с лицом, не достигшим брачного возраста, при отсутствии разрешения на заключение брака до достижения этим лицом брачного возраста, и участие в суде;

– выдача согласия на усыновление ребенка несовершеннолетних родителей, не достигших возраста 16 лет, в случае отсутствия у них родителей или опекунов (попечителей);

– принятие решения о проведении профилактических осмотров, психиатрического освидетельствования и госпитализации в психиатрический стационар несовершеннолетних в возрасте до 15 лет в случае возражения одного из родителей либо при отсутствии родителей или иного законного представителя;

– передача ребенка, являющегося иностранным гражданином, компетентному органу государства, гражданином которого является ребенок.

6. Защита интересов детей в случае наличия противоречия между интересами родителей и детей: назначение представителя для защиты прав и законных интересов детей в случаях, предусмотренных ст. 64 Семейного кодекса Российской Федерации.

Последние принятые поправки в законодательство России по поддержке российского усыновления позволяют выделить отдельную трудовую функцию, учитывая ее значимость, – содействие приоритету семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и сохранению ребенка в кровной семье в пределах своей компетенции.

Анализ трудовых функций, связанных с реализацией законодательства, позволяет выделить четыре обобщенные трудовые функции. Основанием для их выделения является ребенок с его правами и льготами в разных жизненных ситуациях: 1) ребенок с его правами в повседневной жизни в рамках, определенных законодательством; 2) ребенок и его кровная семья, находящиеся в трудной жизненной ситуации; 3) ребенок-сирота или ребенок, оставшийся без попечения родителей, до 23 лет; 4) ребенок-сирота, находящийся на воспитании в замещающей семье, и сама семья – как субъект оказания помощи и поддержки.

Для этого специалист должен владеть следующими умениями, которые во многом определяются психолого-педагогическими знаниями:

- оценивать ситуации с точки зрения благополучия ребенка;
- выявлять признаки и последствия жестокого обращения и насилия в отношении несовершеннолетнего;
- выявлять признаки и последствия вовлечения детей в порнографию, проституцию, непосильный детский труд, трафикинг и др.;
- анализировать и прогнозировать последствия принимаемых решений;
- общаться с разными категориями граждан, с детьми разных возрастных групп;
- работать в межведомственной команде, разрешать конфликты, вести деловые переговоры;
- вести документацию, составлять запросы в различные органы исполнительной власти, организации, вести электронный документооборот;
- адаптироваться к новой ситуации и принимать новые, инновационные подходы в решении поставленных задач и пр.

Система знаний специалиста органов опеки и попечительства является интегративной, междисциплинарной и должна включать в себя, помимо правовых, знания в следующих областях (по результатам опроса 92 специалистов органов опеки из 54 субъектов РФ):

– *психология, педагогика* – возрастная психология; психология девиантного поведения (алкоголизация, наркомания, конфликт с законом и пр.); педагогика воспитания; ненасильственная педагогика; психология и педагогика разрешения конфликтов; семейная педагогика и психология;

– *медицина* – медицинские диагнозы и последствия заболеваний для развития ребенка, основания для отнесения детей к группам здоровья, признаки и последствия жестокого обращения и насилия и пр.;

– *экономика* – социальные выплаты детям-сиротам, изучение и проверка документов на возмещение денежных средств, начисление выплат (материальной помощи и пр.);

– *социология* – проведение опросов, обработка результатов, изучение общественного мнения и пр.;

– *управление* – основы менеджмента, формирование команды.

Проведенный анализ деятельности специалистов органов опеки за последние несколько лет показывает наличие следующих *тенденций*.

1. Расширение компетенции специалистов органов опеки и попечительства в связи со следующими обстоятельствами:

- полномочиями, установленными Семейным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами (установление и выплата новых пособий, зачастую дифференцированных по разным региональным основаниям, сопровождение замещающих семей, установление гражданства детей);

- расширением категорий судебных дел с участием специалистов органов опеки и попечительства;

- расширением полномочий по защите имущественных прав;

- расширением категорий граждан, с которыми взаимодействуют специалисты (лица из числа детей-сирот, кандидаты в замещающие родители, приемные родители).

2. Увеличение категорий дел с иностранным участием (детей и взрослых). Согласно законодательству, не проводятся разграничения между защитой прав детей – граждан Российской Федерации и детей, имеющих иностранное гражданство, или детей без гражданства, что приводит к росту числа клиентов.

Растет число международных актов, к которым присоединяется Россия, многие положения которых реализуют специалисты органов опеки и попечительства. Только в 2013 г. ратифицированы Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (вводит единые стандарты в борьбе с детской проституцией, порнографией и торговлей детьми) и Факультативный протокол Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (расширяет спектр мер, которые страны-участники должны принимать для защиты детей).

3. Увеличение количества дополнительных полномочий, которые устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации.

4. Усиление необходимости учитывать мнение детей, при решении вопросов, их непосредственно касающихся: в «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2014 годы» этому моменту посвящено отдельное стратегическое направление.

5. Рост потребности в психолого-педагогических знаниях для осуществления деятельности специалистами органов опеки и попечительства.

Литература

1. Выступление Президента РФ В.В. Путина на Конференции Общероссийского народного фронта в Ростове на Дону 29 марта 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/17767> (дата обращения: 15 сентября 2013).
2. Правовая компетентность специалистов, осуществляющих функции опеки и попечительства над несовершеннолетними. М: АНО «ЦНПРО», 2012. 298 с.
3. *Семья Г.В., Зайцев Г.О., Зайцева Н.Г.* Эффективность работы в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, преодоления социального сиротства органов исполнительной власти и местного самоуправления города Москвы в 2011 г. М.: Вариант, 2012. 184 с.
4. *Семья Г.В., Шульга Т.И.* Организация межведомственной системы взаимодействия специалистов, работающих в сфере опеки и попечительства, в отношении несовершеннолетних и преодоления социального сиротства. М.: Вариант, 2011. 132 с.

Professional standard of specialist of guardianship and custodianship agency

G.V. Semya,

Doctor of Psychology, Member of the Coordinating Council of the President of the Russian Federation on the implementation of the "National Strategy for Action for the Benefit of Children for 2012-2017" (Head of the Working Group "Equal opportunities for children in need of special care of the state"), Co-chairman of the Expert Council of the State Duma Committee of the Family, Women and Children, International Expert, gvsemia@yandex.ru

We justified the introduction of the professional standard of specialist of guardianship and custodianship agency taking into consideration the psychological characteristics of the target group of customers. We describe the situation in our country with qualification of professionals, the international trends in the field of protection of the rights of minors in the countries – members of the Organization for Economic Cooperation and Development. We analyze the reflection of the theme of labor functions in the Russian legislation. We reveal the need for psychological and pedagogical knowledge for successful professional of guardianship authorities, compile a list of the necessary skills and knowledge. The main focus of the work of specialists is to maintain the child in the biological family at all stages of working with child and family problems. We characterize the trends in professional activities related to the development of the regional legislation in comparison with federal, increased number of international instruments to which Russia joined in the protection of children's rights. It is stressed that a requirement for education is additional retraining for new programs on the basis of higher education in the following professions and fields of study: law, pedagogy and psychology, social pedagogy and social work.

Keywords: professional standards, protection of children's rights, guardianship and custodianship agency, specialist of the guardianship authorities, work functions, skills, qualifications.

References

1. Vystuplenie Prezidenta RF V.V. Putina na Konferencii Obsherossiiskogo narodnogo fronta v Rostove na Donu 29 marta 2013 g. [Elektronnyi resurs]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/17767> (data obrasheniya: 15 sentyabrya 2013).
2. Pravovaya kompetentnost' specialistov, osushestvlyayushih funkcii opеki i popechitel'stva nad nesovershennoletnimi. M: ANO «CNPRO», 2012. 298 s.
3. Sem'ya G.V., Zaicev G.O., Zaiceva N.G. Effektivnost' raboty v sfere opеki i popechitel'stva v otnoshenii nesovershennoletnih, preodoleniya social'nogo sirotstva organov ispolnitel'noi vlasti i mestnogo samoupravleniya goroda Moskvy v 2011 g. M.: Variant, 2012. 184 s.
4. Sem'ya G.V., Shul'ga T.I. Organizaciya mezhvedomstvennoi sistemy vzaimodeistviya specialistov, rabotayushih v sfere opеki i popechitel'stva, v otnoshenii nesovershennoletnih i preodoleniya social'nogo sirotstva. M.: Variant, 2011. 132 s.