

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(**Н И У « Б е л Г У »**)

СОЦИАЛЬНО-ТЕОЛОГИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

КАФЕДРА СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

**СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СЕМЕЙНОГО ЖИЗНЕУСТРОЙСТВА
ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ:
МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ**

Дипломная работа

**студентки очной формы обучения
направления подготовки 39.03.02 Социальная работа
4 курса группы 87001202
Селиховой Елены Николаевны**

Научный руководитель
старший преподаватель кафедры
социальной работы
Сазонова Е.С.

Рецензент
Начальник отдела опеки, семьи,
материнства и детства Управления
социальной защиты населения
администрации Ивнянского района
Могильный В.М.

БЕЛГОРОД 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СЕМЕЙНОГО ЖИЗНЕУСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ	8
1.1. Семейное жизнеустройство детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как предмет научного анализа	8
1.2. Социально-правовое обеспечение семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: понятие, сущность	32
2. ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЕМЕЙНОГО ЖИЗНЕУСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ (НА ПРИМЕРЕ ИВНЯНСКОГО РАЙОНА)	43
2.1 Диагностика проблем социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ивнянском районе	43
2.2. Рекомендации по совершенствованию социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на муниципальном уровне	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	72
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	75
ПРИЛОЖЕНИЕ	83

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность. Сегодня российское общество поставлено перед необходимостью формирования современной целостной системы социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устойчивого и надежного функционирования социальных служб, обслуживающих эту категорию населения и оказывающих им социальную поддержку в деле жизнеустройства. В основу реализации государственной социальной политики в направлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо не только заложить работу по преодолению причин самого явления – сиротства, но и систему слаженных и хорошо отработанных механизмов по социализации сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Необходимо совершенствовать механизмы передачи таких детей в семью на воспитание (усыновление, опека или попечительство, устройство в приёмную семью, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью). От того, насколько успешно дети-сироты будут интегрироваться в общество, будет во многом зависеть стабильность и успешное развитие российского государства.

Долгое время в нашей стране доминировали две основные формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, - помещение ребенка-сироты в государственное учреждение (детский дом, школу-интернат) или семью (на усыновление или под опеку). Приоритет отдавался коллективному воспитанию. Это означало, что большая часть детей, лишенных родительской заботы, направлялась в государственные учреждения для детей, оставшихся без попечения родителей. При этом единственным социальным институтом, который нес ответственность за судьбы детей данной категории, было государство.

В Конвенции о правах ребенка, указывается, что детям как одной из самых незащищенных групп населения должно уделяться внимание и как личностям, и как членам общества, наделенным определенными правами. В частности, в ст. 3 Конвенции установлена необходимость обеспечения ребенку такой защиты и заботы, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов и других лиц, несущих за него ответственность по закону, - и с этой целью должны приниматься все соответствующие законодательные и административные меры [].

Конституция Российской Федерации определяет правовые нормы всего лишь общего характера, при этом их конкретное содержание и механизм реализации остаются не до конца разработанными в федеральных, региональных, муниципальных нормативно-правовых документах.

Выявление детей, оставшихся без попечения родителей, их учет, выбор форм устройства, а также осуществление последующего контроля за условиями их содержания, воспитания и образования возложены на органы опеки и попечительства. Органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления.

Благодаря предпринятым реформам за последнее время существенно сократилось число детей, проживающих вне семьи. Но еще присутствуют проблемы воспитания ребенка в приемной семье. Пока не решен вопрос о том, как быстрее помочь ребенку адаптироваться в приемной семье.

Таким образом, актуальность исследования заключается в том, что необходимо совершенствовать социально-правовое обеспечение семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на муниципальном уровне.

Степень научной разработанности проблемы исследования. Вопросы защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, стали обсуждаться с древних времен. К изучению данной проблемы обращались философы и педагоги. Среди крупных исследователей XVIII века следует

отметить И.И. Бецкого. В конце XIX – начале XX веков вопросам социальной защиты детей-сирот занимались Н.В. Яблоков, В.И. Сергеевич, Н.А. Костров, М.В. Шимановский, С.В. Бахрушин. В трудах обществоведов конца XIX – начала XX вв. приводился анализ призрения детей-сирот такими авторами как А.Ф. Селиванов, Е.Д. Максимов.

Важную роль в раскрытии темы исследования сыграли работы Е.А. Кирилиной, Г.В. Семеновой, Е.И. Холостовой, П.Д. Шохиной, посвященные анализу причин социального сиротства в Российской Федерации. Научная разработанность проблемы сиротства нашла свое отражение в работах таких исследователей как И.А. Несмеянова, А.И. Кравченко, В.П. Мельников.

Типологизация форм жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отражены в научно-практических работах С. Алексеевой, Н.М. Ершовой. Такими авторами как Н.М. Дворянцевой, А.И. Кайлайковым были проведены психолого-педагогические исследования в области социального сиротства.

Большое значение для целей проводимого исследования имеют научные работы по социальной политике И.В. Дементьевой, М.А. Дубровской, В.Н. Зарецкого, В. Ослона, А.И. Холмогоровой. Эти работы определяют подходы к анализу управления социальными проблемами и пути их решения на основе адаптации детей-сирот к новым социально-экономическим условиям.

Проблемы нормативно-правового обеспечения социальной защиты детей-сирот отражены в работах таких авторов, как М.Р. Зезина, А.А. Желаннова, А.М. Нечаева, Л.Н. Шохина.

Анализ научной литературы свидетельствует о том, что социально-правовое обеспечение семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолжают исследовать ученые, однако, практически нет работ, рассматривающих эту деятельность на муниципальном уровне.

Объектом исследования является социально-правовое обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Предметом исследования - специфика социально-правового обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на муниципальном уровне.

Цель дипломного исследования: выявить сущность и содержание социально-правового обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и разработать рекомендации, направленные на совершенствование этой деятельности.

Задачи:

1. Раскрыть теоретические основы социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

2. Выявить проблемы социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Ивнянском районе Белгородской области.

3. Разработать рекомендации по совершенствованию социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на муниципальном уровне.

Методы исследования. В качестве методов исследования были использованы такие теоретические методы как анализ научной литературы, нормативно-правовых актов, статистических данных. В качестве эмпирических методов исследования использованы массовый опрос и экспертный опрос.

Эмпирическая база исследования. Информационную базу исследования составили: специальная литература; международные документы в области защиты прав детей; федеральные нормативно-правовые акты, нормативно-правовые акты Белгородской области, Ивнянского района в области жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; ; данные Федеральной службы государственной статистики; документация

Управления социальной защиты населения администрации Ивнянского района Белгородской области, материалы социальной рекламы, Интернет-ресурсов.

Эмпирическую базу составило прикладное социологическое исследование проведенное автором в апреле-мае 2016 года в ходе преддипломной практики по теме «Проблемы социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ивнянском районе». Был проведен массовый опрос среди опекунских семей (n=12), проживающих в Ивнянском районе, и экспертный опрос (n=5) специалистов отдела опеки, семьи, материнства и детства Управления социальной защиты населения администрации Ивнянского района Белгородской области.

Теоретико-методологической основой исследования стали: структурно-функциональный подход (Р.Мертон, Т. Парсонс), концепции психолого-педагогической поддержки развития личности детей - социальных сирот (В.С. Мухина, А.М. Прихожан, Н.Н. Толстых и др.); концепция профессиографического подхода к формированию личности педагога-воспитателя (В.И. Журавлев, Н.Д. Левитов, В.А. Сластенин и др.); концептуальные основания гуманистической психологии (А. Адлер, К. Роджерс); теория привязанности (Дж. Боулби, Р. Спитц, А. Фрейд); современные теории социализации детей-сирот (И.А. Коробейников, Е.Г. Трошихина).

Теоретико-практическая значимость исследования заключается в следующем: предложено авторское определение социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; выявлена сущность социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; проведена диагностика проблем социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ивнянском районе.

Разработанные рекомендации по совершенствованию социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, могут быть использованы в работе органов опеки и попечительства на муниципальном уровне. Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе при подготовке бакалавров социальной работы, при изучении таких дисциплин как «Технология социальной работы» и других.

Апробация результатов исследования. Выпускная квалификационная работа выполнена по заказу Управления социальной защиты населения администрации Ивнянского района. Основные теоретические положения и выводы исследования обсуждались и получили одобрение в Управления социальной защиты населения администрации Ивнянского района. Результаты исследования внедрены в практику деятельности этого учреждения.

Структура исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы и приложения.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СЕМЕЙНОГО ЖИЗНЕУСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

1.1. Семейное жизнеустройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей как предмет научного анализа

В настоящее время выделяют два понятия: сирота (сиротство) и социальный сирота (социальное сиротство).

Сиротство – социальное явление, обусловленное наличием в обществе детей, родители которых умерли, а также детей, оставшихся без попечения родителей вследствие лишения родительских прав, признание в установленном порядке родителей недееспособными, безвестно отсутствующими и т. д. Сюда также относят детей, родители которых не лишены родительских прав, но фактически не осуществляют какой-либо заботы о своих детях [47].

Сиротство, как социальное явление существует столько же, сколько существует человечество, и является неотъемлемым элементом цивилизации. Во все времена войны, эпидемии, стихийные бедствия, другие причины приводили к гибели родителей, вследствие чего дети становились сиротами.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей – дети в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), находящимися в лечебных учреждениях, объявленными умершими, отбывающими наказания в учреждениях исполнения наказания в виде лишения свободы, находящиеся в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, уклоняющихся от

воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений и в иных случаях признания ребёнка оставшимся без попечения родителей в установленном законом порядке [34].

Содержание ребёнка, особенно с раннего возраста, в казенных учреждениях неизбежно приводит к неблагоприятным и труднообратимым изменениям в его психологическом и социальном развитии. Согласно данным исследований, дети, воспитывающиеся в сиротских учреждениях, отстают от своих сверстников по основным показателям интеллектуального, эмоционального и социального развития. Лишенные опыта семейной жизни и семейной поддержки, они испытывают огромные трудности в процессе постинтернатной адаптации, семейной, профессиональной и гражданской социализации. Значительная часть выпускников детских домов и интернатов ведут асоциальный образ жизни или попадают в криминальную среду [33].

В трудах обществоведов конца XIX – начала XX вв. приводится анализ призрения детей-сирот. Здесь можно отметить работы Е.Д. Максимова, И.Ф. Солдатенкова, А.Ф. Селиванова. Различные формы жизнеустройства детей, оставшихся без попечения родителей, такие, как усыновление, опека, воспитание в учреждении (в приюте, доме-интернате и других) [29].

Конвенция о правах ребенка гласит, о том, что каждому ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания. Именно поэтому конечной целью всех детских государственных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является устройство этих детей в замещающие семьи [37].

Жизнеустройство – это помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в биологическую семью после исправления трудной жизненной ситуации и (или) прохождения медицинской и психолого-педагогической реабилитации; в семьи родственников ребенка

или иных граждан с целью содержания, воспитания и образования приемных детей, защиты их прав и интересов; а при такой невозможности, определение в учреждения для детей-сирот на полное государственное обеспечение с учетом возраста, состояния здоровья и юридического статуса ребенка [49].

Семейный кодекс Российской Федерации предусматривает следующие виды устройства детей, оставшихся без попечения родителей: передача в семью на воспитание (усыновление, опека или попечительство, устройство в приёмную семью, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности – в организации для детей, оставшихся без попечения родителей.

В зависимости от того, какому именно субъекту передаются права и обязанности законного представительства ребёнка, выделяют:

- семейное устройство;
- устройство институциональное либо, попросту, устройство в учреждение, организацию, предназначенную для постоянного проживания детей [54].

Социальные институты образования, здравоохранения, социальной защиты, семьи рассматриваются в качестве структурных элементов системы жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Все из перечисленных социальных институтов удовлетворяют потребности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в жизнеустройстве, и, тем самым, достигают своей цели [51].

Многие авторы под семейным жизнеустройством понимают: «Создание государственными органами исполнительной власти детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, нормальных условий для физического, психического и духовного развития, защита их прав и законных интересов в замещающей семье (семье усыновителя, опекунской, приемной или патронатной семье) или государственном учреждении для детей, оставшихся без попечения родителей» [].

Понятие «опека (попечительство)» использовался в различных смысловых значениях. Л.Ю. Михеева комментировала данные обстоятельства следующим образом: «Это, во-первых, форма охраны прав и интересов гражданина (вид правовой помощи); во-вторых, система правовых связей, правоотношений лиц (закон употребляет термин «опека устанавливается»); в-третьих, институт законодательства» [20].

М.Ф. Владимирский-Буданов определял опеку как «искусственную власть над семьей», Г.Ф. Синайский – как «суррогат родительского попечения о детях, их личности и имуществе» [26].

С.М. Корнеев определял опеку и попечительство достаточно широко – как одну из форм «осуществления государственной защиты личности». Необходимо отметить, что подобного мнения придерживается большинство авторов. Это объясняется тем, что до недавнего времени [38].

Л.М. Пчелинцева указывает, что в гражданско-правовой сфере опека и попечительство рассматриваются как способы восполнения дееспособности граждан, в то же время, отмечая, что для семейного права это формы устройства детей [50].

Необходимо отметить, что законодательство не содержало легального определения понятий опеки и попечительства до принятия Федерального закона №48 «Об опеке и попечительстве». Только в Федеральном законе от 21.12.96 №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предпринималась попытка определить понятия опеки и попечительства. В статье 1 данного закона опека названа формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно словарю С.И. Ожегова «опека – это наблюдение за недееспособными лицами (малолетними, душевнобольными и т.д.) и попечение об их воспитании, правах и т.п.» [46].

Данная формулировка приближена к нормативному пониманию опеки и отражает ее основные характеристики. При этом, проводя анализ

представленных выше понятий, сформулированных на разных этапах развития института опеки и попечительства, можно выделить общие признаки, отражающие сущность опеки как одной из составных частей системы социальной защиты.

В указанных определениях речь идет о лицах, которых принято называть «социально незащищенными», т.е. о несовершеннолетних, недееспособных (душевнобольные, сумасшедшие). У них одна общая черта – данные лица не в состоянии самостоятельно в полном объеме осуществлять и защищать свои гражданские права и нести обязанности. Представляется, что это и является причиной того, почему они нуждаются в опеке. Современное законодательство, говоря о попечительстве, добавляет к указанным категориям еще лиц, ограниченных в дееспособности, однако общий смысл опеки и попечительства от этого не меняется [34].

Анализ литературных источников дает основание утверждать, что в российской науке гражданского права опеку всегда определяли как установленное государством попечение о личности и имуществе лиц, не способных в силу своего малолетства, сиротства, умственной неспособности, неспособности к гражданской деятельности, расточительства, безвестного отсутствия хозяина имущества самостоятельно заботиться о себе и своем имуществе [27].

Ныне действующий закон «Об опеке и попечительстве» определяет опеку как форму устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия [36].

А попечительство как форму устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и

попечительства граждане попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со ст. 30 Гражданского кодекса Российской Федерации» [5].

Можно сформулировать универсальное определение понятий опеки и попечительства следующим образом: «Опека и попечительство предполагают собой форму устройства лиц, оставшихся без попечения, в целях представления их прав и охраны интересов, а также в иных целях и задачах в зависимости от категории опекаемого лица».

Учитывая, что социальные цели установления опеки (попечительства) над несовершеннолетним лицом и лицом, признанным соответствующим органом недееспособным, следует различать два вида опеки [24].

Опека над признанным судом недееспособным лицом представляет собой форму устройства такого лица в целях его содержания и защиты его прав и интересов.

А.И. Пергамент опеку и попечительство связывала с воспитательными функциями со стороны государства. А.М. Белякова в учебнике «Семейное право», предлагая определение опеки, тоже делает упор на ее воспитательный характер [48].

В результате реформирования так и остался открытым вопрос: опека (попечительство) – это форма устройства или воспитания детей? Федеральный закон определяет опеку (попечительство) как форму устройства, в то время как раздел 6 Семейного кодекса РФ называется по-прежнему «Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей» [41].

Подобной точки зрения придерживалась в своих ранних работах и Н.М. Ершова, но постепенно ее взгляды изменялись. Наряду с сохранением функции воспитания как основополагающей для данных отношений, она в

своей работе «Опека и попечительство над взрослыми» говорит и о защите личных и имущественных прав опекаемых [28].

М.В. Кротов, В.А. Рахмилович и С.М. Попова определяют опеку и попечительство как правовые институты, имеющие своей целью защиту прав и интересов недееспособных лиц [22].

Необходимо отметить, что устройство человека в семье и сходные с ними формы индивидуального устройства обладают неоценимыми преимуществами, поскольку позволяют оказывать лицу наиболее полный объем необходимой помощи (не только материальной, но и духовной). Семья как устойчивая первичная структурная ячейка общества, коллектив людей, объединенных на основе компромисса интересов, возникает лишь из союза мужчины и женщины, а также из родства. А.М. Антонов ввел в научный оборот определение семьи. «Семья, – пишет он, – это основанная на единой общесемейной деятельности общность людей, связанных узами супружества – родительства – родства и тем самым осуществляющая воспроизводство населения и преемственность семейных поколений, а также социализацию детей и поддержание существования членов семьи» [41].

Представляется, что попытка определить лицо под опеку или попечительство должна осуществляться при выявленной невозможности решить его судьбу силами семьи. Это ситуация, когда отсутствуют не только средства, которые по закону должны уплачивать на содержание лица члены его семьи, но и отсутствуют те лица, которые могли бы быть рядом с нуждающимся в заботе человеком.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что отношения, вытекающие из опеки и попечительства, носят индивидуальный характер, поскольку в каждом отдельном случае так называемая социальная забота, которую осуществляет опекун (попечитель) в отношении опекаемого (подопечного), имеет конкретную направленность и свои особенности [44].

Учитывая, что в осуществлении опеки реализуются прежде всего интересы подопечного лица, а также интересы того физического лица,

которое изъявило желание стать опекуном (попечителем), необходимо законодательно обеспечить встречу удовлетворяющих друг друга интересов [31].

Представляется, что развитие и совершенствование данной формы устройства, позволявшей на протяжении веков обеспечивать достойное существование отдельных категорий лиц, необходимо признать одной из задач государства, что предполагает обеспечение со стороны государства эффективности функционирования данного социального института [25].

Необходимо отметить, что благодаря осуществлению государственной поддержки происходит удовлетворение интереса частного лица в самосохранении (возможно, даже не осознанного им в силу ряда причин) и интереса общественного, публичного, состоящего в сохранении жизни, здоровья, интеллектуального потенциала данной личности, а также в обеспечении безопасности общества в целом, устранении детской безнадзорности, нищеты, алкоголизма, наркомании, снижения уровня преступности [30].

Кроме того, одним из правовых последствий установления опеки является появление у подопечного законного представителя, опека и попечительство предназначены, в том числе, и для обеспечения устойчивости гражданского оборота.

Проявление в данных отношениях интереса общегосударственного масштаба имеет большое значение, во-первых, для рассмотрения функций органов опеки и попечительства как государственных полномочий, а во-вторых, для определения субъектного состава правоотношений по опеке (попечительству).

Наиболее эффективный учет интересов всех указанных субъектов возможен лишь при отсутствии принуждения опекуна (попечителя) при установлении опеки (попечительства). Действующее законодательство предусматривает, в том числе, осуществление полномочий опекуна (попечителя) на возмездной основе по соответствующему договору.

Возможность заключения названного договора в большей степени обеспечит совпадение интересов всех субъектов рассматриваемых правоотношений и, как следствие, эффективность осуществления опеки (попечительства) [26].

Все перечисленные задачи опеки (попечительства) как формы устройства, а также более высокая эффективность данной формы как компромисса разных интересов требуют со стороны права комплексного подхода к их решению [23].

В этой связи урегулировать одновременно отношения и по выявлению, и по устройству лица и отношения опекунов (попечителей) с их подопечными, и все иные отношения, вытекающие из установления опеки (попечительства), можно только в рамках института законодательства.

Необходимо отметить, что опека и попечительство представляют собой совершение обязанной стороной (опекуном или попечителем) юридических или (и) фактических действий в пользу подопечного. В этой связи представляется возможным рассматривать указанные действия опекуна (попечителя) как оказание неких услуг в пользу подопечного.

Опека и попечительство в большей степени основаны на семейно-правовых связях, обуславливающих заботу о недееспособном или несовершеннолетнем члене семьи.

Противоположную позицию занимает Л.Ю. Михеева, которая считает, что включение всего института опеки и попечительства в семейное законодательство нецелесообразно. Это связано с основным назначением опеки (попечительства) – обеспечить при помощи действий другого физического лица восполнение недостающей дееспособности подопечного, а в необходимых случаях также и защиту иных его интересов. Опека не должна устанавливаться только со стороны родственников или иных членов семьи, а, напротив, как писал Г.Ф. Шершеневич, со стороны посторонних людей можно ожидать «большее беспристрастие» [50].

При этом Л.Ю. Михеева так аргументирует свою точку зрения: «В современных условиях подобная проблема актуальна главным образом при

осуществлении опеки над недееспособными гражданами, так как несовершеннолетние подопечные сравнительно реже обладают каким-либо имуществом».

Представляется, что обеспечение имущественных прав имеет равное значение и для несовершеннолетних, и для недееспособных подопечных. «В-третьих, – утверждает автор, – вследствие установления опеки или попечительства семейных правоотношений не возникает. По указанным причинам перемещение общих положений, «центра тяжести» института опеки и попечительства в семейное законодательство было бы необоснованным и нарушило бы целостность системы гражданского законодательства» [50].

Существуют и иные взгляды на правовую природу опеки и попечительства. В частности, А.Ю. Томилов, исследуя вопросы защиты прав и интересов несовершеннолетних, находящихся под опекой и попечительством, установил, что нормы об опеке и попечительстве должны быть объединены в два комплексных правовых института. Данные институты должны включать в себя все виды попечения над несовершеннолетними: от вопросов содержания и воспитания несовершеннолетних до вопросов защиты их прав и интересов и организации содействия в реализации их личных и имущественных прав.

Применительно к рассматриваемой сфере А.Ю. Томилов предлагает следующие определения: «Опека – это способ реализации и защиты имущественных и личных прав несовершеннолетнего лица, оставшегося без родительского попечения и воспитания в семье, а также подготовка к самостоятельной жизни. Попечительство – это способ содействия несовершеннолетнему лицу, оставшемуся без родительского попечения, при осуществлении им своих имущественных прав и законных интересов». Предложенные определения не совсем удачны, поскольку и опека, и попечительство – формы устройства, в ходе которых оказывается

необходимое содействие в реализации, обеспечении прав и интересов несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей [58].

В результате проведенной реформы приоритет получили гражданско-правовые признаки данного института. Статья 3 данного закона говорит о том, что отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации. И особенности установления, осуществления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами определяются Семейным кодексом Российской Федерации [4].

Таким образом, общие положения определяются гражданским законодательством, а особенности – семейным. В принципе, так оно было и до реформирования. Однако ныне действующий федеральный закон об опеке и попечительстве содержит много норм, имеющих гражданско-правовую природу: возмездное осуществление опеки и попечительства, доверительное управление имуществом подопечного и др.

К возмездным формам опеки относятся: приемная семья, семейно-воспитательная группа и патронат.

Приемная семья – возмездная разновидность опеки, при которой ребенок передается в семью на основании гражданско-правового договора (не трудового) между приемными родителями и органами опеки. По сути это государственный заказ на оказание услуг по воспитанию ребенка. Ребенок может быть принят под опеку из любого региона, но заключить договор можно только по месту своего жительства. По этому виду договора трудовой стаж не начисляется [6].

Семейная воспитательная группа (СВГ) – это структурное подразделение организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказывающей социальные услуги, в которую передается воспитанник на период реабилитации до решения вопроса о его

дальнейшем устройстве в порядке, установленном в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации [8].

Патронатная семья – возмездная разновидность опеки, регулируемая региональными законодательными актами, временная форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при которой, ребенок передается на воспитание в специально подготовленную принимающую семью патронатного воспитателя на основании договора о патронатном воспитании, на установленный договором срок с целью предотвращения попадания в интернатные условия. Патронатный воспитатель принимающей патронатной семьи – сотрудник детского дома, который на основании договора о патронатном воспитании является законным представителем несовершеннолетнего на установленный договором срок [8].

Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие признаки, отражающие правовую природу опеки (попечительства):

- 1) индивидуальный характер;
- 2) опека (попечительство) является результатом совпадения интересов государства, опекуна (попечителя) и подопечного, вследствие чего может устанавливаться только при наличии свободного волеизъявления опекуна (попечителя);
- 3) опека (попечительство) предназначена для восполнения недостающей дееспособности подопечного лица, а также в некоторых случаях – и для обеспечения иных его интересов (например, дополнительная цель опеки (попечительства) над детьми – их воспитание);
- 4) опека (попечительство) состоит в выполнении опекуном (попечителем) юридических или (и) фактических действий в интересах подопечного;
- 5) опека (попечительство) осуществляется опекуном (попечителем) безвозмездно или на условиях встречного предоставления со стороны подопечного, государства (в широком смысле) или иных лиц;

6) опека (попечительство) решает общегосударственные задачи, поэтому ее установление и надлежащее осуществление обеспечивается организационной и контрольной деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления;

7) опека (попечительство) подлежит регулированию нормами различной отраслевой принадлежности.

Таким образом, сущность опеки и попечительства состоит в устройстве лица и его судьбы, судьбы его имущества. При этом институт опеки (попечительства) представляет собой способ осуществления социальной заботы и такую форму устройства лица, которая предполагает исключительно индивидуальное оказание помощи, ухода и попечения со стороны определенного физического лица (определенных лиц).

1.2. Социально-правовое обеспечение семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

понятие, сущность

Потребность в социальном обеспечении появилась одновременно с возникновением человеческого общества. В любом обществе независимо от его экономического и политического устройства всегда есть люди, которые в силу естественных, не зависящих от них причин, не могут собственными усилиями приобретать источник средств своего существования. К числу таких людей относятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Согласно «Словарю русского языка» С.И. Ожегова социальное обеспечение означает предоставление достаточных материальных средств к жизни кому-либо со стороны общества [39].

В 20-30 годы XX века изучением социального обеспечения занимались Н.А.Вигдорчик, Л. В. Забелин, В. Дурденевский и др.

В. Дурденевский рассматривал социальное обеспечение как деятельность публичной администрации, направленную на устранение социальных опасностей, которые угрожают жизни и уровню существования различных слоев населения, путем предоставления им денежной или социальной помощи [15].

В 50-60 годы прошлого века большой вклад в развитие теории социального обеспечения внесли Н.Г. Александров, В.С. Андреев, К.С. Батыгин и другие. В частности, В.С. Андреев называл социальным обеспечением проводимую государством или поддерживаемую им совокупность определенных социально-экономических мероприятий по обеспечению граждан в старости и при нетрудоспособности, обеспечению детей, медицинскому обслуживанию и лечению граждан [12].

В дальнейшем исследования в области социального обеспечения проводили такие ученые – юристы, как Р.И. Иванова, А.С. Пашков, экономисты – К. Роик, М. Малютина [36].

В других научных трудах и учебных пособиях можно встретить и иные формулировки понятия социального обеспечения. К.Н. Гусова, например, указывает, что под социальным обеспечением в настоящее время следует понимать форму выражения социальной политики государства, направленную на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств специальных внебюджетных государственных фондов и государственного бюджета в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с другими членами общества [29].

В.И. Курбатов в учебном пособии «Социальная работа» рассматривает социальное обеспечение как систему мер по материальному обеспечению и обслуживанию престарелых, нетрудоспособных граждан, семей с детьми, а также лиц, нуждающихся в социальной помощи [31].

Важное теоретическое значение имеет разработка понятия социального обеспечения как категории, имеющей общечеловеческую ценность, произведенная Р.И. Ивановой. По ее мнению, социальное обеспечение – это форма распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей (физических, социальных, интеллектуальных) стариков, больных, инвалидов, детей, иждивенцев, потерявших кормильца, безработных, всех членов общества в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счет специальных фондов, создаваемых в обществе на страховой основе или за счет ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе.

Данное определение является универсальным и отражает сущность социального обеспечения. В его основе лежат следующие принципы:

- объективные основания, вызывающие потребность в особом механизме социальной защиты, которые направлены на поддержание или предоставление определенного уровня обеспечения;
- образуемые государством специальные внебюджетные фонды, которые являются источниками средств для предоставления социального обеспечения;
- особые способы предоставления средств к существованию;
- закрепление круга лиц и правил предоставления социального обеспечения в правовых нормах (прежде всего в законах) [19].

Социально-правовое обеспечение - совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения путём предоставления населению компетентными органами в порядке социального страхования и социального обеспечения денежных выплат, медицинской и лекарственной помощи, социальных услуг либо льгот по нормам и в порядке, определённым законодательством, а также отношения по реализации, защите и восстановлению конституционного права граждан на социальное обеспечение и защиту [16].

Таким образом, под социально-правовым обеспечением семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, мы понимаем совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения путём предоставления потенциальным и реальным приемным родителям компетентными органами в порядке социального обеспечения денежных выплат, социальных услуг либо льгот по нормам и в порядке, определённым законодательством, а также отношения по реализации, защите и восстановлению конституционного права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на социальное обеспечение и защиту.

В последнее время вопросам семьи и детства уделяется особое внимание на всех уровнях власти. Президент РФ В.В. Путин выделил проблему демографии как основную. Серьезные изменения акцентов в социальной политике России происходят в сфере защиты детства. Государство ставит перед собой новые задачи: укрепление системы защиты семьи, обеспечивающей сохранение ребенка в ней; профилактика социального сиротства; внедрение новых технологий профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Закрепление прав детей во всех сферах их жизнедеятельности в соответствии с требованиями Конвенции о правах ребенка, Конституции Российской Федерации является основной целью в области правовой защиты детства. Правовое обеспечение социальной защиты населения РФ построено на базе Конституции РФ, в 7-й статье которой говорится: Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [3].

В соответствии с требованиями международного права ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством.

Правовая защита охватывает все сферы жизнедеятельности ребенка: воспитание, образование, медицинское обслуживание, трудовую занятость, социальное обеспечение и др.[15].

По различным причинам многие дети становятся сиротами и лишаются родительского попечения. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» выделил детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в особую категорию нуждающихся в усиленной защите со стороны государственных органов, – детей, находящихся в трудной жизненной ситуации [5].

Из специальных нормативных правовых актов, предусматривающих социальную защиту детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов, необходимо выделить Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Положения федерального законодательства предоставляют право органам государственной власти субъектов Российской Федерации регулировать сферу социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в рамках своей компетенции со строгим соблюдением требований Конституции Российской Федерации по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [1].

За субъектами Российской Федерации закреплено право определять вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей (пункт 2 статьи 121 Семейного кодекса Российской Федерации) [4].

В соответствии с пунктом 1 статьи 123 Семейного кодекса Российской Федерации субъекты Российской Федерации вправе устанавливать новые

формы устройства детей. Так, например, введена патронатная форма воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

С целью усиления социальной поддержки приемных семей в регионах принимаются нормативные правовые акты, устанавливающие размер оплаты труда приемных родителей и льготы, предоставляемые приемной семье.

Во многих субъектах Российской Федерации реализуются дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, такие, например, как: предоставление бесплатного проезда в общественном транспорте, обучения на курсах по подготовке к поступлению в учреждения среднего и высшего профессионального образования, выплата повышенной стипендии и пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей и другие.

Органами государственной власти отдельных субъектов Федерации приняты и реализуются целевые программы, направленные на предупреждение социального сиротства, социализацию и интеграцию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с современным обществом, на лечение и оздоровление данной категории детей.

В последние годы в мировой практике выработался дополнительный механизм, позволяющий обеспечить целенаправленную защиту прав ребенка. Таким механизмом является институт уполномоченного по правам ребенка.

Органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления – выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти (п. 1 ст. 34 ГК). Органы местного самоуправления всех уровней, включая поселковую (сельскую), районную и городскую администрацию, назначают опекунов и попечителей путем вынесения соответствующего решения [2].

Орган опеки и попечительства назначает опекуна или попечителя ребенку в течение месяца с момента, когда ему стало известно о необходимости установления опеки и попечительства. При наличии заслуживающих внимания обстоятельств (например, ребенок уже проживает в семье кандидата в опекуны, попечителя) опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства также и по месту жительства опекуна (попечителя). Если ребенку, нуждающемуся в опеке или попечительстве, в течение месяца не назначен опекун или попечитель, исполнение обязанностей опекуна или попечителя временно возлагается непосредственно на орган опеки и попечительства. Немаловажно, что назначение опекуна или попечителя может быть обжаловано заинтересованными лицами в суде.

Опекун или попечитель может быть назначен только с его согласия. Это обязательное условие, что естественно, поскольку принуждение к исполнению опекунских или попечительских обязанностей интересам ребенка соответствовать не может и цели опеки (попечительства) вряд ли будут достигнуты. Необходимо добровольное волеизъявление лица, отвечающего по своим личным качествам необходимым требованиям закона, принять на себя обязанности опекуна (попечителя). На практике такое согласие выражается в соответствующем заявлении в орган опеки и попечительства.

В Семейном Кодексе и Гражданском Кодексе установлены определенные требования к лицам, назначаемым опекунами или попечителями.

Опекунами (попечителями) могут быть назначены только совершеннолетние дееспособные лица.

Закон запрещает быть опекунами (попечителями) лицам, лишенным родительских прав. Быть опекунами не могут также лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении

которых прекращено по реабилитирующим основаниям), за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности. Опекунскими не могут быть лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за тяжкие или особо тяжкие преступления.

Опекуны обязаны пройти подготовку в порядке, установленном пунктом 4 статьи 127 Семейного Кодекса (кроме близких родственников детей, а также лиц, которые являются или являлись усыновителями и в отношении которых усыновление не было отменено, и лиц, которые являются или являлись опекунами (попечителями) детей и которые не были отстранены от исполнения возложенных на них обязанностей).

Федеральным законом от 02.07.2013 №167-ФЗ установлено, что, опекунами не могут быть лица, состоящие в союзе, заключенном между лицами одного пола, признанном браком и зарегистрированном в соответствии с законодательством государства, в котором такой брак разрешен, а также лица, являющиеся гражданами указанного государства и не состоящие в браке [8].

Орган опеки и попечительства не вправе назначить опекуном (попечителем) лицо, которое по состоянию здоровья не может осуществлять обязанности по воспитанию ребенка. Требования к состоянию здоровья опекунов (попечителей) не отличаются от соответствующих требований, предъявляемых к лицам, желающим стать усыновителями. Порядок медицинского освидетельствования граждан, желающих стать опекунами (попечителями), определен Министерством здравоохранения Российской Федерации [9].

При решении органом опеки и попечительства вопроса о назначении конкретного лица опекуном или попечителем ребенка должны учитываться

также следующие обстоятельства: способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), его личные и нравственные качества. А также отношения между опекуном (попечителем) и ребенком, нуждающимся в опеке или попечительстве. Немаловажное значение при назначении опекуна (попечителя) имеет отношение к ребенку членов его семьи и, если это возможно, желание самого ребенка.

Критерии, по которым должна оцениваться способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), законодательно не определены, что предполагает необходимость индивидуального подхода к решению данного вопроса в каждом конкретном случае с учетом обстоятельств различного характера (возраст опекуна, попечителя, образование, род занятий и т.п.). Безусловно, что функции опекуна (попечителя) проще выполнять человеку, имеющему определенные навыки воспитания собственных детей либо располагающему необходимыми для этого качествами в силу своего жизненного опыта, образования либо специальной подготовки. Многое зависит и от сложившихся у кандидатов в опекуны (попечители) отношений с ребенком, поскольку доброта, чуткость и взаимопонимание позволяют компенсировать отсутствие у опекуна (попечителя) специального образования. Нововведением Семейного кодекса является введение необходимости учета отношения к ребенку членов семьи будущего опекуна (попечителя) и их желания участвовать в его воспитании (супруг опекуна, попечителя, родители, дети). Указанное требование является совершенно обоснованным и вызвано стремлением создать для опекаемого ребенка наиболее благожелательную обстановку со стороны членов семьи опекуна (попечителя), без чего крайне сложно решать задачи воспитания и развития ребенка в новых для него условиях.

По возможности орган опеки и попечительства должен учитывать и желание самого ребенка, особенно когда ребенок в силу возраста и уровня развития в состоянии его осознанно выразить, хотя данное требование и не является обязательным. В отличие от усыновления, при передаче ребенка под

опеку (попечительство), его желание или нежелание иметь своим опекуном (попечителем) конкретное лицо правового значения не имеет, даже если ребенку исполнилось десять лет. Однако в ситуации, когда ребенок негативно относится к конкретному кандидату в опекуны (попечители), важно выяснить причины такого отношения и вынести решение по возможности с учетом мнения ребенка [6].

Соблюдение предусмотренных Гражданским Кодексом и Семейном Кодексом требований к личности опекуна (попечителя) направлено не только на обеспечение выполнения им своих обязанностей, но и на предотвращение возможных фактов насилия, оскорбления и иных противоправных действий в отношении детей, находящихся под опекой (попечительством), со стороны опекуна (попечителя) или членов его семьи, что не исключено в жизни [8].

На практике опекунами (попечителями) чаще всего назначаются близкие родственники ребенка (дедушка, бабушка, тетя, дядя, брат, сестра и т.п.), тогда удастся наиболее оптимально учесть требования к личности опекуна (попечителя) и желание самого ребенка. Однако и в этом случае закон не делает каких-либо исключений, позволяющих принять решение о назначении родственника ребенка его опекуном (попечителем) при наличии предусмотренных законодательством препятствий.

Орган опеки и попечительства может назначить ребенку опекуна (попечителя) и по просьбе самих родителей, если они по каким-либо причинам (длительная командировка, болезнь и т.п.) не могут лично осуществлять воспитание ребенка. При этом родители могут предложить органу опеки и попечительства кандидатуру опекуна (попечителя).

Права и обязанности опекуна (попечителя) возникают с момента вынесения органом опеки и попечительства решения о его назначении.

Опекуну (попечителю) выдается опекунское удостоверение, ему разъясняются его права и обязанности, передаются необходимые документы подопечного. В дальнейшем орган опеки и попечительства обязан

осуществлять постоянный контроль за деятельностью опекунов (попечителей) и оказывать им необходимую помощь в воспитании подопечных и решении других вопросов [9].

Опека или попечительство прекращается в случае смерти опекуна или попечителя либо подопечного, по истечении срока действия акта о назначении опекуна или попечителя, при освобождении либо отстранении опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей, а также в случаях, предусмотренных статьей 40 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Опека над детьми несовершеннолетних родителей прекращается по основаниям, предусмотренным частью 1 статьи 40 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также по достижении такими родителями возраста восемнадцати лет и в других случаях приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия.

Опекун (попечитель) может быть освобожден от исполнения своих обязанностей по его просьбе.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации орган опеки и попечительства может освободить опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей, в том числе временно, в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя. Орган опеки и попечительства также вправе отстранить опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей. Отстранение опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей допускается в случае ненадлежащего исполнения возложенных на них обязанностей в том случае, если нарушены права и законные интересы подопечного, в том числе при осуществлении опеки или попечительства в корыстных целях либо при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи. А также отстранение опекуна или попечителя допускается в случае выявления органом опеки и попечительства фактов существенного нарушения ими установленных федеральным законом

или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом [10].

В случаях, предусмотренных частями 3-5 статьи 40 Гражданского кодекса Российской Федерации, права и обязанности опекуна или попечителя прекращаются с момента принятия органом опеки и попечительства акта об освобождении опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей либо об их отстранении от исполнения возложенных на них обязанностей [7].

Акт органа опеки и попечительства об освобождении опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей либо об их отстранении от исполнения возложенных на них обязанностей может быть оспорен лицом, в отношении которого он принят, в судебном порядке.

Без особого решения прекращается попечительство над несовершеннолетними по достижении ими возраста восемнадцати лет (п. 3 ст. 40 ГК). Другими основаниями для прекращения попечительства над несовершеннолетними могут являться вступление несовершеннолетнего в брак (п. 2 ст. 21 ГК) или его эмансипация (ст. 27 ГК), то есть объявление несовершеннолетнего, достигшего возраста 16 лет, полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным производится по решению органа опеки и попечительства – с согласия попечителя либо при отсутствии такого согласия – по решению суда [12].

Отстранение опекуна (попечителя) от своих обязанностей является санкцией за виновное поведение и как мера ответственности влечет для него неблагоприятные последствия. Такие лица не могут в дальнейшем быть усыновителями, опекунами (попечителями), приемными родителями [8].

Следовательно, для того чтобы стать опекуном необходимо согласие обеих сторон (возможно и установление опекуна без согласия ребенка), наличие необходимых навыков семейного воспитания. Органы опеки и

попечительства, в соответствии с законодательством Российской Федерации, оценивают возможность опекуна обеспечить всеми необходимыми условиями ребенка для его полноценной жизнедеятельности. Органы опеки и попечительства в праве осуществлять контроль за деятельностью опекуна и при наличии каких-либо нарушений изъять ребенка из этой семьи. При этом оставляется акт, который можно оспорить в судебном порядке [9].

Закон Белгородской области от 13.12.2000 №123 «О защите прав ребёнка в Белгородской области» развивает и конкретизирует гарантии правовой и социальной защиты детей в Белгородской области в основных сферах его жизнедеятельности, наделяет ребенка и его законных представителей дополнительными к федеральному законодательству правами, обеспечивающими защиту детства, регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией прав и охраняемых законом интересов ребенка.

В «Социальном кодексе Белгородской области» раскрываются основные начала законодательства Белгородской области о предоставлении мер социальной защиты населению, а так же среди них выделяют детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие.

В статье 38.1 «Пособие на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», введённой законом Белгородской области от 29.12.2006 № 89, установлены пособия и условия их выплаты.

Опекуну (попечителю) либо одному из приемных родителей или родителей-воспитателей выплачивается ежемесячное пособие на содержание каждого из детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, переданных соответственно под опеку (попечительство) либо в приемную семью или семейный детский дом, за исключением случаев, если ребенок находится на полном государственном обеспечении [10].

Основанием назначения пособия на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются в совокупности следующие

обстоятельства: передача ребенка под опеку (попечительство) либо в приемную семью или в семейный детский дом, единственный родитель или оба родителя умерли либо длительно отсутствуют, либо неизвестны, либо не могут лично осуществлять воспитание детей.

Пособие на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выплачивается в связи с лишением родителей родительских прав или ограничением в родительских правах. Так же с признанием родителей в установленном порядке безвестно отсутствующими или объявлением их в установленном порядке умершими или признанием в установленном порядке недееспособными либо ограниченно дееспособными; с наличием заболевания, препятствующего выполнению родительских обязанностей (активный и хронический туберкулез всех форм локализации у больных I, II, V групп диспансерного учета; заболевания внутренних органов, нервной системы, опорно-двигательного аппарата в стадии декомпенсации; злокачественные онкологические заболевания; наркомания, токсикомания, алкоголизм; инфекционные заболевания; заболевания, приведшие к инвалидности I и II групп, исключаяющей трудоспособность); с отбыванием наказания в исправительных учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; с уклонением от воспитания детей или защиты их прав и интересов; с отказом взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений; с розыском органами внутренних дел в связи с отсутствием сведений об их месте нахождения, оформленном в установленном порядке.

Размер пособия на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устанавливается законом Белгородской области об областном бюджете на очередной финансовый год. Данное положение закреплено Законом Белгородской области от 04.06.2007 №118 [11].

В статье 38.4. «Наделение органов местного самоуправления полномочиями по организации предоставления и предоставлению мер социальной защиты, введённой законом Белгородской области от 29.12.2006 №89, органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа наделяются полномочиями по предоставлению мер социальной защиты, предусматривающих распределение субвенций из областного фонда компенсаций муниципальным районам и городскому округу на осуществление ими полномочий по предоставлению мер социальной защиты [12].

Во исполнение распоряжения правительства Белгородской области от 11 марта 2008 года № 71-рп «Об уполномоченном органе Белгородской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными или ограниченными в дееспособности, совершеннолетних дееспособных лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права, исполнять обязанности, а также лиц, признанных судом безвестно отсутствующим» и в целях защиты прав и интересов вышеуказанных категорий граждан создан Совет по опеке и попечительству при администрации Ивнянского района, утверждён его состав и «Положение о Совете по опеке и попечительству при администрации района».

Положение регулирует вопросы организации и деятельности муниципальных учреждений по осуществлению опеки и попечительства на территории Ивнянского района в соответствии с полномочиями, предоставленными муниципальным образованиям Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», распоряжением правительства Белгородской области от 11 марта 2008 года №71-рп «Об уполномоченном органе Белгородской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении совершеннолетних лиц, признанных

судом недееспособными или ограниченными в дееспособности, совершеннолетних дееспособных лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права, исполнять обязанности, а также лиц, признанных судом безвестно отсутствующими», Уставом муниципального района «Ивнянский район» Белгородской области [13].

Дети нуждаются в специальной охране и заботе ввиду их физической и умственной незрелости. В связи с этим они не могут осознавать свои реальные нужды и потребности, формулировать и предъявлять требования к государству, отстаивать и защищать свои права и тем самым активно влиять на изменение законодательства в свою пользу [10].

Социальное правоотношение устанавливается в результате взаимодействия между людьми. В процессе социально-правового регулирования общественных отношений их участники наделяются правами и обязанностями, которые в дальнейшем и определяют поведение участников в рамках, существующих между ними правоотношений [9].

Таким образом, в настоящее время проблемы социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в условиях радикальных реформ очень актуальны, отличаются новизной и достаточной сложностью, как в теоретическом, так и в практическом отношении. Государственная политика направлена на комплексное осуществление мероприятий, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляют специально уполномоченные государством органы. Органами опеки и попечительства производится подбор лиц для осуществления функций опекунов и попечителей, усыновителей, приемных родителей; осуществляется защита прав и интересов детей в судебном порядке, в присутствии этих органов; осуществляется контроль за обеспечением жилым помещением и за проживанием детей в семьях граждан, обеспечивается их социальная защита,

профессиональная подготовка, трудоустройство и полноценная интеграция в обществе.

2. ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЕМЕЙНОГО ЖИЗНЕУСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ И ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, НА ПРИМЕРЕ ИВНЯНСКОГО РАЙОНА

2.1. Диагностика проблем социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ивнянском районе

С целью диагностики проблем социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ивнянском районе мы провели прикладное социологическое исследование на базе отдела опеки, семьи, материнства и детства Управления социальной защиты населения администрации Ивнянского района.

Отдел осуществляет деятельность по обеспечению полномочий администрации Ивнянского района на территории Ивнянского района по вопросам опеки и попечительства несовершеннолетних лиц.

Основной задачей отдела является осуществление мер по практической реализации государственной политики в области опеки и попечительства несовершеннолетних.

Одними из основных функций отдела являются охрана прав несовершеннолетних детей, в том числе: лишение, восстановление, ограничение в родительских правах; отобрание ребенка у родителей при непосредственной угрозе его жизни или здоровью. Дача заключения по требованию суда в случае возникновения спора о месте жительства несовершеннолетнего и по другим вопросам воспитания. Дача заключения о возможности или невозможности быть кандидатом в усыновители (удочерители), приёмные родители, опекуны (попечители). Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе:

выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей. Дальнейшее жизнеустройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Осуществляется контроль за условиями их содержания, воспитания и образования подопечных несовершеннолетних.

Установление над несовершеннолетним опеки (попечительства). Обучение граждан, изъявивших желание усыновить (удочерить) или взять под возмездную опеку (попечительство) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Освобождение, отстранении опекуна (попечителя), приёмного родителя от выполнения возложенных на него обязанностей. Осуществляется назначение выплаты опекуну (попечителю), приёмному родителю денежного пособия на содержание подопечного ребёнка. Устанавливают выплату единовременного пособия лицу, принявшему на воспитание в свою семью несовершеннолетнего ребёнка-сироту, ребёнка, оставшегося без попечения родителей. Приготовление проектов актов органа опеки и попечительства об установлении опеки (попечительства), назначении опекунов (попечителей). Назначают выплату пособий на содержание подопечных детей; о назначении и выплате единовременного пособия лицам, взявшим в свою семью на воспитание несовершеннолетнего ребёнка (детей). Отдел занимается так же подготовкой других документов и материалы по вопросам опеки и попечительства, по вопросам социальной поддержки многодетных семей, семей, имеющих детей-инвалидов, оказания социальной помощи семьям, находящимся в трудных жизненных условиях, по вопросам проведения профилактической и воспитательной работы с неблагополучными семьями [60].

На базе МБУ «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних» создан консультационный пункт по подготовке и сопровождению приемных родителей.

В этом консультационном пункте осуществляется диагностика на готовность граждан стать приемным родителем. Проводятся занятия по вопросам детско-родительских отношений в форме лекций, семинаров,

тренингов, дискуссий и т.д. Так же консультативный пункт проводит индивидуальное консультирование приемных родителей по имеющимся или возникающим трудностям в общении и воспитании детей.

В консультационном пункте по подготовке и сопровождению приемных родителей оказывают экстренную психологическую помощь, проводят курсы обучения жителей Ивнянского района, желающих взять на воспитание в семью или усыновить (удочерить) несовершеннолетних детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей.

Занятия проводятся по индивидуальному графику по очно-заочной форме психологами, социальными педагогами, медицинскими работниками, специалистами управления социальной защиты населения администрации района. Программа подготовки будущих пап и мам рассчитана на 66 часов с учётом лекций, семинаров-тренингов и индивидуального консультирования.

В программу включены следующие вопросы:

- как осознанно подойти к принятию решения стать опекунами (попечителями), приёмными родителями, усыновителями (удочерителями) для ребёнка-сироты или ребёнка, оставшегося без попечения родителей;

- как сформировать чёткое представление об особенностях адаптации, развития и воспитания ребёнка в семье,

- как развить практические умения взаимодействия с ребёнком в семье.

По окончании обучения проводится итоговое тестирование, по результатам которого выдаётся установленного образца свидетельство о прохождении обучения.

Информацию о работе пункта освещают на сайте Управления социальной защиты Администрации Ивнянского район, также дается объявления в местной районной газете «Родина» [60].

Был проведен опрос приемных родителей с помощью специально разработанной анкеты (Приложение 1). В массовом опросе участвовало 12 представителей семей. Возраст восьми участников опроса – 30-45 лет, что составляет 66,7 % и четыре участника в возрасте 45 лет и старше, что

составляет 33,3 %. Среди них двое мужчин (16,7 %), десять женщин (83,3 %). Из опрошенных 11 человек (91,7 %) состоят в официальном браке, одна вдова (8,3%). Уровень образования респондентов достаточно высокий: среднее специальное образование имеют пять человек (41,7 %), высшее семь человек (58,3%).

На вопрос анкеты: «Как давно вы решили стать опекуном или попечителем ребенка и взять его на воспитание в семью?». Два человека (16,7%) участников исследования ответили, что полгода тому назад, два человека (16,7%) ответили один год назад и восемь человек (66,7%) опрошенных ответили, что более одного года тому назад.

На вопрос: «Как появилось желание принять ребёнка в семью?». Шесть человек (50%) опрошенных ответили, что желание возникло внезапно, поводом послужило, что ребенок остался без родителей, четыре человека (33%) ответили, что желание появилось после длительного раздумья и причина состоит в том, что не могли смириться с тем, что племянника или племянницу отправят в детский дом, два человека (16,7%) ответили, что подсказали родные.

На вопрос: «Как Вы считаете, почему родители отказываются от своих детей?». Восемь человек (66,7%) ответили, что это из-за ранней беременности, три человека (25%) ответили, что из-за недостаточности денежных средств, один человек (8,3%) ответили, что причиной послужило боязнь ответственности, четыре человека (33,3%) ответили, что причина состоит в том, что родился больной ребенок. Так же в анкете можно было указать свою причину почему родители отказываются от своего ребенка два человека (16,7%) ответили из-за алкоголизма родителей.

На вопрос анкеты: «Что для Вас является наиболее трудным в подготовке к появлению ребёнка в семье?». Два человека (16,7%) ответили, что трудность состояла в трудности принятия решения, девять человек (75%) процесс сбора документов, один человек (8,3%) разговор с родными.

На вопрос анкеты: «Предоставлял ли Вам орган социальной защиты перечень для сбора необходимых документов на оформление опеки или попечительства над ребенком?» все участники проведенного исследования из первой категории опрошенных респондентов ответили «Да»

В вопросе анкеты: «Причины, по которым Вы оформили опеку или попечительство над ребенком?» Респондентам предлагалось отметить самые важные для них пункты). Из них два человека (16,7%) отметили отсутствие собственных детей, четыре человека (33,3%) отметили желание помочь обездоленному ребенку, шесть человек (50%) указали свои причины и они отметили, что не могли допустить, чтобы племянник (племянница) воспитывались в детском доме.

На вопрос анкеты «Знаете ли вы о мерах поощрения семей, взявших детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в семью?» все опрошенные ответили утвердительно.

На вопрос: «С Вашей точки зрения материальная помощь, которую оказывает государство для воспитания опекаемого Вами ребёнка, достаточна?» утвердительно ответил один респондент (8,3 %), больше половины опекунов (семь человек (58,4%)) размер материальной помощи не устраивает. Затруднилось ответить на данный вопрос два человека (16,7 %).

Вопрос анкеты открытый: «Укажите, чего Вам не достаёт на сегодняшний день для полноценного воспитания опекаемого ребёнка?», Опекуны сами написали, чего им не достаёт. Ниже приводится перечень потребностей, необходимых для полноценного воспитания ребёнка (как они названы респондентами) по рангу в порядке убывания числа опрошенных:

1. Денег – девять человек (75 %).
2. Хороших жилищных условий – пять человек (41.7 %).
3. Времени не хватает – четыре человека (33,3%).
4. Здоровья – три человека (25 %).
5. Нет уверенности в будущем ребёнка - два человека (16,7 %).

б. Нет опыта в воспитании детей – один человек (8,3 %).

Как и следовало ожидать, большее число опекунов указали «деньги». После «денег» по значимости для себя опекуны назвали «хорошие жилищные условия» Более чем для 40 % респондентов это важное условие для полноценного воспитания ребёнка.

Вопрос анкеты: «К какой категории, из перечисленных ниже, Вы себя относите по уровню материальной обеспеченности». Шесть человек (50%) ответили, что обеспечены на среднем уровне, четыре человека (33,3%) обеспечены ниже среднего, два человека (16,7%) ответили, что относят себя к обеспеченным выше среднего.

На вопрос анкеты: «Предоставляют ли Вам органы социальной защиты населения информацию о законодательных и нормативно-правовых актах, регулирующие вопросы передачи детей на воспитание в семью?» утвердительно ответили десять человек (83,3 %), затруднились ответить два человека (16,7 %).

На вопрос анкеты: «Нужна ли Вам специализированная помощь в подготовке к приёму ребёнка в семью?». Семь человек (58,4 %) ответили по юридическим вопросам, один человек (8,3%) по вопросам детской психологии, по воспитательно-педагогическим вопросам ответили четыре человека (33,3%).

На вопрос анкеты: «Ваш опыт общения с детьми?», двое опрошенных (16,7 %) ответили, что практически постоянно общаются с детьми друзей и родственников; десять опрошенных (83,3 %) указали свой ответ:

- есть свои дети, общение незатруднительно – девять человек (75 %);
- имеет педагогическое образование – один человек (8,3 %).

На вопрос: «Есть ли в вашей семье кровные дети?» утвердительно ответили девять респондентов (75%), отрицательно – три респондента (25 %).

Из девяти опекунов, имеющих кровных детей, на пятнадцатый вопрос: «Как они относятся к решению об усыновлении и к своим приемным брату

или сестре?», положительно ответили восемь респондентов (88,9 %), и только у одного опекуна (11,1%) этот вопрос вызвал затруднение.

Отвечая на вопрос: «Укажите отношение Ваших родных к идее появления опекаемого ребёнка семье», десять респондентов (83,3%) указали, что родные поддерживают их решение; два респондента (16,7%) указали, что родные нейтрально отнеслись к решению об усыновлении.

На вопрос: «С чем связаны Ваши опасения после принятия ребёнка в семью?» пять респондентов (41,7 %) ответили, что их волнуют проблемы со здоровьем у ребёнка; три респондентов (25%) беспокоят психоэмоциональные проблемы у ребёнка; по два респондента (по 16,7%) волнует процесс адаптации ребёнка и проблемы в отношении к ребёнку родственников, знакомых.

На вопрос: «Отношение Ваших родных к идее появления опекаемого ребёнка в семье?» все 12 опрошенных (100%) ответили положительно.

На вопрос: «Что из ниже перечисленного способствовало укреплению Вашего желания взять ребёнка в семью?» четыре человека (33,3%) ответили из интернета, три человека (25%) ответили, что из рекламы на ТВ, радио, 12 человек (100%) из органов социальной защиты населения, два человека (16,7%) из газет и журналов, один человек (8,3%) из раздаточных материалов (листовок, буклетов), один человек (8,3%) из билбордов и другой наружной рекламы. Ответы на данный вопрос показывают, что информирование населения в Ивнянском районе проводится не достаточно хорошо.

На вопрос: «Как быстро предоставляли Вам органы социальной защиты населения информацию о детях, которые могут быть переданы на воспитание в семью?», все 12 опекунов ответили, что в течение месяца (в соответствии с законодательством РФ).

В следующем вопросе опекунам предлагалось указать, степень удовлетворённости по пятибалльной шкале работой сотрудников органа опеки социальной защиты населения по приему и выдаче документов для оформления опеки или попечительства над ребенком, предоставляемой

информации о детях-сиротах и детей, оставшихся без попечения родителей; компетентностью и уровнем профессионализма специалистов органов опеки социальной защиты населения Ивнянского района; оценить оборудование информационными средствами (стенды, плакаты, вывести, мониторы, звуковое оповещение, наличие консультанта в зале и т.п.) помещения, в котором принимают и выдают документы для оформления опеки и попечительства над ребенком; степень удовлетворенности качеством предоставленных опекунам услуг. Все респонденты дали высокие оценки по данным критериям.

На открытый вопрос: «Какие услуги по опеке и попечительству Вы хотели бы получать в Управлении социальной защиты населения Ивнянского района?» Респонденты исследования ответили, что хотели бы получать больше информации о нововведениях в законодательные акты и хотели бы ускорить процесс передачи ребенка на воспитание в семью, т.е. респонденты считают, что месяц это слишком много, и хотели чтобы срок был меньше месяца.

С помощью анкеты была выявлена степень удовлетворенности населения работой Управления социальной защиты и степень информированности социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на территории Ивнянского района.

Таким образом, результаты массового опроса показывают осведомленность населения о социально-правовом информировании семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и удовлетворенность населения района работой специалистов отдела опеки, семьи, материнства и детства Управления социальной защиты населения администрации Ивнянского района.

Для проведения экспертного опроса мы разработали анкету (Приложение 2). Экспертами выступили пять специалистов работающих в отделе опеки, семьи материнства и детства, которые являются экспертами по

вопросам социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Возраст трех участников опроса – 30-45 лет (60%) и два участника в возрасте 45 лет и старше (20%). Среди них один мужчина (20%), четыре женщины (80%).

Эксперты ответили на вопросы анкеты, которая позволила выявить проблемы социально-правового обеспечения населения о семейном жизнеустройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Ивнянском районе.

Им необходимо было отметить один или несколько ответов из предложенных вариантов или дописать свой вариант ответа.

Все 100% опрошенных считают проблему сиротства одной из важнейших социальных проблем.

На вопрос: «Как Вы считаете, почему родители отказываются от своих детей?» четыре человека (80%) ответили, что ранняя беременность, три человека (60%) недостаточно денежных средств, два человека (40%) боязнь ответственность (нежелание взять на себя ответственность), два человека (40%) больной ребенок, и в графе «Другое» три человека (60%) ответили, что причиной служит отсутствие материнского инстинкта, алкоголизм родителей.

По мнению сотрудников Отдела, наиболее распространенная форма устройства детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – это безвозмездная опека, когда ребенок передается на воспитание близким родственникам, чаще всего бабушкам. Опекуны безвозмездно выполняют принятые на себя обязанности, а на содержание ребенка им выплачиваются денежные средства до достижения подопечным 18 летнего возраста. Кроме того, за ребенком, находящимся под опекой, сохраняются все льготы, которые положены воспитаннику сиротского учреждения, – и выходное пособие по достижении совершеннолетия, и сохранение жилья и др. До 14

лет ребенок находится под опекой, с 14 и до 18 – под попечительством родственника.

Вторая, также в последнее время распространённая, форма - устройство ребёнка в приёмную семью на возмездной основе, когда ребенок передается на воспитание в приемную семью, а родители не просто являются папами и мамами, а работают профессиональными родителями, т.е. за свою работу они получают заработную плату и ежемесячное денежное пособие на содержание ребенка. То есть приемная семья в этом случае – это профессиональная семья, которая берет к себе ребенка на основании договора на какое-то определенное время – на год, два, а может быть и до 18 лет. В такой семье приемных детей может проживать вместе с кровными детьми, как правило, до восьми человек. Сотрудники Отдела считают наиболее актуальными проблемами психологические проблемы родителей в таких семьях. Речь идет о психологической неготовности таких родителей иметь детей с особыми потребностями. Важными являются и проблемы адаптации детей, так как они, как правило, имеют различные заболевания, отстают в развитии, нуждаются в особом внимании, реабилитации. Поэтому необходимо индивидуальное сопровождение приёмной семьи.

По словам экспертов, они вместе с другими службами (психологической, социально-педагогической и др.) проводят патронаж приемных семей после того как ребенка устроили в семью, помогают семьям в решении текущих проблем.

Взаимодействие по вопросам защиты прав и интересов несовершеннолетних сотрудники Отдела осуществляют с педагогами образовательных учреждений, социальными педагогами, психологами, медиками, представителями правоохранительных органов, общественности.

По мнению сотрудников, на сегодняшний день серьёзной проблемой является то, что работа органов опеки и попечительства сильно формализована. Не хватает квалифицированных специалистов для работы с семьей. Перед органами опеки и попечительства нужно ставить новые

задачи, главную из которых можно сформулировать так: нужно защищать семью в целом и ребенка в рамках его семьи, кроме того нужны схемы и наработки по реабилитации проблемных семей.

К деятельности Отдела привлекаются только образовательные и медицинские учреждения, готовые помочь в устройстве сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Добровольцы, волонтеры не привлекаются.

Следующий вопрос предлагал указать несколько учреждений, должностные лица которых могут располагать информацией о детях, оставшихся без попечения родителей, и обязаны сообщать о них в отделы опеки. Все пять экспертов выбрали следующие учреждения: образовательные учреждения (дошкольные, общеобразовательные), учреждения здравоохранения (по месту лечения, смерти родителей), жилищные органы (по месту жительства детей и родителей), органы записи актов гражданского состояния по месту регистрации смерти родителей, рождения детей, правоохранительные органы (предварительного следствия, прокуратуры).

На вопрос анкеты, в котором названы наиболее характерные недостатки деятельности органов опеки, семьи, материнства и детства относятся эксперты ответили следующим образом: недостаточное использование информации о детях, подлежащих усыновлению, опубликованной в информационных бюллетенях Минобрнауки России – три человека (60%); слабая информированность населения о практике усыновления, недостаточное использование средств массовой информации – пять человек (100%).

Экспертный опрос сотрудников отдела опеки семьи, материнства и детства Управления социальной защиты населения администрации Ивнянского района выявил, что сотрудники считают проблему социального сиротства – одной из наиболее острых современных социальных проблем. Наиболее распространенная форма устройства детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – это безвозмездная опека. В

последнее время распространённой становится такая форма, как устройство ребёнка в приёмную семью на возмездной основе, когда родители работают профессиональными родителями. Наиболее актуальными проблемами таких семей являются психологические проблемы родителей и проблемы адаптации детей. Поэтому необходимо индивидуальное сопровождение приёмной семьи.

Таким образом, прикладное социологическое исследование помогло выявить проблемы социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, узнать удовлетворенность населения Ивнянского района работой отдела опеки, семьи, материнства и детства Управления социальной защиты администрации Ивнянского района, в чем именно необходима помощь специалистов отдела. Эксперты считают, что психологические проблемы и проблемы адаптации детей являются наиболее важными в семейном жизнеустройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

2.2. Рекомендации по совершенствованию социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на муниципальном уровне

В качестве основных задач в сфере устройства детей, в силу различных причин уже оставшихся без родительского попечения, следует рассматривать развитие различных форм семейного устройства таких детей как альтернативы их воспитанию в интернатных учреждениях, расширение возможностей устройства детей в семьи граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, а также обеспечение защиты прав детей в замещающей семье.

С учетом приоритетности права ребенка жить и воспитываться в семье (статьи 54, 123 Семейного кодекса Российской Федерации) устройство

ребенка, оставшегося без попечения родителей, в учреждение должно рассматриваться в качестве временной меры, не исключающей продолжения поиска возможностей его семейного устройства.

В рамках своей деятельности по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи органы опеки и попечительства субъекта Российской Федерации обязаны обеспечить поиск и подбор граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями), приемными родителями. Соответствующие мероприятия в этом направлении должны осуществляться территориальными органами опеки и попечительства.

Рекомендация 1. Реализация данного направления требует планирования и организации на регулярной основе работы по информированию населения (в первую очередь, населения соответствующего муниципального образования) о возможностях семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Указанную информацию целесообразно размещать там, где она доступна практически каждому:

- на телевидении и радио (как в виде роликов социальной рекламы, так и в специализированных программах, посвященных вопросам защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей);

- в сети Интернет; в печатных средствах массовой информации; в буклетах, брошюрах, распространяемых бесплатно, в том числе через почтовые отделения;

- в общественных местах, в государственных, муниципальных и негосударственных учреждениях, организациях, предприятиях (на улицах, в транспортных средствах общего пользования, в лечебно-профилактических учреждениях, организациях культуры и досуга (кинотеатрах, театрах, библиотеках), зданиях местных администраций, организациях жилищно-коммунального хозяйства, в почтовых отделениях, отделениях Сберегательного банка Российской Федерации, организациях торговли и

общественного питания и т.д.), в том числе в виде объявлений, наружной рекламы (плакатов, стендов, световых табло, иных технических средств стабильного территориального размещения).

Размещаемая информация должна содержать:

- сведения о различных формах семейного устройства детей;
- об органах и учреждениях, в которые следует обращаться гражданам, желающим принять ребенка на воспитание в семью (адреса, контактные телефоны, время приема и т.д.);
- о предъявляемых требованиях к кандидатам в усыновители, опекуны (попечители), приемные родители;
- о законодательных и нормативных правовых актах, регулирующих вопросы передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью; о детях, которые могут быть устроены на воспитание в семьи граждан.

При создании и распространении информации о детях, оставшихся без попечения родителей, следует руководствоваться требованиями статьи 8 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

Так же для распространения информации о семейном жизнеустройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей целесообразно привлекать волонтеров и добровольческие организации. Главной задачей этих организаций будет размещение рекламы на страницах в социальных сетях в Интернете.

Среди волонтеров и добровольческих организаций района проводить ежегодный конкурс на лучшую рекламу о пропаганде семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

От лица администрации района проводить ежегодное награждение на праздник «День семьи и верности» опекунских семей за заботу и воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В качестве

награды предоставлять ценные подарки и путевки в оздоровительные санатории области.

В целях своевременного устройства ребенка на воспитание в семью необходимо обеспечить соблюдение учреждениями, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей (вне зависимости от ведомственной принадлежности этих учреждений), территориальными органами опеки и попечительства и региональным оператором установленного законодательством порядка и сроков передачи сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, которые могут быть устроены на воспитание в семью.

При этом следует учитывать, что передача сведений о ребенке в региональный и федеральный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, не освобождает соответственно территориальные органы опеки и попечительства и регионального оператора от ответственности за устройство ребенка в семью. Территориальные органы опеки и попечительства и региональный оператор в пределах своей компетенции обязаны продолжать работу по поиску возможностей для передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан.

Рекомендация 2. Важным аспектом деятельности по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан является психолого-педагогическая подготовка лиц, желающих принять ребенка в свою семью. Такая подготовка необходима для снижения риска возникновения в дальнейшем проблем, связанных с воспитанием детей в новой семье, в том числе жестокого обращения с детьми, причинения вреда их жизни и здоровью, а также возвращения (изъятия) детей из семьи, что само по себе является травмирующим обстоятельством для ребенка.

В связи с этим необходимо:

- обеспечить разработку программ психолого-педагогической и правовой подготовки граждан, желающих принять ребенка (детей) на

воспитание в семью, с учетом специфики различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

- определить органы и учреждения, ответственные за разработку и (или) реализацию таких программ, на региональном и муниципальном уровнях; обеспечить информирование граждан, желающих принять ребенка (детей) на воспитание в семью, о возможности и целесообразности прохождения программы подготовки к приему в семью ребенка (детей) и организовать проведение ими такой программы на добровольной основе.

В целях защиты прав и законных интересов детей, переданных на воспитание в семьи граждан, необходимо обеспечить осуществление эффективного контроля за их адаптацией в замещающей семье, а также психолого-педагогическое и медико-социальное сопровождение замещающей семьи.

Значительный объем работы по подбору, подготовке и сопровождению семей, принимающих детей на воспитание, а также обеспечению контроля за условиями жизни и воспитания детей в замещающей семье может в установленном порядке выполняться силами соответствующих служб учреждений органа опеки и попечительства.

Рекомендация 3. Так же в качестве еще одной, существенной рекомендации по усовершенствованию законодательства будет то, что бы сократить срок предоставления органами социальной защиты населения информации о детях, которые могут быть переданы на воспитанию в семью. По законодательству этот срок составляет один месяц, из исследования респонденты массового опроса хотели бы получать информацию в кратчайшее сроки. Например, в качестве эксперимента можно установить срок не более двух недель.

Значимым аспектом организации работы органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства, устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан, защите прав и законных интересов несовершеннолетних является установление

показателей результативности и эффективности указанной деятельности. В качестве подобных показателей могут, в частности, рассматриваться: сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, и их доли в общей численности детей, проживающих в муниципальном образовании.

Рекомендация 4. Так как, мы наблюдаем тенденцию, что в основном в Ивнянском районе опеку осуществляют родственники над детьми-сиротами и детьми, оставшимся без попечения родителей, то для той части детей у которой нет родственников целесообразно создать интернат семейного типа.

Разница заключается в численности детей, взятых на воспитание: в приемной семье - от одного до четырех детей, в детском доме семейного типа - не меньше пяти детей. Кроме того, приемная семья создается на материальной базе приемных родителей, а для потребностей детского дома семейного типа родителям-воспитателям вне очереди предоставляется оборудованный индивидуальный жилой дом или многокомнатная квартира.

Приемные родители и родители-воспитатели несут равные обязанности по воспитанию и развитию детей. Они являются законными представителями приемных детей (воспитанников) и действуют без специальных на то полномочий как опекуны или попечители.

Приемные дети и воспитанники детского дома семейного типа проживают и воспитываются в детском доме семейного типа до достижения 18-летнего возраста, а в случае учебы в профессионально-техническом или высшем учебном заведении - до его окончания.

За приемными детьми и воспитанниками детского дома семейного типа сохраняется право на алименты, пенсию, другие социальные выплаты, а также на возмещение вреда в связи с потерей кормильца, которые они имели до устройства в детском доме семейного типа.

Решение о создании приемной семьи или детского дома семейного типа принимается районной государственной администрацией или исполнительным комитетом городского совета. Орган власти, который

принял такое решение, и приемные родители заключают договор об устройстве детей в детском доме семейного типа.

Орган, который принял решение о создании приемной семьи (детского дома семейного типа), обязан контролировать выполнение приемными родителями (родителями-воспитателями) своих обязанностей по воспитанию и содержанию детей.

Таким образом, данные рекомендации можно внедрять в работу отдела опеки, семьи, материнства и детства Управления социальной защиты населения администрации Ивнянского района для совершенствования социально-правового обеспечения семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В России жизнеустройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, развитие его семейных форм стало рассматриваться как серьезная социальная проблема, требующая вмешательства ведущих социальных институтов и общественных организаций, только в начале девяностых годов прошлого века. С этого времени семейное жизнеустройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей стало рассматриваться как предмет научного анализа.

Признание отечественными социологами, педагогами, психологами и специалистами сферы социальной защиты населения жизнеустройства важной общественной задачей обусловило попытки научного осмысления жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Вопросы социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в условиях радикальных реформ чрезвычайно актуальны, отличаются новизной и достаточной сложностью как в теоретическом, так и в практическом отношении. От того, насколько успешно дети-сироты будут интегрироваться в общество, будет во многом зависеть стабильность и успешное развитие российского государства.

Анализ литературных источников дает основание утверждать, что в российской науке гражданского права опеку всегда определяли как установленное государством попечение о личности и имуществе лиц, не способных в силу своего малолетства, сиротства, умственной неспособности, неспособности к гражданской деятельности, расточительства, безвестного отсутствия хозяина имущества самостоятельно заботиться о себе и своем имуществе.

Жизнеустройство – это помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в биологическую семью после исправления трудной жизненной ситуации и (или) прохождения медицинской и психолого-педагогической реабилитации; в семьи родственников ребенка

или иных граждан с целью содержания, воспитания и образования приемных детей, защиты их прав и интересов; а при такой невозможности, определение в учреждения для детей-сирот на полное государственное обеспечение с учетом возраста, состояния здоровья и юридического статуса ребенка.

В России в последние годы активно идёт процесс формирования и реализации семейной политики, ориентированной на развитие ценностей семьи, на повышение ответственности власти и общества за обеспечение её социальных гарантий. В центре этой политики находятся дети, защита их прав и интересов. Большое внимание уделяется социально-правовому обеспечению семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: понятие, сущность.

В этой связи создана законодательная база по вопросу поддержки семьи, материнства и детства, развивается система социального обслуживания семьи и детей, растёт потенциал общественных объединений и роль средств массовой информации в укреплении семейных ценностей и традиций.

В настоящее время одной из приоритетных задач демографической и семейной политики государства является сокращение числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Без родительского попечения ребенок незащищен, некому отстаивать его права, и интересы, содержать, заботиться о здоровье, наконец, воспитывать. Сам ребёнок с подобным списком потребностей справиться не в состоянии. И потому ребёнок, оставшийся без попечения родителей, должен быть как можно скорее устроен либо в семью, либо, в крайнем случае, в специализированную организацию с тем, чтобы его развитие, воспитание, образование пострадали в наименьшей степени.

Семейный кодекс Российской Федерации предусматривает следующие виды устройства детей, оставшихся без попечения родителей: передача в семью на воспитание (усыновление, опека или попечительство, устройство в приёмную семью, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов

Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности - в организации для детей, оставшихся без попечения родителей.

Самой приоритетной и оптимальной формой устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей является усыновление, поскольку при этом между усыновителями и усыновляемым те только складываются близкие родственные отношения, но и происходит юридическое закрепление этих отношений. Усыновленный ребенок в своих правах и обязанностях приравнивается к кровному, и усыновители принимают на себя все родительские права и обязанности.

Деятельность органов опеки и попечительства строится в соответствии с требованиями законов РФ, и направлена на реализацию государственной социальной политики в области защиты прав и интересов детей, обеспечения оптимальных условий для жизни и воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, защиты их личных, имущественных, жилищных прав.

Органы опеки и попечительства выявляют детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ведут их учет и, исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей, избирают соответствующие формы устройства детей, а также осуществляют последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования.

Детей в первую очередь стремятся передать на воспитание в семью: на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью. При отсутствии такой возможности помещают детей на воспитание в различные государственные учреждения.

Семейный кодекс РФ расширил сферу деятельности органов опеки и попечительства, возложив на них решение всех вопросов организации жизнедеятельности детей, оставшихся без попечения родителей, включая вопросы защиты семейных прав. Органы опеки и попечительства производят подбор лиц для осуществления функций опекунов и попечителей, усыновителей, приемных родителей; осуществляют защиту прав и интересов

детей в судебном порядке; осуществляют контроль за их проживанием в семьях граждан; оказывают помощь лицам, замещающим родителей, в воспитании, обучении, медицинском обслуживании, а также организовывают летний отдых данной категории детей.

Нынешнее российское общество поставлено перед необходимостью формирования современной целостной системы социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устойчивого и надежного функционирования социальных служб, обслуживающих эту категорию населения и оказывающих им социальную поддержку в деле жизнеустройства.

В основу реализации государственной социальной политики в направлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо заложить не работу по преодолению причин самого явления – сиротства, а систему слаженных и хорошо отработанных механизмов по социализации сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Исходя из вышеизложенного, следует:

- усовершенствовать и доработать имеющуюся нормативно-правовую базу (устранить несоответствие между законодательной деятельностью субъектов РФ и Федеральными законами, разработать механизмы реализации законов);

- наладить взаимодействие государственных органов управления с негосударственными организациями, различными службами и специалистами, от которых зависит успешное решение вопросов социализации выпускников детских сиротских учреждений;

- проработать механизмы взаимодействия различных структур и органов, устранить межведомственную разобщенность для единого подхода к решению вопросов, способствующих успешной социализации детей-сирот, выпускников домов-интернатов;

- стандартизировать профессиональную деятельность специалистов по работе с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей;

- организовать подготовку квалифицированных специалистов, а также разработать предметно-инструментальную основу профессиональной подготовки специалистов по работе с выпускниками интернатных учреждений;

А.С. Макаренко в "Книге для родителей" развил мысль о том, что воспитание ребенка в семье – это не только личное дело родителей, но процесс, имеющий непосредственный выход на общество: плохо воспитанные дети – это горе и слезы и для семьи, и для страны в целом. Сегодня печальное подтверждение этим словам классика педагогики (рост числа детей-сирот, малолетних мам и т.д.) требует от государства создания системы учреждений для изоляции от общества своих "плохо воспитанных" граждан, их перевоспитания, лечения.

Семья для ребенка – первый и важнейший социально-педагогический институт. В семье определяется социальная ситуация развития и формируется "зона ближайшего развития" ребенка. Семья закладывает систему отношений с близкими взрослыми, особенности общения, способы и формы совместной деятельности, семейные ценности и ориентиры.

Однако в современном обществе семья и семейное воспитание испытывают существенные трудности: изменяются старые, общепринятые нормы поведения, взаимоотношения между родителями и детьми, отношение к воспитанию.

