Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики

Институт региональной экономики и управления

Кафедра государственного и муниципального управления

ДИПЛОМНЫЙ ПРОЕКТ

Организация работы с приемными семьями как направление деятельности органов опеки и попечительства

(на примере муниципального округа Озеро Долгое)

Зав. Кафедрой ГМУ

к.э.н., доцент Е.А. Лубашев

Научный руководитель

к.э.н. Н.Н. Константинова

Студент В.Р. Полякова

Санкт-Петербург 2010 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Глава 1. Организационно-правовые основы опеки и попечительства в РФ

1.1 Опека и попечительство в государственном и муниципальном управлении

1.2 Нормативно-правовая база опеки и попечительства в РФ

1.3 Органы опеки и попечительства в РФ: проблемы разграничения полномочий

Глава 2. Основы организации работы с приемными семьями в РФ

2.1 Проблемы деинституционализации опеки над детьми-сиротами в РФ

2.2 Организационно-правовые основы создания приемной семьи и патроната в РФ

2.3 Роль органов опеки и попечительства в организации приемных семей

Глава 3 Основы организации работы с приемными семьями в МО «Муниципальный округ Озеро Долгое»

3.1 Проблемы сиротства в г. Санкт-Петербург

3.2 Деятельность органов опеки и попечительства в МО «Муниципальный округ Озеро Долгое»: основные направления и проблемы

3.3 Разработка рекомендаций по совершенствованию организации работы органов опеки и попечительства с приемными семьями

Заключение

Список литературы

Приложения

**Введение**

Защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей является важнейшей составляющей социальной политики государства. В связи с проводимыми реформами в Российской Федерации пересмотрено значение того, каких условиях развивается ребенок, т.к. именно в детстве закладывается основа личности и события, тенденции того периода накладывают отпечаток на характер и поведение в будущей жизни. Воспитываясь в семье, ребенок во взрослой жизни неосознанно использует модель поведения своих родителей. С распадом СССР Россия переживала глубокий социально-экономический кризис, что вызвало увеличение с каждым годом числа тех детей, которые по разным причинам не могут жить в родной семье. Такие дети помещаются в интернаты, приюты или детские дома. Многолетний опыт выявил недостатки институциональных форм устройства детей. Дети, не имея опыта проживания в семье, не могут стать полноценными гражданами общества. Они лишены базовых составляющих, необходимых для успешного развития: любви, душевного тепла, не говоря уже о том, что зачастую дети сталкиваются с унижением и давлением со стороны воспитателей и других детей. Нередки случаи недостаточного питания ребенка и контроля за состоянием его здоровья. Т.е. длительное время не реализуются существенные потребности ребенка, вызванные лишением, ограничением, недостаточностью тех или иных условий, материальных и духовных ресурсов, необходимые для выживания и успешного развития ребенка. Кроме того, в обществе сильны стереотипы о неполноценности этих детей, что после выхода из институциональной формы воспитания препятствует их успешной жизни в дальнейшем. В настоящее время происходит качественное изменение системы социальной защиты детей, и в связи с этим необходима детальная проработка механизма взаимодействия органов власти, занимающимися вопросами опеки и попечительства.

Актуальность исследования. Институциональные формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, в современном мире потеряли свою актуальность. Приоритетными в Российской Федерации являются семейные формы устройства: опека (попечительство), усыновление, приемная семья. Преимущество воспитания ребенка в семье очевидно, но на сегоднящний день процесс деинституционализации начался совсем недавно, и организационно-правовые основы семейных форм устройства детей еще не проработаны в достаточной степени.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, стали обсуждаться с древних времен, сегодня существует множество нормативно-правовых актов, научных исследований в России и по всему миру. К изучению данной проблемы обращались философы и педагоги разных времен. Среди крупных исследователей ХVIII века следует отметить известного государственного деятеля И.И Бецкого. В конце ХIХ – начале ХХ веков Н.В. Яблоков, директор Софийской (сейчас Филатовской) детской больницы, всю жизнь посвятил вопросам социальной защиты детей-сирот. В то же время вопросами опеки занимались В.И. Сергеевич, Н.А. Костров, М.В. Шимановский, С.В. Бахрушин. Среди более поздних авторов можно выделить А.И. Довгалевскую. На современном этапе существенный вклад в степень изученности данной проблемы внесли А.М. Нечаева, А.Ш. Шахманова, В.И. О.Ф. Выхрыстюк, В.И. Жуков и др.

Источником информации для дипломного проекта послужили международные правовые акты, Федеральные законы, постановления Правительства РФ и Санкт-Петербурга, результаты и исследования благотворительных фондов и интернет – сайты, посвященные вопросам опеки и попечительства.

Объект исследования. Осуществление деятельности органов государственной власти в области опеки и попечительства по организации работы с приемными семьями.

Предмет исследования. Органы опеки и попечительства, занимающиеся работой с приемными семьями.

Цель исследования. Определение основных проблем в организации работы с приемными семьями.

Задачи исследования.

1. Определить сущность понятий опеки и попечительства
2. Рассмотреть проблемы разграничения полномочий органов опеси и попечительства на всех уровнях власти
3. Проанализировать причины острой необходимости изменения политики государства в области защиты детей, оставшихся без попечения родителей
4. Определить степень разработанности нормативно-правовой базы политики деинституционализации
5. Определить проблемы семейного устройства детей и разработка методов их решения.

В рамках исследования использованы: метод анализа и синтеза, системный подход, сравнительный анализ, взаимосвязь количественного и качественного, приемы обобщения, детализации и другие методы.

Научная новизна дипломного проекта и практическая значимость.

1. В данном проекте представлен комплексный анализ социальной политики в области опеки и попечительства по России, г. Санкт-Петербург и по конкретному муниципальному образованию – МО “Озеро Долгое”
2. Рассмотрена степень реализации на практике теоретических аспектов решения данной проблемы.
3. Предложен возможный вариант решения проблемы адаптации ребенка в приемной семье.

Описание структуры проекта. Проект состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений.

В первой главе рассматривается сущность опеки и попечительства, нормативно-правовая база, определяются полномочия органов власти, участвующих в защите детей, оставшихся без попечения родителей.

Во второй главе рассмотрены проблемы социальной политики в области опеки и попечительства, организационно-правовые основые создания приемной семьи и алгоритм взаимодействия органов опеки и попечительства с приемными семьями.

В третьей главе отражено положение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Санкт-Петербурге, деятельность органов опеки и попечительства в Муниципальном образовании муниципальный округ “Озеро Долгое”. Предложены рекомендации по совершенствованию деятельности органов опеки и попечительства.

**Глава 1. Организационно-правовые основы опеки и попечительства в РФ**

**1.1 Опека и попечительство в государственном и муниципальном управлении**

Конец ХХ и начало ХХI веков для Российской Федерации стали временем значительного научно-технического развития и масшабных реформ в социально-экономический жизни страны. Изменилась роль и значение человеческого фактора в экономике и обществе. Человеческий капитал становится важнейшим фактором экономического роста. Таким образом социально-экономическое благополучие любого государства зависит от демографической ситуации в нем.

Состояние и развитие демографической ситуации, так же как и решение самых острых демографических проблем, во многом определяется теми событиями, явлениями, тенденциями, которые происходят в области детства, так как дети - это демографический потенциал страны.

Социально-экономические проблемы детства вытекают из несоответствия реальных потребностей ребенка в выживании, развитии, характеру и способам их удовлетворения обществом[8]. Одна из особенностей современного положения детей – социальная депривация, т.е. устойчивая ситуация, в которой длительно не реализуются существенные потребности ребенка, вызванная лишением, ограничением, недостаточностью тех или иных условий, материальных и духовных ресурсов, необходимых для выживания и развития ребенка. Крайним выражением социальной депривации в Российской Федерации стало огромное число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Сегодня Россия занимает первое место в мире по числу детей-сирот – только 800 000 официально зарегистрированных. По мнению Российского детского фонда, численность детей по крайней мере на 10% больше – официальная статистика не учитывает так называемых “скрытых сирот”, то есть тех, кто в приютах, в том числе негосударственных, “в бегах”, у родственников или знакомых. Для сравнения, после Великой Отечественной войны в России было 678 тысяч сирот. Ежегодно в стране выявляется более 130 тыс. детей, лишившихся попечения родителей. Подавляющее большинство их них социальные сироты, т.е. сироты при живых родителях.

Начиная с 90-х гг. ХХ века, периода кризиса, роста социальных болезней и девальвации традиционных ценностей, вплоть до 2006 года количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей неуклонно увеличивалось, лишь с 2006 года, по данным Совета при Президенте по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, началось сокращение числа таких детей. Например, в 2006 году оно составило 5%[58].

Дети – самая незащищенная категория граждан, и государство, согласно нормам действующего законодательства, призвано защищать как личные, так и имущественные права, интересы тех, кто самостоятельно сделать это не может. Одна из форм такой защиты для детей, оставшихся без попечения родителей, согласно ст. 145 Семейного кодекса РФ являются опека и попечительство.

Цель установления опеки и попечительства: защита прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан; воспитание (для несовершеннолетних подопечных).

В результате установления опеки и попечительства опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия.

Опекуны и попечители, будучи единственными представителями интересов своего подопечного, могут (и должны) обращаться в любую организацию, если это необходимо для защиты подопечного. Опекун или попечитель вправе обращаться за защитой прав и интересов подопечного в органы милиции, прокуратуры, суд. В случае удержания подопечного другими лицами, в том числе его родственниками, опекун и попечитель вправе требовать по суду возврата детей, находящихся у них на опеке или попечительстве.

Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишении судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие граждане по иным причинам остались без родительского попечения, в частности, когда родители уклоняются от их воспитания либо защиты их прав и интересов. При назначении ребенку опекуна (попечителя) учитываются нравственные и иные личные качества опекуна (попечителя), способность его к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), отношения между опекуном (попечителем) и ребенком, отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя), а также, если это возможно, желание самого ребенка.

**Опека** - форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет) 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.

Дееспособность малолетних подопечных определяется ст. 28 ГК.

Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки.

**Попечительство** - форма 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 статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Попечительство устанавливается над двумя категориями граждан:

несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет;

ограниченными судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами.

В первом случае основанием для попечительства служит возрастной критерий, а не состояние несовершеннолетнего. При этом учитывается, что уже в этом возрасте он обладает достаточной психической, социальной зрелостью для самостоятельных действий и поступков. В отличие от опеки попечительство

над несовершеннолетними касается главным образом имущественной стороны их отношений с попечителем. Попечители дают согласие на совершение тех сделок, которые граждане, находящиеся под попечительством, не вправе совершать самостоятельно, оказывают подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, а также охраняют их от злоупотреблений со стороны третьих лиц [59].

Содержание ребенка - непременная предпосылка его развития, роста. Согласно п.1 ст.80 Семейного Кодекса оказание ему материальной поддержки со стороны его родителей относится к главным обязанностям матери и отца (п.1 ст.80 СК). Злостное уклонение от выполнения этих обязанностей является основанием для лишения родительских прав (ст.69 СК и комментарий к ней). Но если родителей нет либо они не могут или не хотят содержать своих несовершеннолетних детей, возникает проблема жизнеобеспечения последних, которая может быть решена путем возложения на опекуна или попечителя обязанности распорядиться причитающимися подопечному средствами (комментарий к п.1 ст.148 СК, п.5 ст.150 СК). С другой стороны, при отсутствии родительского попечения возникает необходимость обеспечивать и воспитание ребенка, на что он имеет право (п.1 ст.54 СК). Хотя СК не предусматривает в качестве самостоятельного право несовершеннолетнего на образование, само собой разумеется, что получение им основного общего образования - одна из важных предпосылок его воспитания, осуществляемого опекуном (попечителем). Таков еще один аспект жизни ребенка, без разносторонней заботы о котором он нормально существовать не может. Отсутствие такой заботы опять-таки может быть восполнено с помощью опекуна или попечителя, которому предстоит защищать все права и интересы своего подопечного.

Предоставление несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет относительной свободы, в том числе в гражданско-правовой сфере, не означает, что им вовсе не нужна помощь в осуществлении тех прав и обязанностей, обладателями которых они являются. Эта помощь (содействие) со стороны попечителя отличается большим разнообразием, может заключаться в совете, как поступить в данной ситуации, в посещении учреждений, организаций, способных так или иначе помочь подростку. Попечитель призван также ограждать своего подопечного от всякого рода злоупотреблений со стороны третьих лиц, выводить подростка из-под тлетворного влияния лиц с антисоциальными установками, бороться за трезвый образ его жизни и т.п. Здесь попечитель выступает в нескольких ролях: во-первых, как родитель, который не может безразлично относиться к своим детям, во-вторых, как их законный представитель, управомоченный в установленном законом порядке на защиту прав и интересов несовершеннолетнего, в-третьих, как лицо, содействующее в осуществлении подопечным своих прав и обязанностей.

Проблемы защиты сирот стали обсуждаться очень давно в связи с необходимостью социальной заботы о детях, оставшихся без попечения родителей, детях-сиротах, о подкидышах, а также в связи с проблемами опеки, усыновления, попечительства, общественного устройства судеб этих детей. Первые литературные упоминания о сиротских приютах для брошенных детей относятся к IV—V векам. В это время в центральной Европе церковью создаются подобные центры. Начиная с ХII-го века многие европейские государства стали принимать на себя заботу о брошенных детях. Сначала во Франции, позднее в Великобритании были утверждены законы, регламентирующие минимальную заботу о сиротах и брошенных детях, а также меры в отношении их родителей. Церковь побуждала европейское общество открывать больницы, приюты для брошенных и найденных детей. В 1729 году в США, а в 1734 в Италии были открыты дома для «найденышей». После 1880 года многочисленные агентства социальной помощи сиротам и брошенным семьям были открыты по всей Северной Америке.

В России задача социальной защиты детей, оставшихся без попечения родителей – это одна из самых важных задач власти и общества в настоящее время. Для того, что адекватно оценить систему социальной защиты детей-сирот в современной России рассмотрим историю проблемы. Первый случай опеки над ребенком, упоминавшийся в летописи, относится к 879 году. После смерти родителей опекунами становились те ближайшие родственники, которые в роде занимали место умерших. Что касается существа опекунских отношений, то они были только личными.

В Московском Государстве забота об осиротевших детях осуществлялась разными способами, но нередко они попадали в монастыри, где их воспитывали, кормили и одевали. В то время таких детей называли «монастырские детеныши», в их число также попадали и осиротевшие дети разоренных бояр. А в некоторых монастырях, например, Кирилло-Белозерском, существовали детские приюты под именем «голышни». Они находились под присмотром специально приставленного к ним старца. Эти сироты находились полностью на обеспечении монастыря, а по мере подрастания приспосабливались к различным работам. Осиротевших детей брали и в зажиточный дом, где отцы семейств их воспитывали и обучали какому-нибудь занятию, а по достижении совершеннолетия отпускали, что называлось «благословлять в мир».

Крестьянские дети, оставшись без родителей, поступали на воспитание или родственников или посторонних людей вместе со своим имуществом, которое часто расхищалось воспитателями. Если у осиротевшего ребенка не было никакого имущества, он жил обыкновенно мирским подаянием.

Борис Годунов один из первых правителей принял по заботе об осиротевших детях. Эти меры носили экономический характер и включали в себя бесплатную передачу бедным, вдовам, сиротам привезенного из отдаленных районов большого количества хлеба. Чрезвычайные меры по оказанию помощи населению, в том числе и детскому, страдающему от голода, предпринимал и Василий Шуйский. Таким образом, помощь сиротам стала делом не одних только частных лиц, но и правительственной власти.

В 1682 году был подготовлен проект Указа, где из общего числа нищих выделялись нищие безродные дети. Впервые был поставлен вопрос об открытии для них специальных домов, где бы они обучались грамоте, ремеслам и наукам. А в 1706 году Новгородский митрополит Иов построил по собственной инициативе и за собственные средства в Холмово-Успенском монастыре «сиропитательницу» для «зазорных» младенцев, что ознаменовало начало попечения о детях-сиротах с помощью специальных детских учреждений, и тем самым было положено начало истории подобного рода заведений, к помощи которых прибегали и много позже.

Нехватка рабочих рук объясняла отношение к ребенку-сироте и как к будущему работнику. Поэтому государство отдавало беспризорных детей как частным лицам, так и церковным учреждениям, позволяя им пользоваться бесплатным трудом своих воспитанников. Такое устройство ребенка было наиболее примитивной формой заботы общества и государства о малолетних, оставшихся без семьи. Что же касается устройства осиротевших детей в семью, то две его основные формы - усыновление и опека продолжали существовать в прежнем виде. В то время издано только одно предписание, запрещавшее усыновлять своих незаконных детей. Но опека постепенно начинает подвергаться более детальному правовому регулированию. Более четким определяется круг возможных опекунов, куда могут входить: отчим, ближайшие родственники ребенка. Опекуны назначались органами, обладающими властными полномочиями. Прежде всего, это церковь, поскольку духовенство в те времена полностью распоряжалось семейными, наследственными и опекунскими делами. Однако родственники продолжали следить за опекунами. Но постепенно чисто нравственная обязанность опекуна возвращать имущество опекаемому к моменту достижения им полной самостоятельности превращается в юридическую. Из безотчетного и полновластного распорядителя опекун постепенно превращается в представителя интересов опекаемого.

Петр I также провел реформу, направленную на защиту детей, оказавшихся в бедственном положении, без семьи, без средств к существованию. Ее составляли меры, направленные на устройство детей, оказавшихся ненужными семье, в государственные учреждения.

В России, как и в Европе, практиковался так называемый «тайный прием», позволявший оставаться неизвестным лицу, подкинувшему ребенка. Это давало возможность не оставлять его брошенным вовсе. Источниками существования «сиропитательного гошпиталя» были частично городские доходы, а частично средства, образующиеся из пожертвований частных лиц и церкви.

Не исключал Петр I и помощи церкви, монастырей. В годы его царствования, как и в прежние времена, детей-сирот передавали в богадельни, где они содержались наряду со взрослыми.

В реформаторской деятельности Екатерины II находят свое отражение западноевропейские просветительские идеи, и императрица особое внимание уделяет заботе об устройстве осиротевших детей вообще. Создаются специальные учреждения для оставшихся без семьи, брошенных детей. По проекту известного в то время «всей душой преданного делу милосердия», известного государственного деятеля И.И. Бецкого Екатерина II издает 1 сентября 1763 года Манифест «Об учреждении в Москве Воспитательного Дома с особым гошпиталем для неимущих родильниц», который должен был быть построен «общим подаянием». Такому Дому предстояло стать учреждением государственным. На его постройку был объявлен сбор пожертвований. Цель создания Воспитательных домов сводилась к тому, чтобы истребить злодейства, воспитывать детей с выгодой и пользой, уменьшить нищенство.

Через 7 месяцев после опубликования Манифеста (21 октября 1764 года) состоялась торжественная закладка здания Московского Воспитательного дома. Его предстояло построить на берегу Москва-реки, на месте, где находился так называемый Гранатный двор. Для строений этого Воспитательного Дома был отдан участок, простиравшийся по берегу Яузы. А в марте 1770 года было разрешено открыть Воспитательный Дом в Петербурге. Первоначально он являлся отделением Московского и финансировался как на средства от казны, так и за счет благотворительности.

Открытие Московского Воспитательного Дома состоялось 21 апреля 1764 года. В нем надлежало создать совершенно «новую породу людей», детей-граждан, способных служить отечеству делами рук своих в различных искусствах и ремеслах.

Однако, несмотря на все усилия И.И. Бецкого создать так называемое «третье сословие», его идея реализовать не удалось. Воспитательные Детские Дома не были рассчитаны на такое количество детей, что прямо-таки парализовало их деятельность. А так же чрезвычайно высокой была смертность среди поступающих сюда детей. За первые четыре года существования Московского Воспитательного Дома из принятых 3147 детей больше 82 % умерло. Поэтому Екатерина стала предписывать устраивать детей в семьи.

Кроме опеки и усыновления в России, примерно с XIX века, начал вводиться патронат и патронаж, то есть «помещение беспризорных детей, больных и других лиц, нуждающихся в заботливом домашнем уходе, в частные семьи». Семье, принявшей к себе на патронат ребенка, выплачивалось разное по размерам пособие: 5 рублей (заметная по тем временам помощь) на маленького ребенка, так как он ничем по хозяйству не помогал, и гораздо меньше на старших, так как они могли помогать по хозяйству, а значит, зарабатывать деньги. Постепенно к 14 годам выплаты прекращались. Для бедных сельских семьи патронат был обычным «народным промыслом», в основном такие семьи брали детей на воспитание. Чтобы облегчить положение ребенка, переданного на патронат, организовывался надзор за выполнением воспитателем своих обязанностей. Один из специалистов по охране детей-сирот того времени Н.В.Яблоков, обобщая многолетнюю практику государственного призрения, пришел к выводу: передача в семью ребенка-сироты - лучший способ его устройства. Таким образом, в начале XIX века, как и прежде, предметом государственной заботы оставалось устройство осиротевших бездомных детей в различного рода учреждения, заведения.

Во второй половине XX века в связи с дальнейшим экономическим развитием России Государство стало перекладывать устройство сирот на организации, в ведении которых находились отдельные группы населения.

На заре ХХ века в широких кругах европейского общества было принято называть грядущее столетие «веком ребенка». Но войны и политические конфликты разрушили иллюзии на этот счет. Первая мировая война принесла детскому населению России физические и нравственные страдания, разрушение семей, гибель родителей, голод и нищету в огромных масштабах. Усугубил положение ребенка и октябрь 1917 года. Миллионы обездоленных сирот, согнанные с постоянного места жительства, массы беженцев с малолетними детьми, расстройство правильного обучения детей в школах, их подорванное длительными лишениями здоровье.

После революции 1917 г., когда молодая советская республика столкнулась с массовым сиротством и беспризорностью, основной (если не единственной) формой устройства стали государственные детские дома. В 1918 году все дети признавались детьми государства и находились под его защитой и вплоть до 1989 года расширялась сеть разнообразных форм детских домов.

В Советский период шел активный поиск форм устройства осиротевших детей, хотя и эти поиски не выходили за рамки интернатного учреждения: детские коммуны, городки, трудовые колонии, пионердома. После войны, в 1945 г., было создано более 650 детских домов для детей, которые в войну потеряли родителей. В те годы в детских домах находилось более 600 тысяч детей по СССР, а в России - 400 тысяч детей. С 1960 г. стали активно внедряться школы-интернаты для детей-сирот. Многие школьные детские дома были преобразованы в школы-интернаты.

В 1987 году произошло событие, открывшее новую страницу в практике защиты детей-сирот: 14 октября Всесоюзная учредительная конференция образовала Советский Детский фонд имени Ленина, который в 1991 году был преобразован в Российский детский фонд. Его отделения были созданы во всех союзных республиках, краях, областях. Миссией Фонда являлась защита прав ребенка, укрепление социальной базы воспитания, образования, досуга и общения детей, повышение ответственности всех граждан перед обществом за факты негативного отношения к детям, подросткам. Советский детский фонд имени В.И. Ленина осуществлял возложенные на него функции во взаимодействии с соответствующими министерствами и ведомствами, местными советскими органами, а также общественными организациями и учреждениями, деятельность которых связана с обучением, воспитанием и материальным обеспечением детей и подростков, прежде всего детей - сирот.

В постановлении об учреждении фонда впервые базовыми были признаны такие ценности как:

- ребенок (его личность, интересы и потребности).

- здоровье (как одно из важнейших условий самореализации личности).

- культура взаимоотношений между людьми (как одна из важнейших составляющих толерантного общества).

Источниками финансирования Фонда являлись привлеченные средства: добровольные взносы, дары и отчисления общественных организаций, творческих союзов, трудовых коллективов предприятий, учреждений и отдельных граждан, прибыли, полученной от производственной деятельности предприятий и организаций, созданных Фондом, поступлений от зарубежных фондов и отдельных лиц в виде денежных средств, материальных и культурных ценностей и недвижимого имущества, а также доходов от мероприятий, проводимых в пользу Фонда, от выставок - продаж, аукционов, лотерей, платных услуг, издательской и другой общественно полезной деятельности Фонда, направленной на благо детства.

С распадом СССР количество детей-сирот в силу различных обстоятельств резко увеличилось, в то время как финансирование сократилось[48].

Современная теория и практика социальной защиты детей-сирот характеризуется сохранением отдельных элементов советской административно-командной системы и элементов переходного периода 90-х и направлений современной политики, характеризующейся постепенной централизацией управления, успешным выполнением национальных проектов и постепенной стабилизацией социально-экономической ситуации. Как правило, социальная защита детей-сирот представляется как некий комплекс мероприятий, целью которых является защита прав и обеспечение гарантий этих детей. То есть, сироты, в Российской Федерации рассматриваются исключительно как незащищенная категория граждан[49].

Но важно понимать, что любой ребенок, в том числе и оставшийся без попечения родителей – это, прежде всего, человеческий капитал, который можно определить как сумму ресурсов и богатство общества вследствие трудовой деятельности людей, т.е. социально-экономический потенциал общества, экономическая категория, отмеченная полноценным и эффективным трудом, накопление материальных и духовных ресурсов. И чем выше будет уровень образования, профессиональной подготовки и тесно связанными с ним трудоспособностью, здоровьем населения, тем больше будет человеческий капитал.

Как уже было сказано, опека и попечительство – это часть системы социальной защиты детей, оставшихся без попечения родителей. Рассмотрев историю и мировой опыт работы с такими детьми, проанализировав различные подходы к решению проблемы данной проблемы, можно сформулировать следующее определение социальной защиты детей-сирот:

**Социальная защита детей-сирот** – это система мер, направленных на восстановление нарушенных социально-экономических, политических, медико-экологических, правовых, психолого-педагогических условий, обеспечивающих па современном уровне выживание и развитие детей, путем инвестиций различных видов ресурсов (материальных, трудовых, финансовых, духовных, информационных и др.) на развитие просвещения, здравоохранения, науки, культуры, которые, воздействуя на ребенка, делают его более здоровым, просвещенным, образованным, профессионально подготовленным, следовательно, способным привносить больший вклад в ВВП страны и в ВРП ее субъектов, приносить больший доход, большую отдачу благодаря высокополезному и профессиональному труду.

Социальная защита детей-сирот должна основываться на следующих принципах:

1. **Системность** - организация социальной защиты как системы, включающей в себя взаимодействующие друг с другом подсистемы, каждая из которых выполняет свою, законодательно закрепленную функцию.
2. **Приоритетность** – направленность на соблюдение прав и улучшение качества жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и, прежде всего, создание для них благоприятных условий развития.
3. **Комплексность** – разработка оценки принимаемых и реализуемых решений с учетом экономических, социальных, политических и других аспектов.
4. **Непрерывность и своевременность –** постоянстводеятельности в рамках социальной защиты детей-сирот и детей, отвечающей современным требованиям, обязательность контроля и оценки, позволяющих своевременно корректировать процесс.
5. **Перспективность** – долгосрочность и стратегическая обоснованность решений в рамках социальной защиты детей-сирот.
6. **Индивидуальность и адресность –** учетиндивидуальный особенностей и потребностей детей-сирот в процессе принятия решений.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть, что сложившаяся социально-экономическая ситуация в России определяет высокую степень настоятельной потребности значительной части детского населения страны в социальной поддержке. Особенно в этой поддержке нуждаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Поэтому на сегодняшний день перед государством и обществом стоит задача формирования принципиально новых организационных основ социальной защиты этой категории детей.

**1.2 Нормативно – правовая база опеки и попечительства в РФ**

Кризисное социально-экономическое положение детей, а также ратификация Российской Федерацией Конвенции ООН «О правах ребенка» послужили главнейшими предпосылками для необходимости определения приоритетных направлений в области социальной защиты детей-сирот. В соответствии с требованиями норм международного права ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или не может более оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством.

В Российской Федерации задачей государственной важности является создание условий для полноценного физического, интеллектуального, духовного, нравственного и социального развития детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подготовки их к самостоятельной жизни в современном обществе. Для этого предусматривается комплексное осуществление мероприятий, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, направленных на формирование и реализацию государственной политики по отношению к детям, оставшимся без попечения родителей, и обеспечивающих их социальную защищенность, профессиональную подготовку, трудоустройство и полноценную интеграцию в обществе. Для того, чтобы реализация политики социальной защиты стала возможной, на федеральном, региональном и местном уровне управления разрабатываются законодательные акты, определяющие нормы социальной защиты детей, оставшихся без попечения родителей.

Основным правовым документов Российской Федерации является Конституция Российской Федерации. В области социальной политики государства этот документ закрепляет следующие направления деятельности государства: в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Согласно ст. 38 Конституции материнство, детство и семья находятся под защитой государства, и забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Но часто случается так, что родители не могут по объективным причинам или не хотят заботиться о своем ребенке, и тогда государство берет на себя заботу о ребенке. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитаний детей и в иных случаях, установленных законом[1].

Международным правовым документом, определяющим права детей, является Конвенция ООН о правах ребенка. Конвенция определяет права детей на образование, пользование достижениями культуры, правом на отдых и досуг и оказание иных услуг детям государствами-членами ООН. Данный документ является первым и основным международно-правовым документом, в котором права ребенка рассматривались на уровне международного права и состоит из 54 статей, детализирующих индивидуальные права юных граждан в возрасте от рождения до 18 лет на полное развитие своих возможностей в условиях, свободных от голода и нужды, жестокости, эксплуатации и других форм злоупотреблений[7]. Конвенция о правах ребенка ратифицирована всеми странами-членами ООН, кроме США и Сомали. К 20-летию принятия Декларации прав ребенка, ООН провозгласила 1979 год Международным годом ребенка. В ознаменование этого был выдвинут ряд правовых инициатив, в числе которых было предложение, сделанное в 1978 году Польшей, рассмотреть в Комиссии по правам человека ООН проект Конвенции о правах ребенка. Автором первоначального проекта был польский профессор-международник Адам Лопатка. Работа над текстом проекта Конвенции велась десять лет и завершилась в 1989 году. 10 ноября 1989 года в Третьем главном комитете ООН от имени советской общественности выступил с официальной поддержкой проекта Конвенции Председатель Советского детского фонда, писатель Альберт Лиханов, а 15 сентября 1990 года данная Конвенция вступила в силу для СССР[59].

Таким образом, все законы и подзаконные акты, принимаемые на территории Российской Федерации, призванные урегулировать положение детей-сирот, не должны противоречить Конституции РФ и Конвенции ООН о правах ребенка.

С целью усиления социально-правовой защищенности детей-сирот были разработаны «Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в РФ до 2010 года (Национальный план действий в интересах детей)», утвержденные решением Межведомственной комиссии по координации работ, связанных с выполнением в Российский Федерации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания , защиты и развития детей от 26 декабря 2002 года. Национальный план действий в интересах детей, в том числе и детей-сирот внес новое представление о сущности социальной защиты детства. В нем впервые была разработана целостная система социально-экономических и правовых мер по решению приоритетных задач жизнеобеспечения детей, включая улучшение качества их жизни, защиту от насилия и жестокости, последствий политических, социальных, межэтнических конфликтов, экологических и иных бедствий и катастроф, создание благоприятной среды для развития детей[29]. Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей ориентировались на положения Конвенции ООН «О правах ребенка» 1989 г. и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г.

Законодательными актами, защищающими права детей, в том числе и детей-сирот являются:

Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 с изменениями 01.08.2007

Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 с изменениями 30.06.2008

Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004

Гражданский Процессуальный Кодекс РФ от 14.11.2002

Трудовой Кодекс РФ от 30.12.2001

Уголовный Кодекс РФ от 13.06.1996

Кодекс РФ об Административных Правонарушениях от 30.12.2001

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 в ред. 20.07.2000 года N 124-ФЗ

Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»

Федеральный Закон от 15.03.2001 (с изменениями 30.12.2008) «О Государственном Банке Данных о детях, оставшихся без попечения родителей» Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 22.08.2004) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

Федеральный закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 04.07.1991 N 1541-1

Федеральный Закон о Гражданстве Российской Федерации от 31.05.2002 N 62-ФЗ. (ред. от 28.06.2009)

Федеральный закон об актах гражданского состояния от 15.11.1997 N 143-ФЗ (ред. от 23.07.2008)

Федеральный закон от 24 июля 1999 г. N 120-ФЗ (с изменю 07.07.2003 г.)

«Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской федерации и въезда в Российскую федерацию» от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ. (с измен. 28.06.2009)

Закон О Государственной Пошлине от 09.12.1991 N 2005-1

(ред. от 20.08.2004)

Постановление Правительства РФ «О приемной семье»

Постановление Правительства РФ от 29.03.2009 г. N 275 «Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства»

Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 г. N 654 (в ред. Постановения Правительства РФ от 22.04.2009 N 365) «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением»

Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 г. N 944 «О порядке предоставления в 2008 - 2010 годах субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей»

Постановление Правительства РФ от 01.05.1996 г. N 542 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью»

Письмо Минобразования РФ от 9 июня 1999 г. N 244/26-5 «О дополнительных мерах по защите жилищных прав несовершеннолетних»

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в целях организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» и Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями на 23 ноября 2009 года.

Опекуном или попечителем может быть только совершеннолетнее дееспособное лицо, обладающее необходимыми нравственными и личными качествами, давшее своё согласие быть опекуном (попечителем), а также имеющее состояние здоровья позволяющее исполнять обязанности по воспитанию ребёнка. Порядок медицинского освидетельствования граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями) или приёмными родителями, определён Приказом Минздрава РФ от 10.09.1996 № 332.

Опекун или попечитель может быть назначен только с его согласия. Не могут быть назначены опекунами и попечителями лица, лишённые родительских прав либо ограниченные в родительских правах, а также лица, больные хроническим алкоголизмом либо наркоманией, лица, отстранённые от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), лица, бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине[15].

При назначении ребёнку опекуна (попечителя), согласно требованиям ст. 146 Семейного кодекса РФ, учитываются отношения между опекуном (попечителем) и ребёнком, отношение к ребёнку членов семьи опекуна (попечителя), а также, если это возможно, желание самого ребёнка.

Опекунами и попечителями детей, нуждающихся в опеке или попечительстве и находящихся или помещённых в соответствующие воспитательные, лечебные и учреждения социальной защиты или другие аналогичные учреждения, являются эти учреждения.

По общему правилу опекун (попечитель) назначается органом опеки и

попечительства по месту жительства ребенка (п.1 ст.35 ГК). Согласно п.2 ст.20

ГК, п.28 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. N 713 в редакции Постановления Правительства от 22.12.2004 N 825(СЗ РФ, 1995, N 30, ст.2939), местом жительства несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцати лет, считается место жительства его родителей. То же самое можно сказать о детях более старшего возраста. Таким образом, опека (попечительство) устанавливается не по фактическому местонахождению ребенка, а там, где зарегистрировано место его жительства. Чаще всего здесь легче выяснить, почему нет родителей, а если они есть, то почему не проявляют заботы о своих детях. Однако при наличии заслуживающих внимания обстоятельств опека (попечительство) устанавливается по месту жительства кандидата в опекуны или попечители (родители бросили ребенка и уехали в неизвестном направлении и его взял к себе кто-либо из родственников, желающих стать опекуном или попечителем; подросток уже живет в семье будущего попечителя и т.п.)[5]. Все документы, необходимые для установления опеки (попечительства), принимаются управомоченным на то лицом, которое готовит проект постановления органа опеки и попечительства о назначении опекуна (попечителя). Выносится это постановление главой местной администрации единолично. Оно обязательно для исполнения всеми юридическими, физическими лицами и действительно на всей территории Российской Федерации[2].

В случае проживания ребенка, подлежащего устройству на опеку (попечительство), и будущего опекуна (попечителя) на территории разных государств СНГ действует п.4 ст.33 Конвенции "О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам" от 22 января 1993 г., где сказано: "опекуном или попечителем лица, являющегося гражданином одной Договаривающейся Стороны, может быть назначен гражданин другой Договаривающейся Стороны, если он проживает на территории Стороны, где будет осуществляться опека или попечительство".

Постановление главы местной администрации об установлении опеки (попечительства), действия (бездействие) лиц, занимающихся повседневной работой по опеке (попечительству), могут быть обжалованы на общих основаниях в соответствии с п.2 ст.46 Конституции РФ, ст.1 Закона РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Обладают правом на обжалование следующие заинтересованные лица: родители (один из них), близкие родственники ребенка, подлежащего устройству на опеку (попечительство), воспитательные, медицинские учреждения, учреждения социальной защиты населения и др. Жалоба подается непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган исполнительной власти[3].

Установление опеки (попечительства) ГК связывает с определенным сроком - один месяц с момента, когда органам опеки и попечительства стало известно о необходимости устройства ребенка (ст.35 ГК). Тем самым сводится к минимуму возможность его оставления без заботы со стороны лиц, управомоченных на защиту его прав и интересов. Если почему-либо в этот срок не удается оформить опеку (попечительство), органы опеки и попечительства действуют в соответствии с п.2 ст.123 СК (см. комментарий к этой статье).

После установления опеки (попечительства) опекуну (попечителю) выдается опекунское удостоверение. Одновременно заводится личное дело подопечного, где хранится вся документация по опеке (попечительству), а также акты обследования условий жизни подопечного. Орган опеки и попечительства, выполняя требования п.3 ст.34 ГК, осуществляет постоянный надзор за деятельностью опекунов (попечителей) с помощью контрольных проверок, проводимых этим органом не менее двух раз в год. Надзор за выполнением обязанностей опекуна (попечителя) сочетается с оказанием ему различного рода помощи в воспитании подопечного, улучшении его быта, материального обеспечения и т.д.

Регулируя порядок установления опеки и попечительства, законодатель не мог не определить и права детей, находящихся под опекой или попечительством[4]. Таковыми, помимо прав, закреплённых за всеми детьми, являются права на:

* воспитание в семье опекуна (попечителя), заботу со стороны опекуна (попечителя), совместное с ним проживание. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного.
* обеспечение им условий для содержания, воспитания, образования, всестороннего развития и уважение их человеческого достоинства;
* причитающиеся им алименты, пенсии, пособия и другие социальные выплаты;
* сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением, а при отсутствии жилого помещения имеют право на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством;
* защиту от злоупотреблений со стороны опекуна (попечителя).

Также законодателем закреплены и права и обязанности опекунов и попечителей. Согласно ст. 150 Семейного кодекса РФ, опекун (попечитель) ребёнка:

* имеет право и обязан воспитывать ребёнка, находящегося под опекой (попечительством), заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии.
* вправе самостоятельно определять способы воспитания ребёнка, находящегося под опекой (попечительством), с учётом мнения ребёнка и рекомендаций органа опеки и попечительства.
* имеет право выбора, с учётом мнения ребёнка, образовательного учреждения и формы обучения ребёнка до получения им основного
* общего образования и обязан обеспечить получение ребёнком основного общего образования.
* вправе требовать по суду возврата ребёнка, находящегося под опекой (попечительством), от любых лиц, удерживающих у себя ребёнка без законных оснований, в том числе от близких родственников ребёнка.

Однако, несмотря на широкие полномочия, предоставленные законодательством, опекун (попечитель) не вправе препятствовать общению ребёнка с его родителями и другими близкими родственниками, за исключением случаев, когда такое общение не отвечает интересам ребёнка.

Обязанности по опеке и попечительству, по общему правилу, исполняются безвозмездно. На содержание ребёнка опекуну (попечителю) ежемесячно выплачиваются денежные средства в порядке и размере, установленных законодательством субъектов Российской Федерации.

Что касается доходов подопечного ребёнка, в том числе доходов, причитающихся подопечному от управления его имуществом, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, то они в соответствии со ст. 37 Гражданского кодекса РФ, расходуются опекуном или попечителем исключительно в интересах подопечного, причём с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Без предварительного разрешения органа опеки и попечительства опекун или попечитель вправе производить необходимые для содержания подопечного расходы за счёт сумм, причитающихся подопечному в качестве его дохода.

Опека прекращается по достижении малолетним подопечным четырнадцати лет. В таких случаях опекун автоматически становится попечителем без всякого дополнительного на этот счет решения (п.2 ст.40 ГК). Попечительство над несовершеннолетним прекращается без особого решения по достижении подопечным восемнадцати лет, а также в случае вступления его в брак (п.2 ст.21 ГК) либо в случае его эмансипации (ст.27 ГК). Кроме того, опека и попечительство могут прекратить свое существование вследствие освобождения или отстранения опекуна (попечителя) от исполнения им своих обязанностей (ст.39 ГК).

Поскольку утрата попечения со стороны родителей не всегда носит постоянный характер, может возникнуть проблема освобождения опекуна (попечителя) от принятых им на себя обязательств. Так бывает, например, когда родители (один из них) возвращаются из мест лишения свободы, восстанавливают свое здоровье, меняют к лучшему свой образ жизни и т.п. В подобного рода случаях возвращение ребенка к родителям и прекращение вследствие этого опеки (попечительства) не всегда соответствует интересам ребенка. Поэтому такой возврат не может быть осуществлен автоматически. Не исключается возникновение при этом спора между не лишенным родительских прав родителем и опекуном (попечителем). Этот спор следует рассматривать по аналогии со ст.68 СК. При отказе родителям (одному из них) в иске опека (попечительство) сохраняется. После удовлетворения иска родителей (одного из них) опека (попечительство) прекращается с момента вступления решения суда в законную силу.

Усыновление подопечного опекуном или попечителем происходит достаточно часто. Не исключается также усыновление подопечного другими лицами, если это в интересах ребенка. В любом случае в результате усыновления подопечного меняется его семейно-правовой статус, а опека (попечительство) прекращается. Выносить специальное постановление об освобождении опекуна (попечителя) при этом не требуется[4].

Иногда опекун (попечитель) не может справиться со своими обязанностями

по причинам как объективного, так и субъективного свойства. В этих случаях ребенок может быть помещен в детское воспитательное, лечебное учреждение, учреждение социальной защиты населения. Если подопечный по решению органа опеки и попечительства передается сюда на полное государственное попечение, существовавшая ранее опека (попечительство) прекращается.

Выполнение обязанностей опекуна (попечителя) в таких случаях возлагается на администрацию детского учреждения (см. п.1 ст.147 СК и комментарий к нему).

Опекун (попечитель) не может беспричинно отказаться от заботы о ребенке.

Но если уважительные причины (серьезная болезнь, инвалидность, тяжелые семейные обстоятельства и т.п.) не дают возможности должным образом осуществлять опекунские обязанности, то просьба опекуна (попечителя) об освобождении его от ранее принятых на себя обязательств подлежит удовлетворению, а опека (попечительство) прекращается на основании специального постановления органа опеки и попечительства. Если найти в таких случаях другого опекуна (попечителя) невозможно, орган опеки и попечительства призван оказать помощь в преодолении препятствий в осуществлении действующей опеки (попечительства).

От прекращения опеки (попечительства) путем освобождения опекуна (попечителя) следует отличать его отстранение от исполнения им своих обязанностей. Подлежит отстранению тот, кто не хочет заботиться о подопечном, защищать его права и интересы, выполнять опекунские обязанности. Отсутствие всяких усилий опекуна (попечителя), направленных на заботу о несовершеннолетнем в любых ее проявлениях, обязывает органы опеки и попечительства отстранить такого опекуна (попечителя) и вынести при этом соответствующее постановление[6]. То же самое должно произойти, если опекун (попечитель) не просто бездействует, но совершает поступки, противоречащие интересам подопечного. При этом не имеет значения, наступили или нет негативные последствия неправомерного поведения опекуна (попечителя). Все равно органу опеки и попечительства следует его отстранить. То же самое надлежит сделать, если опекун (попечитель) оставляет подопечного без надзора и необходимой помощи, когда его жизнь, здоровье в опасности. Прекращая опеку (попечительство) в таких случаях, орган опеки и попечительства не только отстраняет опекуна (попечителя), но и вправе все имеющиеся у него материалы направить к прокурору. За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию подопечного ребенка, если это связано с жестоким обращением с ребенком, опекун (попечитель) может быть привлечен к уголовной ответственности (ст.156 УК).

**1.3 Органы опеки и попечительства в РФ: проблемы разграничения полномочий**

Защиту прав детей-сирот, их содержание и обеспечение вышеназванных гарантий относится к компетенции государственных и местных органов власти.

Государственные и муниципальные органы и учреждения, призванные защищать права и свободы детей-сирот, реализуют государственную политику, устанавливают определенный порядок взаимодействия органов и учреждений, межведомственных взаимосвязей, направленных на поддержку несовершеннолетних. Обеспечение элементарных потребностей несовершеннолетних в личной безопасности, жилье, образовании, здравоохранении, создающих необходимые условия для процесса эффективной социализации детей-сирот – это задача компетентных органов, комитетов, комиссий, организаций, учреждений и ведомств, наделенные соответствующими полномочиями[20].

Таким образом, гарантом процесса эффективной социализации личности в современных условиях при непосредственном участии всех ее субъектов выступает система социальной защиты детей-сирот, но непосредственно функцию защиты прав и свобод каждого ребенка выполняют органы опеки и попечительства.

В настоящее время система государственных и муниципальных органов, призванных защищать права и свободы детей-сирот, создавать условия для их полноценного безопасного существования и развития, находится в стадии становления. Ведется поиск новой оптимальной структуры на различных уровнях управленческой деятельности.

Права ребенка осуществляются на трех уровнях: на уровне федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и на уровне местного самоуправления. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» определяет организационные основы и нормы государственной политики по социальной защите детства на каждом уровне.

Рассмотрим основные обязанности органов власти, призванных осуществлять заботу о детях – сиротах:

**Cистема федеральных органов власти**

К полномочиям органов федеральной власти Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относятся:

- установление основ федеральной политики в интересах детей;

- выбор приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности;

- формирование и реализация федеральных целевых программ защиты прав ребенка и поддержки детства и определение ответственных за исполнение таких программ органов, учреждений и организаций;

- установление порядка судебной защиты и судебная защита прав и законных интересов ребенка;

- исполнение международных обязательств Российской Федерации и представительство интересов Российской Федерации в международных организациях по вопросам защиты прав ребенка.

На федеральном уровне в систему федеральных органов власти, призванных защищать детей-сирот входят Президент РФ, определяющий основные направления внутренней м внешней политики РФ, Федеральное собрание РФ, принимающее и одобряющее законы по конкретным аспектам социальной защиты детей-сирот и федеральные органы исполнительной власти, реализующие государственную политику в области защиты детей, оставшихся без попечения родителей. Так же исполнительные органы осуществляют деятельность в области образования и воспитания, охраны здоровья, социальной защиты, социального обслуживания, содействия социальной адаптации и социальной реабилитации детей-сирот, обеспечения их занятости и охраны труда, профилактики безнадзорности и правонарушений, организации детского и семейного отдыха, государственной поддержки общественных объединений (организаций), иных некоммерческих организаций и в других областях в соответствии с законодательством Российской Федерации[14].

Суды Российской Федерации (Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный Суды РФ, нижестоящие арбитражные суды и суды общей юрисдикции, мировые судьи), рассматривающие спорные и проблемные ситуации в области социальной защиты детей-сирот (лишение родительских прав, усыновление и т.д.)

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации прокурор совместно с органами опеки и попечительства рассматривает дела о лишении и ограничении родительских прав, участвует в рассмотрении дел судами, опротестовывает противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов, то есть принимает непосредственное участие в производстве следствия по делам несовершеннолетнего. По результатам проверок семейного благополучия органами опеки и попечительства прокурор осуществляет надзор[3].

Прокуратура осуществляет надзор за розыском без вести пропавших детей, своевременной выдачей пособий, пенсий, стипендий, соблюдением предоставления льгот, за оказанием бесплатных образовательных и медицинских услуг детям, проверяет законность сделок с жильем, в результате которых оказываются незащищенными права и законные интересы детей-сирот. Прокурор осуществляет надзор за сделками с имуществом ребенка-сироты или ребенка, оставшегося без попечения родителей, со стороны опекунов или попечителей (сделки по отчуждению имущества, сдачи его в наем или залог, раздел имущества подопечного или выделение из него долей, а также любые другие сделки, влекущие уменьшение имущества подопечного).

**Система органов власти субъекта РФ**

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов[20].

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют разработку и исполнение целевых программ по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивают создание для них государственных учреждений и центров, и в своей деятельности они руководствуются законодательством субъектов Российской Федерации.

Субъекты РФ могут устанавливать дополнительные виды социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В систему органов власти субъекта РФ, осуществляющим социальную защиту детей-сирот входят:

- Высшее должностное лицо субъекта РФ.

- Орган законодательной власти субъекта РФ.

- Уставные суды.

- Органы исполнительной власти субъекта РФ.

Как правило, для осуществления функций по социальной защите детей-сирот в субъектах РФ создаются органы (комитеты, департаменты, подразделения и т.д.) общей и специальной компетенции.

Органы власти субъектов РФ могут создавать и другие подразделения, осуществляющие социальную защиту детей-сирот, в соответствии с региональными конституциями и уставами.

**Система местных органов власти**

Органами местного самоуправления, на которые возложена задача решения проблем детей-сирот являются органы опеки и попечительства. Они принимают непосредственное участие в жизни детей, оставшихся без попечения родителей, в своей деятельности руководствуются Семейным Кодексом РФ, Гражданским и Жилищными Кодексами, иными федеральными законами и

Уставами муниципальных образований[21].

Орган опеки и попечительства занимается вопросами установления опеки, защитой личных и имущественных прав детей-сирот, выявлением детей, оставшихся без попечения родителей, и дальнейшим их устройством либо в приемные семьи, либо в учреждения на полное государственное обеспечение и др.

Основной задачей опеки и попечительства является создание для несовершеннолетнего условий, максимально приближенных к семейному воспитанию.

**Предметами ведения** органа опеки и попечительства являются:

1. Установление опеки и попечительства;

2. Назначение пособия опекаемым несовершеннолетним детям.

3. Защита в судебном порядке личных и имущественных прав и интересов несовершеннолетних, недееспособных, престарелых, нуждающихся в попечении.

4. Лишение в судебном порядке родительских прав граждан, уклоняющихся от выполнения своих родительских обязанностей.

5. Организация систематического выявления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в государственной защите.

6. Устройство несовершеннолетних детей в сиротские учреждения;

7. Осуществление мер по надзору за деятельностью опекунов и попечителей, принятие мер по освобождению или отстранению опекунов (попечителей) от выполнения возложенных на них обязанностей.

8. Осуществление подбора лиц, способных к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, подготовка материалов, необходимых для назначения опекуна или попечителя.

9. Усыновление;

10. Оказание помощи опекунам, попечителям, усыновителям в воспитании, организации отдыха, лечении, трудоустройстве и социальной защите подопечных.

11. Рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан по вопросам опеки и попечительства и принятие по ним необходимых мер.

12. Представление на комиссию по опеке и попечительству документов граждан, желающих получить разрешение на различные сделки с жилыми помещениями.

13. Обращения в государственные, общественные и иные организации для получения необходимых документов и материалов по защите личных и . имущественных прав несовершеннолетних.

14. Решение вопроса о перемене имени, фамилии несовершеннолетних по заявлению родителей.

15. Снижение брачного возраста.

16. Разрешение установления отцовства в случае смерти матери несовершеннолетнего.

17. Осуществление учета и контроля лиц из числа детей-сирот, выпускников детских сиротских учреждений, проживающих на территории округа.

18. Осуществление контроля и недопущения незаконных сделок с жилой площадью, где зарегистрированы дети, лишенные родительского попечения, и дети из социально неблагополучных семей.

Следует отметить, что органы опеки и попечительства несут в соответствии с российским законодательством всю полноту ответственности за своевременное выявление детей, оставшихся без попечения родителей, их устройство и защиту прав[15].

Кроме органа опеки и попечительства вопросами социальной защиты детей-сирот занимаются представительный орган муниципального образования, высшее должностное лицо муниципального образования и другие органы, созданные в соответствии с уставами МО.

- **Образовательные и учебно-воспитательные учреждения** выступают также в роли активных субъектов социальной защиты детства: дошкольные учреждения, образовательные учреждения общего среднего, начального профессионального образования, специальные коррекционные образовательные учреждения, учреждения дополнительного образования (художественные, спортивные и др. школы), которые профессионально организуют время учащегося, обеспечивают его защиту. Образовательные и учебно-воспитательные учреждения оказывают содействие ребенку-сироте в реализации и защите его прав и законных интересов, реализуют право детей на получение образования, в том числе профессиональную подготовку, охрану здоровья и медицинское обслуживание, на разностороннее развитие личности, на уважение других его прав и личного достоинства. В настоящее время в Российской Федерации в аспекте реализации Конвенции ООН «О правах ребенка» 1989 г., начиная с дошкольных образовательных учреждений, ребенка знакомят с основными положениями этого международного стандарта, вооружая учащегося знаниями его гражданских прав и способами их защиты.

- **органы управления предприятий, организаций, учреждений, учебных заведений и т. д., а также трудовые коллективы, профсоюзы**. Предприятия могут оказывать материальную помощь отдельным категориям семей, содействовать в организации летнего отдыха и оздоровления детей-сирот, реализовывать требования законодательства об особом режиме труда отдельных категорий работников (например, родителям, имеющих малолетних детей, ребенка-инвалида), создавать более высокий уровень гарантий своим работникам по сравнению с действующим трудовым законодательством (например, устанавливать щадящий график работы для многодетных матерей, матерей-одиночек и др.).

- Политические партии. В отличие от государства, они не располагают для этого административными, кадровыми, финансовыми и материальными ресурсами. И, тем не менее, положения о социальной защите детей-сирот в разных формах фигурируют в программных документах многих политических объединений.

- **некоммерческие организации, в том числе благотворительные; благотворители; спонсоры, которые занимаются привлечением средств и оказывают благотворительную помощь.** Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных федеральным законом. Допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов, которые являются некоммерческими организациями.

Благотворительные организации могут в трех формах: общественной организации (объединения), фонда и учреждения.

- средства массовой информации также выступают в роли субъектов социальной защиты детей-сирот. СМИ пропагандируют и распространяют опыт социальной защиты детства, зачастую выступают в качестве инициаторов и организаторов благотворительных акций в защиту детства.

- **церковь**. Исторически церквям и монастырям принадлежала важная роль в оказании помощи детям – сиротам: они выступали центрами благотворительной деятельности, предпринимали первые шаги в организации институтов поддержки и помощи особо нуждающимся детям (божедомок, приютов для детей-сирот и незаконнорожденных младенцев). Православная церковь как основной носитель христианства проповедует христианские каноны милосердия. Она и сегодня стремится довести до детского сознания основные церковные постулаты, призывающие людей к добру и справедливости, трудолюбию, призывает своих прихожан-родителей достойно выполнять родительский долг, оказывает непосредственную помощь детям, попавшим в неблагоприятную жизненную ситуацию.

- **семья** – это тоже важнейший институт социализации ребенка-сироты. В новом Семейном кодексе закреплены права и обязанности родителей по защите прав и интересов детей, определены основы правовой защиты детей от насилия в семье, усилены нормы, касающиеся лишения и ограничения родительских прав.

- **социальные педагоги**. Сегодня социальные педагоги работают в общеобразовательных учреждениях и центрах помощи семье и детям, в детских домах и реабилитационных центрах, пенитенциарных учреждениях для несовершеннолетних правонарушителей, центрах творчества и т. д. Иначе говоря, реальная и перспективная область профессиональной деятельности социального педагога в сфере социальной защиты детства чрезвычайно многообразна.

- **волонтеры**, на безвозмездной основе ведут работу на улице среди беспризорных детей, детей, употребляющих наркотики, помогают в уходе и реабилитации детей-инвалидов в домах-интернатах.

- **преподаватели, научные деятели**, а также те, кто способствует закреплению знаний, навыков, умений: руководителей студенческой практики, наставников, практические работники, способствующие прохождению практики студентов в различных организациях, учреждениях социальной защиты детства. Именно эти субъекты определяют содержание, формы, методы функционирования, основные направления социальной защиты детства, определяя во многом ее эффективность.

**Выводы по главе 1**

1. Проблема постоянного увеличения количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на современном этапе является для Российской Федерации глобальной, так как влечет за собой негативные социально-экономические последствия, что требует построения принципиально новой системы социальной защиты детей-сирот и детей в рамках проводимой государством социальной политики.

2. Вопрос опеки и попечительства обсуждается на протяжении всей истории России, со времен крещения Руси, и не всегда был делом государства.

3. Уточнено понятие социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как системы мер, направленных на рост величины человеческого капитала страны, т.е. на восстановление нарушенных социально-экономических, политических, медико-экологических, правовых, психолого-педагогических условий, обеспечивающих на современном уровне выживание и развитие детей. Стратегической целью социальной защиты детей-сирот является гармоничное развитие личности ребенка, способствующее его социализации и адаптации к внешним условиям.

4. Определены основные принципы управления системой социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, такие как системность, приоритетность, комплексность, непрерывность и своевременность, перспективность, индивидуальность и адресность.

5. Основными документами, регулирующие вопросы защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются Конституция РФ, Федеральный Закон “Об опеке и попечительстве” N 48-ФЗ и Конвенция ООН о правах ребенка. Но законодательная база не ограничивается указанными документами. Помимо международных, федеральных и региональных законодательных актов, органы муниципальной власти вправе создавать свои законы в области опеки и попечительства, не противоречащие вышестоящим.

6. Деятельность управления социальной защитой детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации осуществляется на 3 уровнях: федеральном, субъекта РФ и местном уровне.

7. На основе проведенного анализа установлено, что деятельность органов защиты детей не в полной мере отвечает предъявляемым к ней требованиям. Основными причинами этого явления являются:

* Частое невнимание к проблемам семьи, материнства и детства со стороны общества и государства.
* Отсутствия четкого разграничения полномочий между субъектами социальной защиты детей-сирот.
* Отсутствие достаточного финансирования социальной сферы
* Отсутствие алгоритма разработки и реализации политики управления социальной защитой детей-сирот.

**Глава 2. Основы организации работы с приемными семьями в РФ**

**2.1 Проблемы деинстуционализации опеки над детьми сиротами в РФ**

По данным статистики, Россия сегодня переживает третью волну социального сиротства (первые две - после Гражданской и Великой Отечественной войн). Даже после Великой Отечественной войны сирот во всем Советском Союзе было меньше (600 тысяч), чем сейчас в России (более 800 тысяч). Большинство детей, оставшихся без попечения родителей, не являются сиротами в обычном понимании этого слова. У более чем 83% из них есть живые родственники, а часто - жив один из родителей. Такое явление называется “социальное сиротство”, и причин ему много. Это нерешенные социально-экономические проблемы нашего общества, отсутствие выстроенной системы помощи семьям с детьми, с детьми-инвалидами, проблема нарко-алкогольной зависимости, хроническая бедность. Дети становятся сиротами при живых родителях и "благодаря" кризису института семьи, как такового, из-за банальной неприспособленности к жизни некоторых родителей и неумения нести ответственность за сохранение семьи - без сторонней помощи. А помощь эта приходит иногда поздно. Ведь вся социальная защита детей в России сконцентрирована на том, чтобы помочь тем, кто уже остался без попечения родителей. Между тем - необходимо раннее вмешательство - своевременная помощь кровной семье в сложные кризисные моменты - профилактика, а не борьба с последствиями. В результате сегодня существует достаточно большое количество форм, устройства детей, как традиционных для Российской Федерации, так и новых, заимствованных у западных стран. В таблице Приложения 1 и на графике Приложения 2 представлена динамика численности детей, оставшихся без попечения родителей, начиная с 1990 года по проживанию в различных формах устройства детей[53].

Эксперты направления «Социальная политика» Фонда «Институт экономики города» - выделили в современной истории социального сиротства несколько этапов: **1991-1996 годы** - "**адаптационный период**", начало которого совпало с резким пост-реформенным спадом производства и падением доходов населения. В это время цифры ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, существенно возросли. Государство реагировало на эти события расширением сети институциональных учреждений и изменениями в законодательстве. **1997-2005 годы** - "**стабилизационный период**". Темпы выявления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей снизились, было принято несколько законодательных актов, формирующих социальную защиту детей. Приоритеты в области решения проблемы социального сиротства стали постепенно меняться в сторону семейного устройства, но развитие форм семейного устройства еще не стало частью государственной политики.

**С 2006 года** - "**деинституциализация**". В рамках государственной политики сформулированы цели по снижению числа детей в интернатных учреждениях, принят ряд мер по материальному стимулированию семейного устройства детей-сирот, но пока темпы слишком слабы, чтобы прогнозировать сроки завершения данного процесса.

Институционализация, или помещение ребенка в интернатное учреждение - наиболее неэффективный способ решения проблемы социального сиротства. К такому выводу пришли все страны, столкнувшиеся с социальным сиротством, и благополучно от этой схемы отказавшиеся еще 30–40 лет назад. Это неэффективно как с экономической, так и социально-психологической точки зрения. Годы практики институционализации показали, что число детей-сирот не снижается. Бюджетные затраты на содержание детей в учреждениях колоссальны. А дети на выходе из заведений получают множество психофизиологических проблем, причины которых в самой системе коллективного воспитания в закрытом заведении, при отсутствии устойчивых отношений со значимым взрослым и положительного эмоционального фона. Не способные социализироваться, 90% выпускников сиротских учреждений живут за чертой бедности и только 10% находят свое место в жизни. Сироты часто повторяют судьбу своих родителей: их дети также попадают в детские дома, расширяя поле социального сиротства. Цена, которую платит за выбранный тип решения проблемы социального сиротства каждый конкретный ребенок, попавший в эту ситуацию, и государство в целом, оказывается слишком высока, а результат слишком плачевен. Помимо этого, многие десятилетия существования закрытой системы учреждений для детей-сирот породили огромное размежевание между миром детей, лишенных попечения родителей и миром обычным. Большинство людей не воспринимают сирот как обычных детей. В сознании большинства сиротство воспринимается как позорная печать – болезни, испорченности, преступности. Существует множество стереотипов: о том, что сироты имеют множество заболеваний - и физических и психических; о том, что склонность к алкоголизму или правонарушениям передается генетически, наконец, о том, что усыновление ребенка - это "крест", подвиг, который под силу единицам[54].

Прежде чем говорить о процессе деинституционализации, то есть о переходе к семейному устройству детей-сирот, рассмотрим вкратце основные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Обычно выделяют три основные формы устройства детей-сирот: государственная, государственно-общественная и семейная, и каждая из форм имеет свои плюсы и минусы.

**Государственные формы устройства**

**Дом ребенка** - учреждение здравоохранения, предназначенное для воспитания и оказания медицинской помощи детям-сиротам, подкинутым детям, детям родителей, не имеющих возможности воспитывать своих детей, и детям с дефектами физического или психического развития. В доме ребенка воспитываются дети от рождения до 3-х лет, дети с дефектами физического или психического развития до 4-х лет. Дети попадают в дом ребенка из роддомов (отказные дети), из больниц и из семей. Основная деятельность дома ребенка - воспитательная и лечебно-оздоровительная. Дети, находящиеся в доме ребенка, обеспечиваются питанием, одеждой, обувью, инвентарем и игрушками в соответствии с утвержденными нормативами. Выписка детей из дома ребенка производится при возвращении их в семью, переводе в детский дом системы образования, дом-интернат системы социального обеспечения или передаче их на усыновление, опеку.

**Детский дом** - государственное образовательно-воспитательное учреждение, в котором обеспечивается содержание, развитие, образование и воспитание детей в возрасте от 3 до 18 лет, лишившихся попечения родителей (вследствие их смерти, лишения родительских прав, отобрания детей в установленном порядке и других причин), а также детей одиноких матерей, испытывающих затруднение в их содержании и воспитании. Различают детские дома для детей дошкольного возраста (3-7 лет), школьного возраста (7-18 лет) и смешанного типа. В детский дом принимаются дети из домов ребенка, от населения, частных лиц (в том числе родителей, родственников), из приемников-распределителей системы МВД. Основная задача детского дома: создание детям условий для воспитания и получения образования, оказание помощи в выборе профессии, подготовка их к самостоятельной жизни и трудовой деятельности. Они обеспечиваются питанием, одеждой, обувью, инвентарем по установленным нормам, играми, игрушками, школьными принадлежностями. Воспитанники работают в мастерских, на опытном участке, занимаются в различных кружках и секциях, участвуют в спортивных соревнованиях и творческих конкурсах. Выпускники детского дома могут быть возвращены родителям, лицам, их заменяющим, или направлены для поступления в вузы, ПТУ, техникумы или на работу. Все воспитанники детского дома школьного возраста, как правило, обучаются в ближайшей общеобразовательной школе.

**Школа-интернат** - государственное учреждение, которое обеспечивает содержание, обучение, развитие и воспитание детей-сирот школьного возраста, а также детей из семей, имеющих проблемы в развитии или обучении. Различают несколько типов интернатов: - интернаты с общеобразовательной программой для детей без серьезных проблем в личностном развитии; - вспомогательные интернаты для детей с легкой степенью олигофрении и задержкой психоречевого развития (эти интернаты, как и первые, находятся в ведении Министерства образования и науки); - интернаты для детей с глубокой умственной отсталостью, находящиеся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития. В последние годы стали появляться интернаты для одаренных детей, оставшихся без попечения родителей.

**Приют** - государственное специализированное учреждение системы социальной защиты населения, новая форма помощи детям - сиротам и детям, оказавшимся в трудной ситуации. Приюты создаются также общественными организациями. Приют - учреждение временного пребывания ребенка. Главными задачами сотрудников приюта являются: оказание детям психолого-педагогической поддержки, их социализация, а также - определение дальнейшей судьбы ребенка. Вид помощи, оказываемой в приюте, зависит от типа приюта. Приют общего типа (открытый) основан на принципе добровольности. Ребенок сам определяет время своего пребывания в приюте. Состав и возраст детей, находящихся в приюте общего типа, набор предоставляемых (по желанию ребенка) консультаций, определяется организаторами конкретного приюта. Приют диагностического типа является местом круглосуточного пребывания ребенка с соответствующими целями. Такой приют в основном рассчитан на детей, недавно оставшихся без попечения родителей, из кризисных семей, на детей, сбегающих из интернатных учреждений. Основной задачей приюта данного типа является диагностика наличной ситуации, в которой находится ребенок, и определение его дальнейшей судьбы. В подобные приюты ребенка чаще всего определяют органы опеки, социальные работники, специалисты интернатных учреждений.

**Центры временного содержания** - форма временного устройства ребенка, организуемая с целью оказания ему экстренной специализированной помощи. Такая помощь бывает необходима, когда ребенка в срочном порядке изымают из семьи, когда возникает потребность в организации срочной психолого-педагогической или социальной поддержки. Важным направлением работы центров является организация коррекционно-реабилитационных мероприятий. Чаще всего подобные центры создаются органами социальной защиты населения, а также общественными организациями. Сегодня в нашей стране около 150 социально-реабилитационных центров, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей, центров временного пребывания детей-сирот.

Государственно-общественные формы устройства

Данные формы устройства детей-сирот сочетают долговременное или кратковременное пребывание ребенка в семье с его полным государственным обеспечением и выплатой денежного пособия лицам, взявшим на себя заботы об их воспитании.

**Семейный детский дом (приемная семья)** - форма организации жизнедеятельности детей-сирот, созданная по инициативе Советского детского фонда в 1988 году. Впоследствии получила название «приемная семья». Граждане (супруги или отдельные лица, не состоящие в браке), взявшие на воспитание не более 8 детей, именуются родителями-воспитателями; дети, передаваемые на воспитание в приемную семью, именуются «приемными детьми», а такая семья – «приемной семьей». Дети находятся на полном государственном обеспечении, родители- воспитатели получают денежное пособие. Работа приемных родителей включается в трудовой стаж. В семейных детских домах создаются условия, приближенные к нормальной семейной жизни. В семьях воспитываются дети от 3 до 18 лет. Выпускники пользуются льготами воспитанников детских домов. Постановление об образовании семейного детского дома принимается местным органом исполнительной власти по представлению органов опеки и попечительства. Направление в семейный детский дом осуществляют органы народного образования на основании решения местной администрации. В настоящее время все семейные детские дома в Российской Федерации переводятся на статус «приемная семья» и заключают с местными органами власти специальный договор в соответствии с «Положением о приемной семье», которое было разработано по инициативе Детского фонда Министерством образования совместно с другими заинтересованными министерствами и ведомствами и утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 829.

**Детские деревни - SOS (СОС-киндердорф)** - это особый гуманный тип детского дома с семейным воспитанием. В детских деревнях воспитывают детей в соответствии с общечеловеческими нравственными ценностями и культурными традициями каждой конкретной страны вне рамок определенной религии. Первая детская деревня была создана в 1949 г австрийским педагогом Германом Гмайнером. Сегодня детские деревни для детей-сирот функционируют в 120 cтpaнax мира. Во всем мире в основе деятельности детских деревень лежат следующие основные принципы:

- мать в детской деревне - глава семьи. Работа в этом качестве - одновременно призвание и профессия. На эту роль по конкурсу отбирают одиноких женщин, готовых отдать свою любовь обездоленным детям. Перед тем, как возглавить семью, мамы-воспитательницы проходят необходимое обучение;

- в детской деревне воспитываются дети разного возраста, родных братьев и сестер при приеме в детскую деревню никогда не разделяют;

- каждая семья постоянно проживает в уютном отдельном доме, самостоятельно ведя хозяйство. Деревня состоит из 12-15 семейных домов. Детская деревня - это не просто комплекс зданий для постоянного проживания воспитанников и мам - воспитательниц, но, прежде всего, это общество единомышленников;

- руководство нетрадиционным детским учреждением осуществляет директор детской деревни, который со своей семьей живет в деревне, активно помогая каждой семье.

В Российской Федерации первая детская деревня была открыта в пос. Томилино Московской области.

**Временная приемная семья** - форма устройства ребенка, когда его на время помещают в семью до разрешения его проблем или до определения его дальнейшей судьбы. Временную приемную семью отличает от опекунской или семьи усыновителя прежде всего то, что это семья профессиональных специалистов: психологов, педагогов, медиков, социальных работников. Если обратиться к зарубежному опыту, то можно выделить несколько ее признаков: наличие у родителей определенной профессиональной квалификации, соответствующей психолого-педагогической подготовки; оплата услуг деятельности такой семьи; время нахождения ребенка в семье учитывается в качестве рабочего стажа приемных родителей; работа приемных родителей происходит в их собственном доме.

Фостеровская (замещающая) семья - то одна из разновидностей приемной семьи, новое явление для нашего общества. Как правило, деятельность такой приемной семьи необходима тогда, когда дети в срочном порядке изымаются из семьи в силу различных обстоятельств, таких как кризисная ситуация в родной семье, болезнь или отсутствие родителей и др. Временная приемная семья является чрезвычайно распространенной в ряде развитых стран как форма защиты детства. В России временная приемная семья пока не нашла повсеместного внедрения и распространения. Деятельность временной приемной семьи предполагает пребывание ребенка в ней до решения его дальнейшей судьбы: возвращения в родную семью, направления в детский дом, интернат или другое учреждение. При возвращении ребенка в родную семью предполагается устранение тех условий, при которых ребенок был изъят из семьи: лечение родителей, реабилитация кризисной семьи и др. Нахождение ребенка в такой приемной семье может колебаться от одного месяца до нескольких лет в зависимости от степени неблагополучия родной семьи. Кратковременное нахождение ребенка в приемной семье означает необходимость срочной помощи ребенку в случае кризисной обстановки в родной семье, неожиданной потере родителей и других обстоятельств. Длительное нахождение ребенка в приемной семье может быть обусловлено длительным процессом реабилитации родной семьи ребенка или какими-либо другими причинами. Учитывая сложность контингента детей, поступающих во временную приемную семью (социальная запущенность, болезни, физические или психические недостатки), в них должны создаваться особые условия для нормального развития ребенка: комфортная психологическая обстановка, заботливое внимательное отношение к нему, позволяющие ребенку выйти из стресса в связи с разлукой с родными или пережитой сложной ситуацией. Основная цель такой семьи - поддержание контактов с биологическими родителями и возвращение ребенка в родную семью. Если невозможно возвращение ребенка в родную семью, тогда он находится в приемной до тех пор, пока не состоится решение суда в отношении дальнейшей судьбы ребенка.

**Патронатная семья** является аналогом фостеровской семьи. Под патронатом понимается специальная форма устройства ребенка, нуждающегося в государственной защите, на воспитание в семью патронатного родителя при сохранении части обязанностей опекуна (попечителя) в отношении ребенка у органа опеки и попечительства (уполномоченного органа). В патронатную семью ребенок может помещаться временно до решения его дальнейшей судьбы: возврат к биологическим родителям, усыновление или опекунство, устройство в учреждение интернатного типа. В таком случае патронатная семья выполняет функцию как бы «скорой помощи», в которую помещаются дети, в срочном порядке изъятые их кризисных семей по причине угрозы для их здоровья и жизни. Психологи, педагоги, практические работники сходятся во мнении, что полный отрыв детей от своих биологических родителей во многих случаях крайне нежелателен. В идеи патроната, в отличие от всех остальных, должна быть заложена программа сохранения и поддержания контактов ребенка с его биологическими родителями. Форму патронатного устройства ребенка в семью можно также использовать для обеспечения социализации, и подготовки к самостоятельной семейной жизни через приобретение опыта проживания в семье, усвоение семейных ролей и гендерных моделей поведения в семье. Особенно это актуально для выпускников интернатных учреждений. Главная цель приемной и патронатной семьи - создать благоприятные условия для временного пребывания ребенка.

**Семейные формы устройства**

**Усыновление (удочерение)** - это специальная мера защиты ребенка, при которой юридически устанавливаются родственные связи между ребенком и человеком или супружеской парой, не являющимися его родными отцом и матерью. Это лучшая для ребенка-сироты форма его устройства. Важным обстоятельством для воспитания и развития ребенка является то, что в случае усыновления ребенок обретает именно семью, а не какую-либо ее замену. Семья усыновителей по существу является новой юридической и фактической семьей ребенка, в которой он обретает статус родного ребенка. Ребенок может получить фамилию усыновителей и даже новое имя. Все права и обязанности усыновленного ребенка приравниваются к правам и обязанностям родных детей.

Усыновление ребенка осуществляют местные органы исполнительной власти в лице органов опеки и попечительства; усыновление устанавливается решением суда. Процедура усыновления регулируется Семейным кодексом Российской Федерации и Постановлением Правительства РФ № 275 от 29 марта 2000 г. «Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации, усыновленных иностранными гражданами и лицами без гражданства». Усыновление российских детей иностранными гражданами допускается в случаях, если не представилось возможности передать их на усыновление родственникам или другим российским гражданам. Для реализации этого принципа были созданы региональные и федеральный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей. В целях организации оперативной и качественной работы по учету детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Правительство Российской Федерации 3 августа 1996 г. приняло Постановление № 919 «Об организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей», а Министерство общего и профессионального образования РФ 4 февраля 1997 г. выпустило Приказ № 173 «О порядке учета детей, оставшихся без попечения родителей».

**Опека и попечительство** - это форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов.

Лицо, которому поручена опека, называют опекуном, а его обязательства опекунством. Опека и попечительство носят безвозмездный характер. Содержание подопечного осуществляется за счет его имущества, пенсии или пособия. Это позволяет защитить интересы подопечного и избежать согласия на назначение опекуном или попечителем из корыстных побуждений.

* Определяют опекуна органы опеки и попечительства. Опекун осуществляет контроль за сохранением и использованием имеющегося у несовершеннолетнего ребенка движимого и недвижимого имущества, но сам не имеет права распоряжаться этим имуществом. Отличие попечительства от опеки состоит в том, что опека устанавливаются над детьми, не достигшими возраста 14 лет, попечительство устанавливается над этой категорией детей в возрасте от 14 до 18 лет.

Основанием для установления опеки (попечительства) над несовершеннолетними является факт утраты ими попечения родителей (например, в результате смерти или утраты родительских прав). Возможны также случаи, когда родители сами просят установить над детьми опеку (попечительство), например, если они вынуждены уехать в длительную командировку.

В любом случае назначение опекуна или попечителя производится органами опеки и попечительства в течение месяца с того момента, когда возникла необходимость установления опеки или попечительства. Пока опека (попечительство) над ребенком не установлены, обязанности опекуна (попечителя) выполняются органами опеки и попечительства. Опекуну (попечителю) выдается опекунское удостоверение. Являясь законным представителем подопечного, опекун может совершать все действия, которые мог бы совершать подопечный, если бы был полностью дееспособным, а наподопечного ребенка распространяются льготы, нормы и преимущества, установленные для воспитанников детских домов.

Опекуны и попечители обязаны проживать вместе со своими подопечными и обязаны предъявлять ежегодные отчеты о своей деятельности.

Опека над несовершеннолетними прекращается автоматически по достижении им возраста 14 лет, переходя в попечительство. С наступлением совершеннолетия (или раньше в случае эмансипации) прекращается и попечительство, установленное над ребенком.

Опекунская семья предполагает родственные связи (прямые или косвенные) ребенка с опекуном. Около 5% опекунов составляют те, кого не связывают с подопечными узы родства.

Как уже было указано, c 2006 года в Российской Федерации начался процесс “деинтституционализации”.

Под **политикой деинституционализации** следует понимать:

1. существенное сокращение численности детей, находящихся в учреждениях интернатного типа;

2. развитие семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

3. перепрофилирование детских домов, в частности, в службы сопровождения;

4. создание условий проживания, воспитания и образования в учреждениях, приближенных к семейным (разновозрастные группы, проживание по семейному принципу: кровная или социальная семья).

Внедрение этой политики вызывает множество вопросов, пути решения которых определяются в настоящее время, как на законодательном уровне, так и уровне содержательном. Несмотря на то, что Российской Федерации на сегодняшний день преобладает такая форма устройства как опека и попечительство, в условиях институционализации воспитываются 151 771 ребенок или 23% от общего числа детей, оставшихся без попечения родителей.

Воспитание в учреждениях, по мнению большинства специалистов, это наихудший вариант устройства детей-сирот. Для воспитанников детских домов свойственны психологические, медицинские, педагогические и социальные проблемы.

Согласно проведенному в 2005 году Фондом “Общественное мнение” опросу большинстве своем опрошенные уверены, что основной контингент детских домов составляют дети, попавшие туда при живых родителях – т.е. отказники, и дети из неблагополучных семей, чьи родители лишены родительских прав (об этом говорят 77%, и только 5% опрошенных считают, что воспитанники детских домов – это чаще всего дети, чьих родителей нет в живых). По мнению 15% участников опроса, отказ от своих детей в ряде ситуаций допустим и оправдан.

При этом иногда подразумеваются случаи, когда отказ от ребенка облегчает участь родителей (например, если ребенок тяжело и неизлечимо болен – 3% ответов), но чаще – ситуации, когда помещение в детский дом облегчает участь ребенка: если родители материально неустроенны, нетрудоспособны, если они – несовершеннолетние, если не могут обеспечить ребенку нормальное содержание и воспитание (в сумме 7% ответов); упоминались также и ситуации, в которых ребенка нужно забирать в судебном порядке: если родители алкоголики и в целом детьми не занимаются (в сумме 5% ответов).

По мнению большинства респондентов (79%), воспитанники детских домов отличаются от детей, растущих в семье, – не только тем, что они обделены родительским вниманием и любовью (об этом упомянули 18% респондентов), но и фундаментальными особенностями психики и характера. В основном респонденты говорили о негативном отпечатке детдомовского воспитания – характеризовали детдомовцев как недостаточно социализированных: умственно и психически неразвитых (об этом сказали 10% респондентов), агрессивных и ожесточенных (9%) или, напротив, замкнутых и закомплексованных (7%), беззащитных и неприспособленных к жизни (6%), настороженно относящихся к людям (5%). Некоторые, впрочем, отмечали, что детдомовцы, напротив, гораздо более взрослые, самостоятельные и приспособленные к жизни, чем их сверстники, растущие в семьях (5%).

Итак, в представлении большинства опрошенных, детдомовцы – дети неблагополучные. И хотя только 3% опрошенных думают, что воспитанники детских домов никогда не становятся успешными людьми, преобладает мнение, что они – потенциальные неудачники: 66% опрошенных считают, что они редко добиваются успеха, и только 15% – что часто[57].

Из выше указанного видно, что нахождение ребенка в учереждениях государственного устройства детей-сирот оставляет отпечаток на всю дальнейшую жизнь.

Для решения данной проблемы необходимо активизировать работу по защите гражданских прав воспитанников детских домов и интернатов, исключить случаи физического и психологического насилия над ними в стенах этих учреждений, проводить мероприятия, направленные на укрепление здоровья таких детей, профилактику заболеваний, искоренять факты злоупотребления психиатрией, усилить контроль за распределением и сохранностью жилья выпускников и их обустройством, а также подготовке к самостоятельной жизни. Администрация учреждений для детей-сирот, уполномоченные ведомства и все общество в целом должны активно способствовать социальной активности ребенка, включению его в различные виды практической деятельности, усвоению им социальных норм и социального опыта. В изменившихся социально-экономических условиях необходимо помочь воспитанникам решить проблемы трудоустройства, дальнейшего получения образования и в разрешении иных жизненных ситуаций.

На сегодняшний день в России воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семье признается приоритетным направлением, отвечающим интересам ребенка. Это указано во многих нормативно-правовых актах, например, в Семейном Кодексе РФ.

В 1988 году в нашей стране была предпринята попытка деинституциализации опеки путем создания детских домов семейного типа, которое было заменено впоследствии термином «приемная семья», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации N829 от 17 июля 1996 г. Оба этих названия компромиссны: детский дом семейного типа - уже не совсем детский дом, а приемная семья - еще не своя семья, тем не менее, эти названия отражают произошедшие сущностные изменения в жизни детей. В детских домах семейного типа основу составляли дети-сироты, основная нагрузка воспитателей-родителей состояла в их жизнеобеспечении; в приемных семьях принятый ребенок встраивается в существовавшую до него семейную жизнь; в идеале должны осуществляться все функции семьи как социального института. Неслучайно, количество детей (своих и приемных) в таких семьях ограничено до 8 человек, чаще всего в семье размещается один-два ребенка.

Можно констатировать ряд противоречий, препятствующих деинституционализации детей. В первую очередь они связаны с борьбой за ресурсы - властные и финансовые. Линии разлома проходят между сторонниками приемных семьей и специализированных учреждений - распространение первых приведет к закрытию вторых, сторонники институционализации аргументируют необходимость сохранения и даже увеличения специализированных учреждений исключительной возможностью только там проводить эффективные реабилитационные, развивающие программы. Существуют межведомственные противоречия, не позволяющие решать эту проблему комплексно, а также противоречия между государственными и неправительственными организациями, между правительством и местными органами власти. Таким образом решать проблему вывода детей из учреждений интернатного типа пытаются около 25-ти субъектов РФ.

На первом месте по количеству усыновлений находится Самарская область, руководство которой пересмотрело социальную политику в отношении сирот и отдало приоритет их семейному устройству. За четыре года свыше 4 тыс. детей были переданы на усыновление и в замещающие семьи. На начало 2005 года в учреждениях содержалось 13,5% детей (1763 человек) при среднем показателе по России 30-35%. Под опекой находился 51%, в приемных семьях - 20%; в домах ребенка - 2,4% от общего числа сирот. Средства, высвобождающиеся за счет экономии, направляются на обучение специалистов, открытие реабилитационных центров, издание методической литературы и т.д. Усыновители получают единовременное пособие в размере 10 тысяч рублей. В Самарской области смогли преодолеть межведомственную разобщенность и создали Комитет по делам семьи, материнства и детства, который аккумулирует и распределяет бюджетные средства на решение проблем детства, координируя работу других ведомств. Во всех районах открыты центры помощи семье, занимающиеся, прежде всего, профилактической работой по предотвращению социального сиротства, социальные приюты. Работа организована очень четко: продумано, где ребенок пройдет реабилитацию перед отправкой в приемную семью, как ему будут оказывать помощь специалисты.

Примером целенаправленной работы по раннему выявлению и вмешательству, развитию семейных форм устройства является Новгородская область. Обучение по технологии раннего вмешательства с целью профилактики социального сиротства прошли медицинские работники роддомов, педагоги и другие специалисты. Интенсивно развивается патронат, что приводит к закрытию учреждений.

В Пермской области на патронат передан 971 ребенок (5% от общего числа сирот). Для сравнения: в Москве на патронатном воспитании находятся 157 детей (1% от общего числа сирот).

Но эти примеры являются скорее исключением. В России очень слабая политика деинституционализации. Специалистам органов опеки и попечительства не хватает теоретических и практических знаний в области психологии, педагогики, юриспруденции для ведения целенаправленной работы по устройству детей в семьи граждан.

После устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на полное государственное обеспечение органы опеки и попечительства самоустраняются от обязанности по организации их устройства в семьи граждан и не ведут поиск потенциальных усыновителей, опекунов, патронат-ных воспитателей. Передав сведения о детях, оставшихся без попечения родителей, выявленных или зарегистрированных на их территории, в региональный банк данных, органы опеки и попечительства не используют их в дальнейшей работе и не предлагают обратившимся гражданам кандидатуры этих детей. В частности, об этом свидетельствует тот факт, что до 20% граждан выбирают в региональном банке данных о детях ребенка, находящегося на той территории, откуда их и направили специалисты органов опеки и попечительства. Недостаточна работа муниципальных образований по информированию населения о детях, подлежащих устройству в семьи[55].

Многих граждан от приема в свою семью ребенка-сироты сдерживает состояние здоровья детей, обусловленное их наследственностью. Особенно настораживают граждан такие диагнозы как гепатит, носительство антител гепатита, контакт по сифилису, неокончательный тест на ВИЧ-инфекцию, пиелонефрит, инфекция мочевыводящих путей, атопический дерматит, задержка психического развития.

После устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на полное государственное обеспечение органы опеки и попечительства самоустраняются от обязанности по организации их устройства в семьи граждан и не ведут поиск потенциальных усыновителей, опекунов, патронат-ных воспитателей. Передав сведения о детях, оставшихся без попечения родителей, выявленных или зарегистрированных на их территории, в региональный банк данных, органы опеки и попечительства не используют их в дальнейшей работе и не предлагают обратившимся гражданам кандидатуры этих детей. В частности, об этом свидетельствует тот факт, что до 20% граждан выбирают в региональном банке данных о детях ребенка, находящегося на той территории, откуда их и направили специалисты органов опеки и попечительства. Недостаточна работа муниципальных образований по информированию населения о детях, подлежащих устройству в семьи.

На сегодняшний день российское общество еще не готово к этому процессу. Для наглядности приведем результаты социологических опросов населения, посвященных этой проблеме.

По данным Фонда “Общественное мнение” 16% участников опроса в принципе допускают для себя возможность усыновить ребенка из детского дома. Чаще прочих это молодые люди в возрасте до 35 лет (26%), граждане с высшим образованием (22%) и обладатели сравнительно высоких – более 3000 рублей на члена семьи – ежемесячных доходов (21%), то есть представители групп, располагающих определенными социальными ресурсами. Причем почти две трети опрошенных, допускающих возможность усыновить ребенка из детдома (61%), говорят, что такое желание у них возникало (в целом по выборке – 21%, среди исключающих для себя возможность усыновления – 14%). Показательно и то, что респонденты, допускающие возможность усыновления, значительно чаще, чем остальные, заявляют о личном знакомстве с людьми, уже усыновившими детдомовцев (31% – при 21% по выборке в целом).

Большинство россиян (54%) полагают, что сегодня в России усыновить ребенка из детского дома сложно; противоположное мнение – что это просто – высказывается втрое реже (18%). И 59% опрошенных выступают за облегчение процедуры усыновления детдомовцев россиянами, причем среди тех, кто допускает возможность усыновления для себя, – 71%.

Когда же речь заходит об усыновлении российских детей-сирот иностранцами, ситуация меняется: только 18% опрошенных высказываются за облегчение процедуры усыновления, тогда как 62% – напротив, за ее ужесточение. Очевидно, во многом такое распределение мнений обусловлено тем вниманием, которое отечественные СМИ уделяют случаям, когда российские дети оказываются жертвами жестокого обращения со стороны зарубежных усыновителей.

По мнению 40% опрошенных, в иностранных семьях с усыновленными детьми из России часто обращаются жестоко, 32% – полагают, что такие случаи редки, 1% – что такого не бывает вообще. На аналогичный вопрос о ситуации в российских семьях респонденты ответили иначе: 22% полагают, что с усыновленными детьми часто обращаются жестоко, 38% – что это происходит редко, 5% – что такого не бывает.

Показательно, что наши сограждане значительно увереннее судят о положении усыновленных российских детей за границей, чем в российских семьях: если на вопрос о распространенности практики жестокого обращения с этими детьми в России затруднились ответить 36% респондентов, то на вопрос о ее распространенности в семьях иностранных усыновителей – 26%.

Большинство респондентов (52%) полагают, что для ребенка из детского дома лучше, если его усыновляет российская, нежели иностранная семья (противоположное мнение высказали 11% опрошенных, остальные – затруднились с ответом). Впрочем, сравнительно немногие (6%) аргументировали эту точку зрения ссылками на жестокое обращение с российскими детьми за рубежом (там над нашими детьми издеваются; русские люди лучше, а они – звери; у нас хоть своей смертью, а там – убивают). Значительно чаще (15% ответов) речь шла о том, что детям легче жить в знакомой, привычной среде (в российской семье ребенку привычнее, ему знаком и язык, и обычаи, и нравы; дома и стены помогают; ребенку легче будет адаптироваться в российской семье). Еще чаще (20%) респонденты говорили, что дети должны оставаться на Родине, причем в части таких высказываний акцент делался на интересах самих детей (Родина – родная стихия; пусть в своей стране живут), а в части – на государственных соображениях (он здесь родился и должен принести пользу; мы должны сохранять свой генофонд, это же вопрос национальной безопасности). Респонденты, полагающие, что для ребенка лучше, если его усыновят иностранцы, как правило, объясняли свою точку зрения тем, что за рубежом выше уровень жизни, качество медицины, социальной защиты и т.д.

Значительная часть россиян (39%) полагает, что иностранцам в принципе не следует разрешать усыновлять российских детей (противоположного мнения придерживаются 49%), причем если среди молодежи за такой запрет высказываются 29%, то среди тех, кто старше 55 лет, – 51% опрошенных. Показательно, что респонденты, допускающие для себя возможность усыновления детдомовцев, высказываются против усыновления их иностранцами значительно реже, нежели те, кто для себя лично такую возможность полностью исключают (30% и 42% соответственно)[57].

За несколько лет проведения в Российский Федерации политики деинституционализации были определены сильные и слабые стороны этого явления, возможности и опасности, связанные с внешними обстоятельствами. По результатам ряда исследований, проведенных различными общественными организациями, занимающимися вопросами воспитания детей-сирот, в том числе "Кидсейв Интернешенл" были сделаны выводы. Вот некоторые из них:

1) интернатные учреждения и их воспитанники закрыты от общества, о них мало информации, либо она искажена;

2) приемная семья доказала свою эффективность как способ деинституционализации детей, оставшихся без опеки родителей, особенно в адаптации к взрослой жизни;

3) в обществе распространены необоснованные предубеждения против детей-сирот;

4) институционализация в силу сложившихся обстоятельств остается основной формой жизнеустройства детей-сирот[60].

При всех очевидных преимуществах таких форм устройства детей как популярные в России формы опеки, попечительства и приемной семьи можно следующие пока существует много проблем в этой сфере.

Работа с кандидатами в опекуны и усыновители ведется формально, так как органы опеки и попечительства не имеют соответствующего ресурсного обеспечения для психологической и юридической подготовки граждан, желающих принять ребенка-сироту в свою семью, консультанта по вопросам оздоровления приемных детей.

Не развивается такая форма устройства детей-сирот как приемная семья. До сих пор не решен ряд вопросов федерального уровня, касающихся обеспечения социальных гарантий приемных родителей, в частности, порядка их пенсионного обеспечения. Не способствуют созданию приемных семей и жилищно-экономические условия граждан.

Многие опекунские семьи испытывают многочисленные трудности, а именно:

**материальные** - основной доход таких людей - небольшая пенсия. Имеют место случаи, когда алименты и пособия на подопечных являются основным источником существования для всей семьи.

**социальные** - зачастую дети продолжают совместное проживание и общение с родителями, ведущими асоциальный образ жизни. Пожилой опекун не в состоянии помочь ребенку определить перспективы в будущей учебе, работе. Опека и попечительство сводятся в таких случаях к единственной цели: накормить и одеть ребенка.

**психолого-педагогические** - опекаемые и подопечные дети, как правило, не имеют возможности и не получают должной установки на получение основного и дополнительного образования, не имеют условий для развития своих способностей. Постоянное общение с пожилыми людьми иногда оказывает даже вредное влияние на психическое развитие ребенка.

Обязательные проверки два раза в год специалистами органов опеки и попечительства условий жизни этой категории детей превращаются в формальность, а если и проводятся, то по их результатам никакой действенной помощи таким семьям не оказывается. Органы опеки и попечительства не хотят заниматься принудительным разменом площади.

Поэтому, такое устройство часто оказывается неудачным, и органы опеки и попечительства вынуждены отстранять опекуна от воспитания.

Несвоевременное выявление органами опеки и попечительства детей, попавших в трудную жизненную ситуацию, приводит к тому, что они оказываются дезадаптированными и к условиям проживания в учреждении, и к условиям проживания в семье усыновителей или опекунов.

Необходимо отметить, сегодня, в период социально-экономического и демографического кризиса, социальная защита детей-сирот становится одним из ведущих направлений деятельности государства, важнейшей его заботой. Система политических, законодательных, исполнительных, судебных мероприятий, проводимых в рамках этого направления социальной политики, должна способствовать приоритетному решению проблем детей-сирот и всего общества в целом.

В Российской Федерации социальная защита детей-сирот никогда не рассматривалась как одно из важнейших направлений стратегии развития государства, несмотря на большое количество принятых документов. Кроме того, социальная защита детей-сирот не является поступенчато реализуемым и логически построенным процессом. Как правило, это набор действий не всегда грамотно обоснованных, структурированных и взаимосвязанных. Причин этому достаточно много:

* 1. Частое невнимание к проблемам семьи, материнства и детства со стороны общества и государства.
	2. Отсутствия четкого разграничения полномочий между субъектами социальной защиты детей-сирот.
	3. Отсутствие достаточного финансирования социальной сферы
	4. Отсутствие алгоритма разработки и реализации политики управления социальной защитой детей-сирот.

Стратегической целью социальной защиты детей-сирот является гармоничное развитие личности ребенка, способствующее его социализации и адаптации к внешним условиям.

Достижение этой цели потребует решения следующих задач:

совершенствование системы управления социальной защитой детей-сирот, включая осуществление обоснованного разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

* развитие социальных институтов и социальных организаций, осуществляющих деятельность по социальной защите детей-сирот;
* реформирование и развитие системы профилактики социального сиротства и выявления «скрытых сирот»;
* проведение постепенного реформирования налоговой системы, направленного на развитие благотворительности;
* совершенствование экономических и финансовых механизмов социальной защиты детей-сирот;
* проведение научных исследований, развитие новых методов управления социальной защитой детей-сирот;
* создание и поддержание государственных и общественных институтов, обеспечивающих управление экологической безопасностью;
* обеспечение лицензирования всех экологически опасных (в том числе - потенциально) видов деятельности;
* реабилитация детей, попавших в трудные жизненные условия;
* широкое распространение достоверной и своевременной информации о детях-сиротах; грамотное ведение Банка данных о детях сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей;
* поддержка общественных экологических движений и привлечение неправительственных организаций к решению экологических проблем,
* урегулирование спорных вопросов, связанных с международным усыновлением.

Только при решении вышеназванных задач можно построить эффективную систему социальной защиты детей-сирот, отвечающей принципам социального государства.

**2.2 Организационно-правовые основы создания приемной семьи и патроната в РФ**

В связи с процессом деинституционализации в России, как и во многих странах Европы, а также и в Америке, приоритетными формами устройства ребенка становятся формы приемной семьи и патронатное воспитание. Рассмотрим организационно-правовые основы создания таких форм.

Приемная семья – новая форма семейного устройства детей, совмещающая черты детского учреждения, опеки и усыновления. В данной форме сочетается долговременное или кратковременное пребывание ребенка в семье с его полным государственным обеспечением и выплатой денежного пособия лицам, взявшим на себя заботы об их воспитании. Лица, супруги или отдельные граждане, взявшие на себя воспитание ребенка (детей), именуются приемными родителями; ребенок, передаваемый на воспитание, называется приемным, а сама семья – приемной. В такой семье могут находиться до восьми детей, включая биологических. Данная форма создана по инициативе Советского детского фонда в 1988 году и изначально носила название “семейный детский дом”[23].

Приемные родители – законные представители ребенка, они обладают правами и обязанностями опекуна (попечителя), имеют право защищать его права и интересы, в том числе в суде. Они обязаны воспитывать ребенка, заботиться о его здоровье, нравственном и физическом развитии, создавать необходимые условия для получения им образования, готовить к самостоятельной жизни, нести ответственность за него перед обществом.

Работа приемных родителей включается в трудовой стаж.

Приемная семья образуется на основе договора о передаче ребенка на воспитание, который заключается органом опеки и попечительства с приемными родителями. Приемными родителями могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными;

лишенных родительских прав или ограниченных судом в родительских правах;

отстраненных от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на него законом обязанностей;

бывших усыновителей, если усыновление отменено судом по их вине;

имеющих заболевания, при наличии которых взять ребенка на воспитание нельзя. Приемные родители вправе помещать детей в дошкольные образовательные учреждения на общих основаниях. Возможно устройство в приемную семью ребенка с ослабленным здоровьем, больного, с отклонениями в развитии, инвалида. Передача ребенка происходит с учетом его мнения и согласия администрации воспитательного, лечебно-профилактического или другого учреждения, в котором он находится. Передача ребенка, достигшего 10-летнего возраста, осуществляется с его согласия. Дети, имеющие братьев и сестер, как правило, передаются в одну семью, за исключением случаев, когда по медицинским показаниям или другим причинам они не могут воспитываться вместе. В семьях воспитываются дети от 3 до 18 лет.

Ребенок, переданный в приемную семью, сохраняет право на алименты, пенсию (по случаю потери кормильца, инвалидности) и другие выплаты и компенсации в соответствии с российским законодательством. За ним сохраняется право собственности на жилое помещение или пользования жилым помещением. При его отсутствии ребенок имеет право на предоставление жилья. Органы опеки и попечительства по месту нахождения имущества (в том числе жилого помещения) ребенка обеспечивают контроль за его использованием и сохранностью.

Ребенок в приемной семье имеет право на поддержание контактов с биологическими родителями, родственниками, если это не противоречит его интересам и развитию. Контакты родителей с ребенком допускаются с согласия приемных родителей. В спорных случаях порядок общения определяется органами опеки и попечительства. На содержание каждого ребенка приемной семье ежемесячно выплачиваются средства на питание, приобретение одежды, обуви и мягкого инвентаря, предметов хозяйственного обихода, личной гигиены, игрушек, книг, а также предоставляются льготы, установленные законодательством субъектов РФ для воспитанников образовательных учреждений для детей-сирот. На ребенка, переданного в семью на год и более, выделяются средства на приобретение мебели. По данным мониторинга Минобрнауки РФ, в 2007 г. минимальная величина ежемесячного пособия на содержание ребенка в приемной семье составила 4000 руб.

Органы местного самоуправления выделяют приемным семьям средства на отопление, освещение, текущий ремонт жилья, приобретение мебели и оплату услуг бытового обслуживания. Сумма денежных средств, необходимых для содержания ребенка, пересчитывается ежеквартально с учетом изменения цен на товары и услуги, и выплачивается до достижения им совершеннолетия. Приемная семья пользуется преимущественным правом на получение путевок для детей (в том числе бесплатных) в санатории, оздоровительные лагеря, дома отдыха. Приемным родителям выплачивается заработная плата. Ее размер, также как и сумма на содержание ребенка в зависимости от региона[17].

Разновидностью формы приемной семьи является детский дом семейного типа. Инициатором его создания выступил Российский детский фонд. Его отличием от приемной семьи является численность детей: в детском доме семейного типа может быть до 12 детей, тогда как в приемной семье - до 8.

Постановление об образовании семейного детского дома принимается местным органом исполнительной власти по представлению органов опеки и попечительства. Направление в семейный детский дом осуществляют органы народного образования на основании решения местной администрации. В настоящее время все семейные детские дома в Российской Федерации переводятся на статус «приемная семья» и заключают с местными органами власти специальный договор в соответствии с «Положением о приемной семье», которое было разработано по инициативе Детского фонда Министерством образования совместно с другими заинтересованными министерствами и ведомствами и утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 829.

Особенности приемной семьи и детского дома семейного типа:

приемным родителям выплачивается заработная плата;

семья получает ежемесячные выплаты на содержание ребенка, выплачиваются целевые средства на ремонт, приобретение мебели;

за ребенком сохраняются льготы на транспорт и жилье, отдых и лечение, и другие льготы, предусмотренные региональными законами;

за ребенком сохраняется возможность получения нового или дополнительного жилья, если в этом есть необходимость;

органами опеки осуществляют постоянный контроль за воспитанием ребенка и расходованием средств на его содержание;

при создании приемной семьи оформляется договор о передаче ребенка на воспитание (договор об оказании возмездных услуг), поэтому возникают сложности при оформлении ребенка в семью, проживающую в другом районе или городе, так как выплаты осуществляются из бюджета района, где был зарегистрирован ребенок.

Еще одна разновидность формы приемной семьи – форма временной приемной семьи. Ребенка на время помещают в семью до разрешения его проблем или до определения его дальнейшей судьбы. Временную приемную семью отличает от опекунской или семьи усыновителя прежде всего то, что это семья профессиональных специалистов: психологов, педагогов, медиков, социальных работников. Если обратиться к зарубежному опыту, то можно выделить несколько ее признаков: наличие у родителей определенной профессиональной квалификации, соответствующей психолого-педагогической подготовки; оплата услуг деятельности такой семьи; время нахождения ребенка в семье учитывается в качестве рабочего стажа приемных родителей; работа приемных родителей происходит в их собственном доме.

Новое явление для нашего общества и новая разновидность приемной семьи - фостеровская или замещающая семья. Как правило, деятельность такой приемной семьи необходима тогда, когда дети в срочном порядке изымаются из семьи в силу различных обстоятельств, таких как кризисная ситуация в родной семье, болезнь или отсутствие родителей и др. Временная приемная семья является чрезвычайно распространенной в ряде развитых стран как форма защиты детства. В России временная приемная семья пока не нашла повсеместного внедрения и распространения. Деятельность временной приемной семьи предполагает пребывание ребенка в ней до решения его дальнейшей судьбы: возвращения в родную семью, направления в детский дом, интернат или другое учреждение. При возвращении ребенка в родную семью предполагается устранение тех условий, при которых ребенок был изъят из семьи: лечение родителей, реабилитация кризисной семьи и др. Нахождение ребенка в такой приемной семье может колебаться от одного месяца до нескольких лет в зависимости от степени неблагополучия родной семьи. Кратковременное нахождение ребенка в приемной семье означает необходимость срочной помощи ребенку в случае кризисной обстановки в родной семье, неожиданной потере родителей и других обстоятельств. Длительное нахождение ребенка в приемной семье может быть обусловлено длительным процессом реабилитации родной семьи ребенка или какими-либо другими причинами.

Учитывая сложность контингента детей, поступающих во временную приемную семью (социальная запущенность, болезни, физические или психические недостатки), в них должны создаваться особые условия для нормального развития ребенка: комфортная психологическая обстановка, заботливое внимательное отношение к нему, позволяющие ребенку выйти из стресса в связи с разлукой с родными или пережитой сложной ситуацией. Основная цель такой семьи - поддержание контактов с биологическими родителями и возвращение ребенка в родную семью. Если невозможно возвращение ребенка в родную семью, тогда он находится в приемной до тех пор, пока не состоится решение суда в отношении дальнейшей судьбы ребенка.

С 1994 года в ряде Российских регионов (всего – в 39 регионах) проводится работа по развитию новой (забытой) формы устройства детей в семью на патронатное воспитание.

Патронатное воспитание является аналогом широко применяемой за рубежом формы помещения детей в фостеровские семьи. Эта форма основана на разграничении прав и обязанностей по защите прав ребенка между родителями (если они имеются и не лишены прав), уполномоченной службой органа опеки и патронатным воспитателем. Именно благодаря такому разграниченичению это самая “гибкая” форма устройства, на которую можно поместить ребенка любого возраста, вне зависимости от его юридического статуса, состояния здоровья и на любой срок (от 1 дня до достижения ребенком 18 лет). На патронат передается ребенок, которому временно требуется заменяющая семья, или необходимо создать особые условия его поддержки и сопровождения в семье.

Основная цель данной формы устройства – социализация ребенка, получение опыта жизни в семье. Патронат часто используется как переходная форма к опеке и/или усыновлению после получения ребенком соответствующего статуса. Впервые появляется возможность помочь ребенку в любой ситуации, не нужно держать ребенка в приюте и ждать годами, когда суд, наконец, примет решение о статусе его родителей, либо не изымать из семьи и ждать, когда появятся очевидные доказательства насилия, впервые появляется шанс у больного ребенка, оставшегося без родителей, тоже найти семью (в этом случае важно, что уполномоченное учреждение возьмет на себя значительную часть забот о здоровье и обеспечении ребенка).

Патронат может осуществляться в форме патронатного воспитания и социального патроната до достижения несовершеннолетним 18-летнего возраста. Патронат может быть краткосрочным (от одного дня до шести месяцев) и долгосрочным (от шести месяцев и более).

Практикуется краткосрочное размещение на период каникул или на выходные ребенка – инвалида (это даст передышку родителям ребенка и позволит сохранить ребенка в семье и не допустить его помещение в интернат).

Ребенок может находиться на долгосрочном патронате до 18-летия, если требуется сопровождение и помощь в воспитании этого ребенка (зачастую это помощь требуется всегда). Помещение ребенка на долгосрочный патронат производится, если не представляется возможным передать его на усыновление. При передаче на усыновление такого ребенка преимущественное право усыновления предоставляется патронатному воспитателю, в семье которого он воспитывается.

Социальный патронат устанавливается в случае изъятия ребенка из семьи из-за непосредственной угрозы его жизни и здоровью; при этом он может быть незамедлительно устроен не в сиротское учреждение, а в семью патронатного воспитателя до решения вопроса о дальнейшей форме устройства.

Патронатное воспитание – это профессиональная работа. Патронатный воспитатель должен быть готов к сотрудничеству со специалистами, к обсуждению проблем, а в случае необходимости и к изменению своего жизненного уклада в интересах ребенка.

Основные элементы патронатного воспитания:

поиск и отбор кандидатов в патронатные родители, их обучение;

подготовка ребенка к помещению в семью;

разработка плана по защите прав ребенка или любого другого документа, в котором бы содержались рекомендации патронатным родителям;

заключение договора между патронатными родителями, органами опеки и попечительства, уполномоченной службой - о разделении полномочий и ответственности за ребенка;

организация психолого-педагогического, медико-социального сопровождения ребенка и семьи специалистами уполномоченной службы[10].

Решение о помещении ребенка в семью на патронат принимается, если ребенок не имеет статуса для опеки или усыновления и в противном случае обречен попасть в приют или детский дом.

Между стороной, представляющей государство, и стороной, берущей ребенка на патронат, составляется договор, по которому государство организует обучение, отдых и лечение ребенка, оказывает помощь в его воспитании, решении психологических проблем; выплачивает целевые средства на ремонт, приобретение мебели и т.п. По решению сторон ребенок может быть изъят из патронатной семьи. Как правило, контакты с родителями и родственниками ребенка обязательны, их регламент определяется по согласованию сторон. Со стороны органов опеки и попечительства обеспечивается постоянное сопровождение семьи и ребенка с момента поступления в семью и до изменения формы устройства или начала самостоятельной жизни[24]. Так же, как в случае с приемной семьей на содержание ребенка выплачиваются средства, согласно установленному в регионе нормативу, патронатному воспитателю начисляется зарплата и засчитывается трудовой стаж, предоставляется отпуск, согласно трудовому законодательству.

Необходимо отметить, что существует и экономический эффект - содержание ребенка на патронате обходится государству в 1,5-2 раза дешевле, чем в детском сиротском учреждении - даже с учетом затрат на уполномоченные службы.

К 1994 г. стало очевидным, что интернатная форма защиты прав детей исчерпала себя, и возникла необходимость в развитии новых форм семейного типа: приемной семьи и патронатного воспитания. В ходе реформ в социально-экономической сфере функция госопеки была возложна возложена на органы местного самоуправления. Но вследствие того, что функционал не был обеспечен финансово, у этих органов не было возможности профессионально исполнять свои функции как по сохранению детей в семьях родителей, так и по их устройству в семьи. Вместо развития форм семейного устройства, возникший вал беспризорности побудил фактически удвоить число учреждений для содержания детей – было построено столько же новых приютов и центров для временного пребывания детей, сколько было уже детских домов.

Причинами того, что формы семейного устройства широко не развивались, было отсутствие профессиональных служб по устройству детей в семьи, которые должны находиться в органах опеки; отсутствие единого «ведения дела» ребенка, находящегося в кризисной ситуации или оставшегося без семьи. Единый процесс защиты его прав расщепился на множество фрагментарных видов помощи, осуществляемых в рамках различных не связанных между собой учреждений и ведомств; устаревшие концепции и виды форм семейного устройства детей.

Научные исследования и общемировая практика доказали, что помещение ребенка в семью будет успешным только, если :

- ребенок подготовлен к такому помещению;

- семья подготовлена к приему и воспитанию такого ребенка;

- после устройства и ребенку, и семье оказывается необходимая помощь с целью предотвращения возвратов детей.

Т.е. как в любом деле, требуется профессионально организованная работа по устройству детей в семью и выстроенные отношения с семьей, предполагающие активное взаимодействие с ней, на основе закона, с наличием прав и обязанностей у взаимодействующих сторон. Как организована такая работа и механизмы реализации полномочий органов опеки и попечительства в Российской Федерации – будет рассмотрено в параграфе 2.3.

**2.3 Роль органов опеки и попечительства в организации применых семей**

Представляя организацию работы органов опеки и попечительства с приемными семьями, необходимо начать с того, что первые сведения о воспитании сирот в семьях относятся еще к древнейшим временам, хотя формы устройства детей могли и не иметь этого формального названия. В Библии есть упоминания о детях, находящихся на попечении не связанных с ними родственными узами людей. Летописи, относящиеся к 16 веку, свидетельствуют о том, что сироты и дети из бедных семей в возрасте 12 или 13 лет передавались в ученичество различным ремеслам, а в пригородах Лондона Больница Христа помещала младенцев на проживание к няням.

В 17 веке встречаются упоминания о жалобах по поводу содержания, выплачиваемого воспитателям приемных детей: «В 1648 году один гражданин подал жалобу в суд квартальной пасхальной сессии графства Дербишир на то, что он содержал хромого ребенка, сына солдата роялистской армии, с того времени, как тот ушел воевать, то есть с 1646 года, и хотя приходским надзирателем ему было обещано 8 пенсов недельной платы, он получил эти деньги только за 9 недель»[48].

Правила, на основании которых детей помещали в семьи, менялись с течением времени, отличались для различных культур и социальных классов. Например, в средневековой Ирландии благородные семейства отдавали своих сыновей на воспитание в замки своих соседей, чтобы тем самым избежать междоусобиц. В других странах было принято воспитывать детей «бедных родственников», обращаясь с ними как со слугами. Среди более низких социальных слоев населения всегда имелась высокая материнская смертность, достаточно большое количество детей воспитывалось либо в семьях родственников, либо у случайных людей. Незаконнорожденных детей отбирали у матери и отдавали на воспитание другим людям.

В Христианской Европе заботой о бедных и бездомных занимались монастыри и почти при каждом монашеском ордене существовали приюты для брошенных и обездоленных детей. Так складывалась система детских домов для сирот. В ряде стран церковные общины до сих пор продолжают содержать сиротские приюты, в которых дети получают уход и религиозное воспитание, но не получают опыта жизни в семье.

В Англии в середине Викторианской эпохи тысячи детей жили в нужде и нищете. Открывались большие детские учреждения, во многих из которых находилось свыше 2000 детей. Режим в этих учреждениях должен был быть строгим, чтобы справляться с большим количеством детей. Многие подростки предпочитали терпеть лишения и жить на свободе, а не мириться со строгой дисциплиной в детских домах. Эти детские учреждения имели своей целью спасти детей от гибели, дать им крышу над головой и тем самым избавить общество от еще большей проблемы. Хотя они и были созданы с благими намерениями, они не были приспособлены для того, чтобы предоставить детям понимание, опыт и возможность полноценной жизни.

В XVIII веке в большинстве стран Европы в обществе росло осознание нужд и страданий бедных людей, желание найти более гуманные пути помощи детям-сиротам, чем просто помещение в детские приюты. К началу XIX века образовалось довольно много новых филантропических организаций, озабоченных судьбой детей в детских домах и стремящихся реформировать их и создать более гуманную среду обитания. Корни современной системы патронатного воспитания находятся в этом движении. Однако в те времена все усилия были направлены на спасение жизни детям, никто не пытался спасти также их родителей. Подобные воззрения просуществовали почти до середины XX века.

В Англии идея «спасения жизни детям» лежала в основе официальной системы патронатного воспитания. Во многих, если не во всех странах, забота о сиротах, в первую очередь, была делом их родственников. Это было присуще всем сословиям, но особенно, распространено среди бедных. Поэтому государство мало ценило и целенаправленно не использовало такой «общественный ресурс». В XX веке система устройства детей на воспитание в семью в Европе и Америке прошла ряд стадий в своем развитии.

**Первый этап** совпал с послевоенными реформами. Определяющей была тенденция быстро отдать на воспитание в семьи детей, которые «томились» в плохо оснащенных больших детских домах. Однако тогда считалось, что в семью можно поместить только «подходящих» детей: маленьких и здоровых. Плата за воспитание ребенка была очень низкой, т.к. считалось, что патронатные воспитатели берут детей из-за «любви», а не из-за денег. Также семьям никто не помогал. Предполагалось, что такая семья «замещает» кровную и должна взять на себя всю родительскую заботу о ребенке. Кровные родители исключались практически полностью из процесса воспитания. Социальная служба помощь не оказывала.

**Второй этап** возник из общей идеи необходимости, в первую очередь, предотвращения изъятий детей из семей. Развитие практики показало, что количество отобраний детей от родителей, либо сроки устройства, можно сократить, если вовремя «поработать» с кровными родителями, с которыми, вследствие этого, нужно обращаться с большим пониманием и симпатией. Однако это начало создавать трудности патронатным воспитателям, которым приходилось «делить» ребенка с кровными родителями. Вместе с этим отбирать у родителей стали только очень запущенных и трудных детей, что еще больше осложнило задачи, стоящие перед патронатными воспитателями. Таким образом, возникла и была осознана необходимость проводить предварительное обучение патронатных воспитателей. Так же, как и на предыдущем этапе, социальный работник единолично принимал все решения, нес всю ответственность за решение судьбы ребенка, кровных родителей и патронатных воспитателей.

**Третий этап** связан с началом помещения в семьи детей-инвалидов и трудных подростков. До этого момента времени дети-инвалиды, эмоционально депривированные дети, подростки продолжали содержаться в детских учреждениях. Существовало мнение, что патронатные воспитатели не способны выполнять такую трудную задачу, как воспитание подобных детей, хотя при этом считалось, что на это способны сотрудники детских домов. Если предположить, что патронатные воспитатели могут заниматься воспитанием таких детей, то возникает необходимость разработать новые подходы к организации подготовки и последующей помощи для этих воспитателей. Социальные службы по устройству начали проводить обязательные регулярные встречи патронатных воспитателей, на которых происходило обсуждение проблем воспитания трудных детей (система непрерывной подготовки), была введена новая должность — социальный работник, ответственный за помощь патронатным семьям, воспитывающим эту категорию детей. При этом «обычные» социальные работники, ответственные за ребенка и его семью, сохранили все свои функции. В случае воспитания подростков была введена практика заключения письменных соглашений, а также трудовых контрактов: впервые патронатные воспитатели стали получать зарплату за работу наряду с пособием на ребенка. Кровные родители и старшие дети рассматривались как равные партнеры в «предприятии». Отношения между социальными работником и патронатными воспитателями все менее оставались неравными и перерастали в нормальные рабочие (партнерские) отношения.

**Четвертый этап** — этап профессионализации труда патронатных воспитателей. Социальные работники все более начинают признавать этих знающих и опытных воспитателей как своих коллег. В это же время растет «консолидация» самих воспитателей, от идеи проведения групповых обсуждений проблем воспитания они постепенно переходят к идее создания тесно взаимодействующих «команд» воспитателей, в которых каждый знает детей и проблемы других. В этом случае появляется возможность разрешать трудности, появляющиеся в какой-либо семье, путем перемещения ребенка на короткое, либо более продолжительное время, из одной семьи в другую в пределах группы. Когда все друг друга знают, конструктивный подход к делу и согласованное перемещение ребенка позволяет избежать ситуаций возвращения ребенка в социальную службу и периода неопределенности и поиска для этого ребенка нового места проживания. По мере совершенствования своих умений и роста уверенности в себе, патронатные воспитатели все более становились нетерпимыми к неповоротливой официальной системе. Некоторые из них создали свои собственные независимые патронатные агентства, которые успешно работают до сих пор.

**Пятый этап**. До этого времени службами защиты детства не принимались в расчет последствия попечения – то, что происходит с молодыми людьми после того, как о них перестает официально заботиться государство, и они покидают места их устройства (обычно в возрасте 18 лет, либо ранее). В Англии 86% детей, содержащихся вне дома, возвращаются жить домой. Это не всегда бывает просто, так что большинство из них оказывается на улице, становится наркоманами или преступниками. Встает проблема обеспечения будущего ребенка после окончания его пребывания на государственном попечении. В действительности, все, что этим молодым людям нужно, это иметь какого-то близкого взрослого человека, кого-то к кому можно обратиться за практическим советом и эмоциональной поддержкой. В Англии существует уверенность, что в обязанности патронатных воспитателей должно входить «оставаться родным человеком» для молодых людей. В одном из агентств эта обязанность записывается как пункт трудового договора о патронатном воспитании. В настоящее время разрабатывается и система оплаты за такую работу.

**Шестой этап** — использование патронатных воспитателей для восстановления связей ребенка с кровной семьей с целью сохранения семьи и дальнейшая профессионализация воспитания на дому, с прогрессирующей выплатой зарплаты, в зависимости от качества и сложности предоставляемых услуг.

Во многих странах существуют так называемые «патронатные семьи в помощь кровным родителям» — это как бы логическое продолжение эволюции роли патронатной системы, направленной на сохранение семьи для ребенка. Заметим, что здесь не случайно используется термин «семья», а не «родители», т.к. в этом случае подразумеваются «расширенная семья» — родственники и люди, с кем ребенок эмоционально связан. В США разработаны специальные программы подготовки патронатных воспитателей, основной целью которых служит «партнерство воспитателей с кровной семьей ребенка». На этом этапе уже никто не отрицает необходимости полной «профессионализации» патронатного воспитания. В резолюции Конференции Международной Организации Патронатного Воспитания, которая проходила в Берлине в 1994г., отмечается: «Воспитание детей в патронатных семьях является квалифицированным социально-педагогическим трудом. Поэтому, наряду с пособием на содержание ребенка, патронатные воспитатели должны получать заработную плату, включающую оплату социальных гарантий в соответствии с действующим законодательством. По желанию, с ними может быть заключен трудовой договор».

В настоящее время наметился **седьмой этап** развития патронатного (фостерного) устройства детей. Патронатное воспитание рассматривается как профессия, включенная в список специальностей, существует система квалификационных характеристик, оценки и повышения компетенций, т.е. переподготовки и повышения квалификации кадров, аттестация и лицензирование, движение по служебной лестнице – от простого воспитателя – до руководителя службы по устройству детей. Гарантируется пенсионное обеспечение, оплата социальных гарантий, как любому работнику. Службы по устройству детей имеют утвержденное штатное расписание, включающее ставки патронатных воспитателей для выполнения различных работ по воспитанию на дому и т.п.

На сегодняшний день приемные семьи законодательно разрешены в 124 странах мира.

Как уже упоминалось в параграфе 1.3, непосредственно на местах функцию защиты детей осуществляют органы опеки и попечительства – специально уполномоченные органы государственной власти субъекта федерации, на который возложены функции по опеке и попечительству. До 1 января 2008 года этими вопросами занимались органы местного самоуправления, а сейчас опека и попечительство находится под юрисдикцией органов субъекта федерации. Органы опеки и попечительства, как правило, имеют территориальные подразделения в каждом муниципальном районе (либо во внутригородском муниципальном образовании)[34].

Согласно ст. 8 Закона от 24.04.08 № 48-ФЗ “Об опеке и попечительстве” полномочиями органов опеки и попечительства являются подбор, учет и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах. Порядок осуществления этой деятельности Правительством России не определен. Например, в Санкт-Петербурге порядок организации вышеуказанной деятельности определен Распоряжением Комитета по труду и социальной защиты населения от 27.12.07 №141-р «О порядке организации и осуществления органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге деятельности по опеке и попечительству».

В соответствии с пунктом 2.3. данного распоряжения, орган местного самоуправления при осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних:

* ведет учет граждан РФ, проживающих на территории органа местного самоуправления, желающих усыновить (удочерить) ребенка (детей);
* осуществляет подбор лиц, изъявивших желание и способных к выполнению обязанностей опекуна (попечителя) и подбор лиц, способных к выполнению обязанностей приемных родителей;
* представляет заключение о возможности граждан быть усыновителями, составляет заключение о возможности назначения опекуном (попечителем) и принимает соответствующее решение, выдает заключение о возможности быть приемными родителями с учетом их личных качеств, способности к выполнению обязанностей по воспитанию детей, их отношения с ребенком (детьми), взаимоотношений с другими членами семьи, проживающими совместно с ними, а также состояния здоровья;
* проводит обследование условий жизни ребенка и кандидата в опекуны (попечители).

Для того, чтобы взять ребенка детей на воспитание в приемную семью, необходимо обратиться в орган опеки и попечительства по месту своего жительства. Пишется заявление с просьбой дать заключение о возможности быть приемными родителями.

К заявлению прилагаются следующие документы:

* Справка с места работы с указанием должности и размера заработной платы либо копия декларации о доходах, заверенная в установленном порядке;
* Характеристика с места работы;
* Автобиография;
* Документ, подтверждающий наличие жилья у лица (лиц), желающего взять ребенка (детей) на воспитание в приемную семью (копия финансово-лицевого счета с места жительства и выписка из домовой книги (поквартирной) книги для нанимателей жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде либо документ, подтверждающий право собственности на жилое помещение) ;
* Копия свидетельства о заключении брака (если состоят в браке);
* Медицинская справка лечебно-профилактического учреждения о состоянии здоровья лица (лиц), желающего взять ребенка на воспитание в приемную семью [32].

Лицо, обращающиеся по вопросу получения заключения о возможности быть приемным родителем, должно предъявить паспорт, а в случаях предусмотренных законодательством Российской Федерации, другой заменяющий документ.

Специалисты органа опеки и попечительства проверяют жилищно-бытовые условия, по результатам обследования составляется акт, и в течении 20 дней со дня подачи заявления выдается заключение о возможности быть приемными родителями. Это основание для подбора ребенка в целях его передачи в приемную семью[56].

Безусловно, при подготовке заключения орган опеки и попечительства принимает во внимание личные качества людей, желающих взять на воспитание ребенка в семью их способность к выполнению обязанностей по воспитанию детей, взаимоотношения с другими членами семьи, проживающих совместно с ними.

Приемными родителями могут быть совершеннолетние лица обоего пола, **за исключением**:

* лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными;
* лиц, лишенных по суду родительских прав или ограниченных судом в родительских правах;
* отстраненных от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на него законом обязанностей;
* бывших усыновителей, если усыновление отменено по их вине;
* лиц, имеющих заболевания, при наличии которых нельзя взять ребенка в приемную семью:

туберкулез (активный и хронический) 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 всех локализаций

наркомания, токсикомания, алкоголизм;

инфекционные заболевания до снятия с диспансерного учета;

психические заболевания, при которых больные признаны в установленном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными;

все заболевания и травмы, приведшие к инвалидности I и II группы, исключающие трудоспособность[28].

Что касается детей, то на воспитание в приемную семью могут быть переданы следующие дети:

- дети-сироты;

- дети, родители которых неизвестны;

- дети, родители, которых лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, признаны в судебном порядке недееспособными, безвестно отсутствующими, осуждены;

- дети, родители которых по состоянию здоровья не могут лично осуществлять их воспитание и содержание;

- дети, оставшиеся без попечения родителей, находящиеся в воспитательных, лечебно-профилактических учреждениях, учреждениях социальной защиты населения или других аналогичных учреждениях[49].

После получения заключения о возможности взять ребенка в приемную семью, пишется заявление с просьбой о его передаче в семью, к нему прилагается заключение о возможности быть приемным родителем. После этого составляется договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью между органом опеки и попечительства по месту жительства (нахождения) ребенка и приемными родителями. Договор предусматривает оплату труда приемных родителей. А вот размер оплаты определяется региональным законом об оплате труда приемных родителей. Детям выплачиваются средства на их содержание. Согласно договору приемные родители ребенка имеет право и обязаны:

- воспитывать ребенка, находящегося под опекой (попечительством);

- заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии;

- вправе самостоятельно определять способы воспитания ребенка, с учетом мнения ребенка и рекомендаций органа опеки и попечительства, а также при соблюдении требований, предусмотренных Семейным Кодексом.

Они являются законными представителями приемного ребенка, защищают его права и интересы, в том числе в суде, без специальных полномочий. Их права не могут осуществляться в противоречии с интересами ребенка. Приемные родители вправе помещать детей в образовательные учреждения на общих основаниях.

Приемные дети в свою очередь пользуются льготами, которые предусматриваются как федеральными, так и региональными законами. Это могут быть льготы на получение образования, медицинское обслуживание, приобретение путевок, получение жилья, если у ребенка его нет[38].

Устройство детей в приемную семью не влечет за собой возникновения между приемными родителями и приемными детьми алиментных и наследственных правоотношений, вытекающих из законодательства Российской Федерации. При передаче ребенка в приемную семью орган опеки и попечительства руководствуется интересами ребенка и передача ребенка в приемную семью, достигшего возраста 10 лет осуществляется только с его согласия.

После того как собраны все необходимые документы и получено от органов опеки и попечительства по месту жительства заключение о возможности быть усыновителем, специалисты обязаны ознакомить будущих приемных родителей, с имеющейся информацией о детях, которые могут быть усыновлены. Если же в районе нет детей, которых они захотели бы принять в семью, или они не хотят брать ребенка по месту своего жительства, специалисты органа опеки и попечительства обязаны оказать содействие в его поиске[25].

Правила ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, предусматривают, что они обязаны оказывать содействие в поиске ребенка не только у себя, но и в других регионах России, обмениваясь между собой служебной информацией. Они имеют право связаться с органом опеки ближайшей к приемным родителям территории и попросить оказать помощь в подборе ребенка или же направить запрос о поиске ребенка в региональный или федеральный банк данных. Специалист органа отдела опеки и попечительства обязан выдать направление на посещение ребенка, который находится в сиротском учреждении. Это может быть больница, дом ребенка, детский дом[16].

После знакомства с ребенком приемные родители имеют право в течение 10 дней принять окончательное решение - будут ли они брать этого ребенка в приемную семью. Для этого на направлении, выданном органом опеки и попечительства пишется либо согласие, либо отказ с указанием причины. Если по каким-то причинам этого ребенка не берут в семью, то можно получить другое направление. Количество выданных направлений не регламентируется.

При согласии взять ребенка следующий шаг – это подача заявления в суд на усыновление по месту жительства или нахождения ребенка. Срок рассмотрения документов и дата суда устанавливается судьей. После рассмотрения представленных документов выносится распоряжение и заключается договор о передаче ребенка на воспитание. Эти правоустанавливающие документы подписывает глава руководитель местной администрации[47].

В настоящее время законодательство не предусматривает обязательного прохождения кандидатами в приемные родители специальной подготовки к приему ребенка на воспитание, но субъект РФ может регламентировать требование о прохождении гражданами, желающими принять ребенка на воспитание в семью, дополнительной подготовки, а также утверждать содержание подобных программ[37].

Согласно Распоряжению Администрации Санкт-Петербурга от 02.04.01 №18-ра «О порядке учета лиц, желающих усыновить детей» и Распоряжению КТСЗН от 13.02.06 №10-р «Об утверждении методических рекомендаций по вопросам организации приемных семей в Санкт-Петербурге», орган опеки и попечительства направляет граждан, желающих взять ребенка на воспитание в приемную семью, в СПб ГУ «Центр помощи семье и детям», осуществляющее бесплатную подготовку граждан по правовым, психологическим и медицинским вопросам. По окончании занятий Центр готовит рекомендации о возможности граждан быть усыновителями. Орган опеки и попечительства составляет заключение о возможности быть усыновителям с учетом данных рекомендаций.

СПб ГУ «Центр социальной помощи семье и детям» с 1993 года осуществляет:

* консультирование граждан (российских и иностранных) по вопросам устройства детей на воспитание в семью;
* подготовку семей, желающих усыновить ребенка или взять под опеку, в приемную семью;
* оказание помощи в оформлении пакета документов, необходимых для принятия ребенка на воспитание в семью:
* групповые занятия по подготовке кандидатов в усыновители, опекуны, (попечители) приемные родители, которые проводят юрист, психолог, врач-невролог.

Подготовка граждан, желающих взять ребенка на воспитание, в Санкт-Петербурге осуществляется как государственными организациями, так и негосударственными по их инициативе. Деятельность подобных организаций в этом направлении законодательно не регламентирована. Так, подготовка граждан, желающих взять ребенка в семью, в течение нескольких лет проводится в ГУ СРЦН «Дом милосердия» и «Альмус».

Большую работу в этой сфере проводят негосударственные организации. В ОБФ «Родительский мост» с 1997 года организована служба по привлечению и подготовке родителей, желающих и способных воспитывать в своих семьях брошенных детей, в том числе с проблемами развития. В процессе воспитания детей принимающая семья получает социальную и медико-психологическую поддержку. За время существования организации более 350 детей, оставшихся без попечения родителей, при поддержке Фонда обрели семью. За 2008 год 1792 человека получили телефонную консультацию по вопросам семейного жизнеустройства детей; пришли на очный прием к специалистам Фонда – 218 человек; состоялось 4 установочных тренинга (29 семей, 48 человек) и 3 «школы» (22 семьи, 32 чел.); 20 детей было размещено при содействии Фонда в подготовленные семьи. Помимо этого, в рамках исполнения Концепции демографического развития Санкт-Петербурга на период до 2015 года, утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 12.12.06 № 1539, на базе СПб ГУ «Центр социальной помощи семье и детям Фрунзенского района» по договору с ОБФ «Родительский мост» проведено 4 «школы» по подготовке приемных родителей. Подготовлена социальная реклама и буклеты для приемных родителей на сумму 21,0 тыс. руб.

СПбОО «Врачи детям» в 2008 году проведено 4 «школы» для приемных родителей, в рамках которых закончили курс обучения 37 родителей. Это комплексная программа, включающая психологические, социально-правовые и медицинские аспекты. Занятия проходят в интерактивном режиме, с использованием практических упражнений, ролевых игр, мини-лекций, дискуссий. Продолжительность курса – 10 занятий (25 часов). За 2008 год при участии организации 26 детей устроены в семьи, в том числе: долгосрочное устройство - 17 детей, краткосрочное устройство – 9 детей[51].

В соответствии с п. 2.3. распоряжения Комитета по труду и социальной защите населения от 27.12.07 №141-р орган местного самоуправления при осуществлении деятельности по опеке и попечительству:

* осуществляет последующий контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей, оставшихся без попечения родителей;
* осуществляет надзор за деятельностью приемных родителей, оказывает помощь в организации медицинского наблюдения, оздоровительного отдыха и трудоустройства опекаемых (подопечных);
* проводит не реже двух раз в год контрольные обследования условий содержания, воспитания и образования детей, находящихся под опекой (попечительством), по соблюдению и защите прав и законных интересов опекаемых (подопечных), выполнению обязанностей заботиться об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии, по обеспечению получения основного общего образования. По результатам обследования составляется акт, содержащий оценку условий содержания, воспитания и образования опекаемого (подопечного), рекомендации и предложения по устранению выявленных недостатков[46].

Постановлением Правительства РФ от 29.03.00 №275, предусмотрено ежегодное обследование семей в течение первых трех лет после принятие ребенка в семью. По результатам контрольного обследования специалист по охране детства органа опеки и попечительства, посещавший семью, составляет отчет об условиях жизни и воспитания ребенка. В отчете должны быть отражены сведения о состоянии здоровья ребенка, обучении, его эмоциональном и поведенческом развитии, навыках самообслуживания, внешнем виде и взаимоотношениях в семье. В случае несоблюдения данных требований по фактам нарушений сообщается в прокуратуру[24].

В целях защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи, важно обеспечивать не только контроль, но и поддержку процесса адаптации детей в замещающей семье, комплексное (социальное, психологическое, педагогическое, правовое, медико-социальное) сопровождение такой семьи, а это предполагает реализацию значительного количества практических мероприятий в области оказания услуг детям и их законным представителям, которые могут выполнять соответствующие профессиональные службы, уполномоченные органы опеки и попечительства.

Федеральное и региональное законодательство пока не установило порядок передачи части полномочий учреждениям.

Согласно п.п.3-4 ст. 6 Закона от 24.04.08 № 48-ФЗ деятельность органов опеки и попечительства по оказанию подопечным, опекунам, попечителям помощи в получении образования, медицинской помощи, социальных услуг, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание взять ребенка в семью на воспитание, осуществляется во взаимодействии с образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и общественными организациями[15].

В письме Министерства образования и науки России от 25.06.07 №АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» для урегулирования на уровне субъекта РФ и входящих в его состав муниципальных образований, разработана модель закона субъекта РФ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте РФ» (модельный закон). В модельном законе предусматривается возможность поручения органам опеки и попечительства выполнения отдельных видов работ:

* по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей, детей, нуждающихся в помощи государства;
* по выявлению семей, находящихся в социально опасном положении;
* по проведению профессиональной экспертизы потребностей ребенка, его родителей и потенциальных замещающих семей и подготовке заключений по этим вопросам;
* по подготовке кандидатов в усыновители, опекуны (попечители), приемные родители;
* по профессиональному сопровождению детей при передаче их на различные формы семейного воспитания) для целей осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних соответствующим учреждениям (образовательным, медицинским, социальной защиты населения, или иным организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей) на основании соглашения о сотрудничестве, заключаемого между органом опеки и попечительства и учреждением[34].

В Санкт-Петербурге нормативных актов, регулирующих передачу части полномочий учреждениям, не разработано, но ряд нормативных документов определяет деятельность учреждений социальной защиты населения по выполнению отдельных вышеперечисленных функций, в частности, приоритетным направлением Концепции семейной политикив Санкт-Петербурге является поддержка и развитие семейных форм жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Согласно п. 5.2. плана мероприятий по реализации Концепции семейной политики в Санкт-Петербурге на 2009–2011 годы (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.12.08 №1623) предусмотрено открытие структурных подразделений (служб) социального сопровождения приемных семей и семей, воспитывающих детей, находящихся под опекой (попечительством), на базе районных центров социальной помощи семье и детям[40].

В заключение отметим, что по данным Регионального центра “Семья” в Санкт-Петербурге на 31.12.08 г. создано 373 приемных семьи, в которых воспитывается 469 детей. Для сравнение на 31.12.07 г. в городе проживала 251 приемная семья и 317 детей, на 01.01.06 – 35 приемных семей и 48 детей. За 2008 год 200 детей, оставшихся без попечения родителей, были переданы на воспитание в приемную семью, в том числе 38 детей переданы в приемную семью из учреждений, подведомственных Комитету по образованию. Количество приемных семей, по сравнению с 2005 годом, увеличилось в 10,6 раза, количество детей, которые воспитываются в этих семьях, – в 9,8 раза[50].

**Выводы по главе 2**

1. С 2006 года в Российской Федерации проходит процесс деинституционализации, т.е. существенное сокращение численности детей, находящихся в учреждениях интернатного типа, развитие семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, перепрофилирование детских домов, в частности, в службы сопровождения, создание условий проживания, воспитания и образования в учреждениях, приближенных к семейным.

2. Доказано преимущество семейных форм устройства детей перед иституциональными, но в настоящее время внедрение этой политики вызывает множество вопросов, пути решения которых определяются в настоящее время, как на законодательном уровне, так и уровне содержательном.

3. Формы приемной семьи и патроната пришли в Россию из Америки и стран Европы, и становятся приоритетными. В данных форме сочетается долговременное или кратковременное пребывание ребенка в семье с его полным государственным обеспечением и выплатой денежного пособия лицам, взявшим на себя заботы об их воспитании.

4. Определены особенности разных видов приемной семьи и патронатного воспитания. Главная их цель – социализация ребенка, получение опыта жизни в семье.

5. Патронат – это самая “гибкая” форма устройства, на которую можно поместить ребенка любого возраста, вне зависимости от его юридического статуса, состояния здоровья и на любой срок. Такая форма часто используется как переходная форма к опеке и/или усыновлению.

6. Рассмотрен алгоритм взаимодействия органов опеки и попечительства и

лица, желающего взять ребенка в приемную семью. Определены правовые последствия между приемными родителями и ребенком.

**Глава 3. Основы организации работы с приемными семьями в МО “Муниципальный округ Озеро Долгое”**

**3.1 Проблемы сиротства в г. Санкт-Петербург**

Проблема сиротства в России – одна из самых важных на сегодняшний день. Особенно остро эта проблема проявляется в крупных городах, например, в Санкт-Петербурге. В крупных городах выше социально-культурный и экономический уровень жизни населения, чем в сельских поселениях. Оценивая степень благополучия жизни ребенка в семье, уделяется более пристальное внимание тому, насколько положение ребенка соответствует нормам законодательства. И если по каким-то причинам родители не в состоянии осуществлять родительские обязанности, такие семьи ставятся на учет в органе опеки и попечительства, и в результате может быть принято решение о передаче ребенка из семьи в интернат, под опеку и т.д. В сельской местности со стороны органов опеки и попечительства уделяется не настолько острое внимание данным проблемам. В селах больше людей, страдающих алкогольной зависимостью, безработных, т.е. тех, кто не способен в полной мере заботиться о своем ребенке, поэтому каждая отдельно взятая неблагополучная семья не вызывает такого осуждения и внимания со стороны органов опеки и попечительства, как в городе.

Безусловно, еще одной причиной большего числа детей-сирот в крупных городах по сравнению с сельскими поселениями, является и численность городского населения. Причем в основном в городах-миллионерах численность детей-сирот прямо пропорциональна общему числу населения. Так в Санкт-Петербурге численность населения составляет 4568,0 тыс. из них по данным еженедельной интернет-газеты “Петербургская семья” по состоянию на 19 марта 2009 года на учете в государственном банке данных о детях было зарегистрировано 3699 детей, оставшихся без попечения родителей. Для сравнения на 01.01.08 на учете состояло 4197 детей, на 01.01.07 – 4854, на 01.01.06 – 5168, на 01.01.05 – 4900, т. е. в Санкт-Петербурге, как и по России в целом, наблюдается положительная динамика числа детей-сирот. За 2008 год поставлено на учет в региональный банк данных 1111 детей, оставшихся без попечения родителей (в 2007 – 1139, в 2006 – 1158; в 2005 – 1300, в 2004 – 1756). За 2008 год всего принято на воспитание в семьи граждан 2474 ребенка (в 2007 – 2407 детей, в 2006 – 2253). Численность детей, переданных на воспитание в семьи жителей Санкт-Петербурга, ежегодно увеличивается.

На 01.01.09, количество детей, находящихся на воспитании в семьях граждан (под опекой, в приемных семьях, усыновленных посторонними гражданами), составило 11630 (на 01.01.08 – 12891 ребенок). В таблице Приложения 2 представлены данные о выявлении, учете и устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, в динамике за последние 8-9 лет.

В связи с проводимой в Российской Федерации политикой деинституционализации в Санкт-Петербурге в последние годы большое внимание уделяется вопросам семейного устройства детей-сирот. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.08 №1662-р были утверждены целевые индикаторы социально-экономического развития России на период до 2020 года, среди которых выделен следующий показатель: удельный вес детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи, в общей их численности. Ожидаемое значение данного показателя: 2010 год – 75%, 2012 год – 76%.

В целях обеспечения комплексного анализа социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга проводится оценка эффективности деятельности администраций районов города. В перечень показателей развития районов на 2008–2011 годы (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20.06.08 №737) включены следующие показатели, отражающие положение детей-сирот:

Число детей, оставшихся без попечения родителей, всего, в том числе:

* переданных не родственникам в приемные семьи, на усыновление (удочерение); под опеку (попечительство); охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи);
* находящихся в государственных учреждениях всех типов.

Доля детей, оставшихся без попечения родителей, всего, в том числе:

* переданных не родственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение); под опеку (попечительство); охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи);
* находящихся в государственных учреждениях всех типов.

В Санкт-Петербурге **усыновление** является приоритетной формой устройства ребенка, поскольку при этом между усыновителями и усыновляемым не только складываются близкие родственные отношения, но и происходит юридическое закрепление этих отношений, когда усыновленный ребенок в своих правах и обязанностях приравнивается к кровному, и усыновители принимают на себя все родительские права и обязанности.

В 2008 году передано на усыновление 563 ребенка, что составляет 15% (2007 – 11,2%) от общего количества детей, состоящих на учете в банке данных, в том числе 65 детей усыновлены из учреждений, подведомственных Комитету по образованию.

Под **опеку и попечительство** в 2008 году посторонним гражданам передано 64 ребенка в возрасте до 3-х лет (14 детей до года и 30 детей от 1 до 3-х лет) и 31 ребенок – в приемную семью (5 детей до года и 26 детей от 1 до 3-х лет). Важным обстоятельством является то, что дети в возрасте до 3-х лет чаще бывают усыновлены (70% от всех усыновленных детей в 2008 году), что предпочтительнее для этой возрастной группы.

По состоянию на 31.12.08, в Санкт-Петербурге 6653 ребенка находились под опекой и попечительством (в 2007 г. – 6814), из них:

* 875 детей находились под опекой у посторонних граждан;
* 790 детей добровольно переданы родителями под опеку (попечительство).

В течение года устроено под опеку и попечительство 1711 детей (с учетом прибывших из других регионов), что составляет 69% от всех детей, устроенных в семьи. Переданы под опеку из учреждений, подведомственных Комитету по образованию 34 ребенка.

Согласно п.5 ст.10 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» преимущественным правом быть опекунами или попечителями обладают бабушки, дедушки, совершеннолетние братья и сестры несовершеннолетнего. В 2008 году 77% детей переданы под опеку и попечительство родственникам.

Также Законом от 24.04.08 № 48-ФЗ введено понятие предварительной опеки или попечительства. Так как до 01.09.08 такого вида опеки и попечительства не существовало, практика применения в Санкт-Петербурге еще не сложилась.

**Приемная семья** представляет собой форму устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на основании договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в семью между органом опеки и попечительства и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью).

На 31.12.08 в Санкт-Петербурге создано 373 приемных семьи, в которых воспитывается 469 детей (на 31.12.07 – 251 приемная семья и 317 детей, на 01.01.06 – 35 приемных семей и 48 детей). За 2008 год 200 детей, оставшихся без попечения родителей, были переданы на воспитание в приемную семью, в том числе 38 детей переданы в приемную семью из учреждений, подведомственных Комитету по образованию.

Количество приемных семей, по сравнению с 2005 годом, увеличилось в 10,6 раза, количество детей, которые воспитываются в этих семьях, – в 9,8 раза.

В таблице Приложения представлена динамика численности приемных семей и в них детей по районами Санкт-Петербурга за последние 2 года.

К **другим формам семейного воспитания** можно отнести детский дом семейного типа. В Кировском районе создан семейный детский дом Барановых «Забота», в котором проживают 8 детей.

Важным аспектом деятельности по семейному устройству детей является подбор, учет, психолого-педагогическая и правовая подготовка лиц, желающих принять ребенка в семью.

За 2008 год на учет в орган опеки и попечительства поставлено 979 граждан, желающих стать опекунами (попечителями), 181 гражданин, желающий стать приемным родителем, и 332 гражданина, желающих усыновить ребенка. Снято с учета в связи с принятием в семью детей 963 / 164 / 314 граждан соответственно.

В региональном банке данных за 2008 год поставлено на учет 27 граждан, желающих стать опекунами (попечителями), 63 гражданина, желающих стать приемными родителями, 1096 граждан, желающих усыновить ребенка, в том числе 766 иностранных граждан. Снято с учета в течение 2008 года в связи с принятием в семью детей 15 / 37 / 849 граждан соответственно. Отказано в постановке на учет в качестве претендентов в опекуны пяти гражданам.

В целом динамику численности таких граждан по всем категориям за последние 2 года можно проследить в таблице 1[51].

Таблица 1.

Численность граждан, желающих принять ребенка на воспитание в свои семьи

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Состояло на учете граждан, желающих принять ребенка на воспитание в семью | Опекуны (попечители) | Приемные родители | Усыновители |
| всего | из них иностранные граждане |
| 1 | по состоянию на 01.01.08: |  |
| 1.1 | в органах опеки и попечительства | 8 | 16 | 40 | - |
| 1.2 | в региональном банке данных | 13 | 31 | 420 | 223 |
| 2 | по состоянию на 31.12.08: |  |
| 2.1 | в органах опеки и попечительства | 14 | 33 | 58 | - |
| 2.2 | в региональном банке данных | 8 | 25 | 355 | 284 |

Согласно ст. 8 Закона от 24.04.08 № 48-ФЗ подбор, учет и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, являются полномочиями органов опеки и попечительства. Порядок осуществления этой деятельности Правительством России не определен. В Санкт-Петербурге порядок организации вышеуказанной деятельности определен Распоряжением КТСЗН от 27.12.07 №141-р «О порядке организации и осуществления органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге деятельности по опеке и попечительству».

Согласно Распоряжению Администрации Санкт-Петербурга от 02.04.01 №18-ра «О порядке учета лиц, желающих усыновить детей» и Распоряжению КТСЗН от 13.02.06 №10-р «Об утверждении методических рекомендаций по вопросам организации приемных семей в Санкт-Петербурге», орган опеки и попечительства направляет граждан, желающих усыновить ребенка или желающих взять ребенка на воспитание в приемную семью, в СПб ГУ «Центр помощи семье и детям», осуществляющее бесплатную подготовку граждан по правовым, психологическим и медицинским вопросам. По окончании занятий Центр готовит рекомендации о возможности граждан быть усыновителями. Орган опеки и попечительства составляет заключение о возможности быть усыновителям с учетом данных рекомендаций.

Подготовка граждан, желающих взять ребенка на воспитание, в Санкт-Петербурге осуществляется и другими государственными и негосударственными организациями. Так в течение нескольких лет работают в государственные социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних (ГУ СРЦН) «Дом милосердия» и «Альмус». Общественный благотворительный фонд (ОБФ) «Родительский мост» с 1997 года организовывает работу по привлечению и подготовке родителей, желающих и способных воспитывать в своих семьях брошенных детей, в том числе с проблемами развития. За время существования организации более 350 детей, оставшихся без попечения родителей, при поддержке Фонда обрели семью. В этой же сфере работают Общественное движение «Петербургские родители», Благотворительный фонд «Семья», СПбОО «Врачи детям», Благотворительная Компания «Эвричайлд» и другие.

Важной составляющей системы мер по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, их семейному устройству является материальное стимулирование этой деятельности. Для детей, находящихся в стационарной форме временного проживания законодательством Санкт-Петербурга (Закон Санкт-Петербурга от 30.01.08 №42-10 «О государственных стандартах социального обслуживания населения Санкт-Петербурга», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 22.07.08 №875; от 03.06.08 №624) предусмотрены социальные услуги с нормативом финансирования на 1 человека на 2009 год – 103,27тыс.рублей[36]. Обслуживание данной категории несовершеннолетних осуществляют центры социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних и детские приюты. В реестре услуг предусмотрены 29 видов услуг для данной категории несовершеннолетних, из них 14 видов социальных услуг рассчитаны для воспитателей семейно-воспитательных групп, а не для детей, позволяющие проводить поиск воспитателей для СВГ через распространение информации в СМИ, подбор и профессиональная диагностика кандидатов в воспитатели семейно-воспитательных групп, обследование жилищно-бытовых условий кандидатов в воспитатели СВГ, организация обучения кандидата в воспитатели СВГ, организация работы по дальнейшему жизнеустройству ребенка (в биологическую, приемную семью, под опеку и др. формы).

Для граждан, принявшим ребенка на воспитание, в соответствии с ФЗ от 19.05.95 №81 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» производится выплата единовременного пособия. В 2009 году размер указанного пособия составлял 9592,03 руб. А на ребенка, при передаче его в семью на усыновление (удочерение), под опеку, попечительство, в приемную семью., выплачивается единовременное пособие в размере17608,95 руб. (Законом СПб от 28.11.05 №616-87 «О дополнительных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»)

Помимо единовременной выплаты, предусмтрено ежемесячное пособие. Порядок назначения и выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), и денежных средств на содержание приемных детей установлен постановлением Правительства СПб от 25.12.07 № 1667 «О порядке назначения и выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством) в Санкт-Петербурге»). Норматив минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований на выплату пособий на содержание детей, находящихся под опекой, в приемной семье ежегодно предусматривается Законами СПб «О бюджете Санкт-Петербурга». В 2009 году оно состявляет 5355 руб., в 2010 году будет увеличино до 5719 руб[35].

Предусмотрены и другие меры социальной поддержки детей, оставшихся без попечения родителей. В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 28.11.05 №616-87 для детей на весь период их пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания населения, а также в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности, предоставляется следующая поддержка: оплачиватся занимаемая ребенком жилплощадь, коммунальные услуги в размере 100% за счет бюджета Санкт-Петербурга. Помимо этого, согласно закону «О специальном транспортном обслуживании отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге» от 05.07.06 №397-60 дети обеспечиваются бесплатным проездом на общественном транспорте, прозводится частичная или полная оплата стоимости путевок в организации отдыха и оздоровления для детей и молодежи[39].

Обучающимся школьного возраста образовательных учреждений всех типов и видов для детей, оставшихся без попечения родителей, по согласованию с органом самоуправления образовательного учреждения, ежемесячно выплачиваются денежные средства на их личные расходы в размере 300 руб.

При выпуске из учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, дети получают:

* единовременное денежное пособие, размер которого равен трехкратному размеру стипендии, а также единовременную денежную компенсацию на покупку одежды, обуви, мягкого инвентаря и мебели в размере 40 тысяч рублей после окончания образовательных учреждений или учреждений начального, среднего и высшего профессионального обучения, а также, в случае трудоустройства сразу после выпуска из сиротского учреждения;
* при поступлении в образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования выдается комплект новой сезонной одежды и обуви, а также единовременное денежное пособие в размере 4 тысяч рублей;
* право зачисления на подготовительные курсы в учреждения среднего и высшего профессионального образования на бесплатной основе;
* право на второе бесплатное начальное профессиональное образование в государственных образовательных учреждениях Санкт-Петербурга;
* полное государственное обеспечение при обучении во всех типах государственных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования всех типов, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга;
* повышенную стипендию (на 50%) при обучении в образовательных учреждениях, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга;
* заработную плату, начисленную в период производственного обучения и производственной практики, в размере 100% при обучении в образовательных учреждениях, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга;
* ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в размере трехкратной стипендии при обучении во всех типах государственных учреждений

В связи с тем, что за последние годы система органов опеки и попечительства претерпела значительные изменения, в Санкт-Петербурге органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание в приемные семьи (закон Санкт-Петербурга от 31.10.07 №536-109 «О наделении органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге»).

Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга (КСП) может издавать в пределах своей компетенции нормативные и иные правовые акты по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и осуществлять контроль за их исполнением, осуществлять контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, согласовывать назначение на должность и освобождение от должности должностных лиц и муниципальных служащих, к должностным обязанностям которых отнесено выполнение отдельных государственных полномочий и т.д. (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.09.08 №1182).

Значительное количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находятся на полном государственном обеспечении в учреждениях системы здравоохранения (дома ребенка), системы социального обслуживания населения (детские дома-интернаты для детей-инвалидов с умственной отсталостью и физическими недостатками, социально-реабилитационные центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, социальные приюты) и образовательных учреждениях (детские дома, школы-интернаты и др.).

В ведении Комитета по здравоохранению, по состоянию на 01.01.09, функционируют 12 психоневрологических домов ребенка на 1225 человек, в которых воспитываются 1003 ребенка в возрасте от 7 дней до 4 лет

Данные медицинского обследования, представленные Комитетом, свидетельствуют о высокой доле хронической патологии среди воспитанников домов ребенка. Подавляющее число воспитанников домов ребенка (993 – ребенка, 99%) отстают в психическом развитии, каждый третий ребенок – с расстройством питания, 51% детей отстают в физическом развитии. Каждый четвертый ребенок является инвалидом детства, 13% детей страдают анемией.

По данным Комитета финансов, расходы на содержание домов ребенка составили в 2008 году – 665955,0 тыс. руб.

В ведении Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга находятся 4 дома-интерната для детей с отклонениями в умственном развитии, а также психоневрологический интернат, имеющий в своем составе детское отделение. В связи с незаполняемостью данного детско-подросткового отделения ПНИ №10 принято решение с 01.06.09 о его расформировании и реорганизации во взрослое отделение.

На 01.01.09 в домах-интернатах находилось 1080 детей-инвалидов, в том числе 50 детей-сирот и 268 детей, оставшихся без попечения родителей.

В Санкт-Петербурге сложилась и успешно действует система государственной социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в сфере образования. На 01.01.09 в ведении Комитета по образованию системе образования функционирует 35 образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

* 24 детских дома;
* 8 школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
* 3 школы со структурным подразделением «Детский дом».

Из них 12 – общеобразовательных, 23 – для детей с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата и интеллекта.

За последние 4 года в связи с уменьшением контингента детей-сирот, в основном, дошкольного возраста и детей с нарушениями интеллекта, проведена реорганизация сети сиротских учреждений города:

* 12 учреждений изменили свои образовательные программы и принимают детей с различными видами отклонений в развитии;
* 5 учреждений преобразованы из дошкольных в дошкольно-школьные (смешанного типа);
* закрыты 4 детских дома: дошкольный д/д №5 Петроградского района (2006 г.), дошкольный д/д №47 Приморского района (здание передано под дошкольное образовательное учреждение, 2007 г.), №20 Калининского района (присоединение к д/д №3 Калининского района, 2008 г.), детский дом № 41 Московского района (2008 г.);
* детский дом-школа №46 Приморского района реорганизован в школу с углубленным изучением английского языка со структурным подразделением «Детский дом»;
* детский дом №35 Кронштадтского района реорганизован в структурное подразделение «Детский дом» санаторной школы №424;
* коррекционная школа-интернат №7 Красносельского района и коррекционная школа-интернат №13 Приморского района реорганизованы в коррекционные школы со структурным подразделением «Детский дом».

Общий контингент воспитанников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подведомственных Комитету по образованию, в 2008 году составлял 2089 детей. Если проследить динамику изменения количества воспитанников детских домов и школ-интернатов с 2000 года, то отмечается ежегодное уменьшение количества воспитанников учреждений для детей-сирот, в среднем, на 36%. Но, как видно из таблицы 2 с 2008 темпы уменьшения числа воспитанников в образовательных учреждениях снизились[50].

Таблица 2

Категории детей, воспитывающихся и обучающихся в учреждениях образования в г. Санкт-петербург

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Категории детей | Количество на 01.01.07 | Количество на 01.01.08 | Количествона 01.01.09 |
| Дети-сироты | 595 | 392 | 329 |
| Дети, оставшиеся без попечения родителей | 1789 | 1836 | 1760 | 1674 |
| Дети, помещенные временно до 1 года по заявлению родителей (в связи с трудной жизненной ситуацией, дети одиноких матерей (отцов), дети безработных) | 86 |
| Всего воспитывается и обучается | 2384 | 2228 | 2 089 |

В 2008 году из общего количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в учреждениях, подведомственных Комитету по образованию:

* переданы под опеку – 34 ребенка,
* в приемную семью – 38 детей,
* усыновлены – 65 детей,
* возвращены в биологическую семью – 108 детей.

По состоянию на 01.01.09, из общего числа воспитанников учреждений для детей-сирот:

* детей школьного возраста – 1793;
* детей дошкольного возраста – 296.

В Санкт-Петербурге достаточно велико количество правонарушений, совершаемых детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в том числе находящимися под опекой (попечительством). По данным Комитета по образованию 18% воспитанников специальной общеобразовательной школы №1 закрытого типа, совершивших правонарушения различной тяжести, имеют статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а в специальной общеобразовательной школе №2 открытого типа, куда направляются подростки с устойчивым противоправным поведением, 3 воспитанника являются опекаемыми.

**3.2 Проблемы сиротства в МО Озеро Долгое, основные направления деятельности органов опеки и попечительства**

Прежде чем рассматривать проблему сиротства в муниципальном образовании Озеро Долгое, вкратце охарактеризуем данное муниципальное образование. Территориально Муниципальное образование Озеро Долгое находится в Приморском районе. Оно было создано в феврале 1998 года как муниципальное образование муниципальный округ №68. Но, исходя из месторасположения (границы озера Долгое) и закона Санкт-Петербурга “О территориальном устройстве Санкт-Петербурга”, в 2005 году наименование округа поменялось на Муниципальное образование муниципальный округ Озеро Долгое. Муниципальное образование занимает площадь 5.5 км2. Население образования составляет 82 тысячи человек.

На 01.07.2009 на учете в органе опеки и попечительства в муниципальном образовании состояло 85 детей, из них 14 детей-сирот, 54 ребенка, родители которых лишены родительских прав, 9 детей, родители которых осуждены и 3 ребенка добровольно переданы родителями под опеку. На территории округа организованы 5 приемных семей, где проживают 5 несовершеннолетних детей.

К числу главных задач деятельности органа опеки и попечительства относится решение проблемы социального сиротства детей и подростков и их интеграция с обществом. Решение этой задачи достигается путем осуществления деятельности по следующим приоритетным направлениям по улучшению положения детей на территории округа:

* охрана и укрепление здоровья детей и подростков;
* профилактика социального неблагополучия семей с детьми;
* создание условий для активного включения детей в социально-экономическую, культурную жизнь общества; оказание психологической помощи родителям, имеющим затруднения в воспитании детей;
* обеспечение реализации воспитательных и образовательных программ, направленных на предупреждение девиантного поведения несовершеннолетних;
* выявление и учет несовершеннолетних, не посещающих образовательные учреждения, принятие мер по обеспечению получения ими основного общего образования;
* сопровождение в специализированные учреждения органов социальной защиты и здравоохранения для несовершеннолетних;
* выявление причин безнадзорности несовершеннолетних в МО Озеро Долгое и принятие мер к их устранению;
* оказание психокоррекционной, социальной помощи семье, содействие возвращению детей в семью;
* осуществление работы с несовершеннолетними, нуждающимися в психологической, социальной помощи, испытывающими трудности в общении с родителями, сверстниками и другими лицами, употребляющими наркотические вещества и спиртные напитки;
* устройство в учреждения сиротского типа на временное или постоянное проживание безнадзорных несовершеннолетних детей с предоставлением бесплатного питания, медицинского обслуживания

Отдел опеки и попечительства обеспечивает распространение среди несовершеннолетних информационных материалов, а также проведение иных мероприятий, пропагандирующих здоровый образ жизни и социально полезное поведение несовершеннолетних и направленных на ликвидацию групп социального риска. Осуществляет устную разъяснительную работу и иные мероприятия, пропагандирующие здоровый образ жизни и социально полезное поведение несовершеннолетних.

Кроме рекомендаций по вопросам охраны здоровья и поддержания психологического состояния несовершеннолетних, родителям несовершеннолетних и их законным представителям разъясняются их права и обязанности, объясняется необходимость изменения привычного образа жизни, отказ от асоциальных отношений, вредных привычек. Для несовершеннолетних из социально-неблагополучных семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в Приморском районе Санкт-Петербурга открыт и работает ГУ «Центр Семьи», где несовершеннолетние могут не только временно проживать, но и получить помощь в устранении причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности, в восстановлении социального статуса несовершеннолетних в коллективах сверстников по месту учебы, работы, жительства, в защите своих прав и законных интересов. Специалисты органа опеки и попечительства направляют информацию по неблагополучным семьям в ГУ «Центр Семьи». Семьи, где есть приемные дети, сотрудники посещают каждый месяц, а семьи, где проживают опекаемые дети – два раза в год, контролируя жилищно-бытовые условия проживания детей. Специалисты дают рекомендации опекунам и приемным родителям по вопросам охраны здоровья, поддержания психологического и социального состояния детей.

Так же на территории муниципального образования находится строительно-индустриальный профессиональный лицей №50, в где проходят обучение дети-сироты дети, оставшиеся без попечения родителей, в возрасте от 16 лет и старше.

Важным аспектом в решении проблемы сиротства является участие представителей органа опеки и попечительства в заседаниях Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Администрации Приморского района Санкт-Петербурга, которые проводятся два раза в месяц с участием все субъектов профилактики: инспекторов ОДН, представителей ГУЗ, ГОУ, ГДОУ, ОСЗН, ГУ «Центр Семьи», прокурора.

На заседаниях информация о детях, находящихся в социально опасном положении, в трудной жизненной ситуации, а так же о детях, оставшихся без попечения родителей, о родителях, жестоко обращающихся с детьми, широко и подробно обсуждается субъектами профилактики, что позволяет после вынесения коллегиального решения принимать безотлагательно меры в отношении каждого конкретного случая. В 2009 году в отношении законных представителей - опекунов из ГОУ на четырех учащихся поступила информация о ненадлежащем исполнении опекунских обязанностей. Все семьи посещались специалистами органа опеки и попечительства, как при плановом контрольном осеннем обследовании, так и после получения информации. С опекунами и несовершеннолетними проведены беседы, взяты объяснения. В отношении одного из несовершеннолетних рассматривается вопрос об отстранении от обязанностей опекуна его дедушки и передачи ребенка в сиротское учреждение.

Существуют проблемы, связанные с преодолением детьми психологического барьера несовершеннолетними при их передаче из семьи в сиротские учреждения. Подростки с 14 лет категорически отказываются на проживание вне привычных условий, несмотря на убеждения специалистов органа опеки и попечительства в целесообразности изменения образа жизни. Все это и многое другое сводится к регулярному ежемесячному контролю со стороны органа опеки и попечительства за социально неблагополучными семьями, за постоянным разъяснением родителям необходимости изменения своего отношения к исполнению родительских обязанностей.

Органом опеки и попечительства совместно с общим отделом МО активно проводятся мероприятия, к которым привлекаются дети из неблагополучных семей. Благодаря комплексному подходу к созданию благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности и здоровья детей, к решению проблем неблагополучия семей с детьми, за 2008 год было снято с учета 5 неблагополучных семей.

Несмотря на то, что за последние 5 лет количество неблагополучных семей увеличилось, деятельность органа опеки и попечительства приносит положительные результаты. Так, по данным таблицы 3, в 2005 году на территории муниципального образования на учете органа опеки и попечительства стояло 79 детей, в 2006 – 88, а в 2007 году их число уменьшилось до 85 детей.

Таблица 3

Деятельность отдела опеки и попечительства в 2005-2008 годах

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Кол-во опекаемых детей | 79 | 88 | 85 | 85 |
| Кол-во пособий опекаемым | 61 | 67 | 78 | 78 |
| Лишено родительских прав родителей, не исполняющих должных образом родительские обязанности по воспитанию детей | 16 | 21 | 25 | 27 |
| Образовано приемных детей | - | - | 3 | 5 |

В соответствии с Федеральным Законом № 120-ФЗ от 24.06.1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» орган опеки и попечительства муниципальньного округа Озеро Долгое является органом системы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, деятельность которого направлена на выявление несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или их законных представителей, либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни и здоровью или препятствующей их воспитанию[19].

В целях предупреждения сиротства специалистами органа опеки и попечительства совместно с инспекторами ОДН осуществляют выходы в адреса к социально неблагополучным семьям, имеющим на иждивении несовершеннолетних детей.

Необходимо отметить, что на территории МО Озеро Долгое размещена на уличных информационно-справочных стендах и в помещении Муниципального Совета информация по вопросам назначения опеки и попечительства детей, оставшихся без попечения родителей, а так же телефоны доверия для подростков, попавших в сложные жизненные ситуации.

В связи с переходом органов опеки и попечительства в ведение государственных органов власти, средства на выплату денежных пособий на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой, и детей, воспитывающихся в приемных семьях, а также для приобретения путевок в оздоровительные учреждения. выделяются из городского бюджета.

Рассмотрим результаты деятельности органов опеки и попечительства МО Озеро Долгое. **За период с 01.01.2008 года по 01.11.2008** года органом опеки и попечительства выявлено 11 детей, оставшихся без попечения родителей.

Из числа выявленных несовершеннолетних устроено на воспитание в семьи граждан:

- под опеку – 6 детей,

- в сиротские учреждения – 5.

Из числа выявленных несовершеннолетних, в отношении их родителей заявлено 6 исков о лишении родительских прав, 3-е из которых удовлетворены. Самостоятельно заявленных исков – 3, все удовлетворены.

На 01.11.2008 года на учете в органе опеки и попечительства состояло 82 несовершеннолетних, в отношении которых установлена опека и попечительство, из них по социальному статусу:

- дети-сироты – 16

- дети, родители которых лишены родительских прав – 56

- дети, родители которых неизвестны – 1

- дети, родители которых осуждены – 2

-дети, родители которых находятся в розыске (признаны безвестно отсутствующими, умершими) – 2

- дети, добровольно переданные родителями под опеку – 5

Орган опеки и попечительства наделен правом забрать ребенка при непосредственной угрозе жизни и здоровью, однако, за период исполнения

органом опеки и попечительства отдельных государственных полномочий, таких случаев не было.

**За 2 квартал 2009** года органом опеки и попечительства выявлено 3 детей, оставшихся без попечения родителей, за первое полугодие – 6 человек. Все дети-сироты переданы под опеку родственникам.

За период с 01.04.2009 по 01.07.2009 года специалисты отдела принимали участие в судебных заседаниях по лишению родительских прав, 10 человек, злостно уклоняющихся от воспитания своих детей, лишены родительских прав. (За полугодие лишено родительских прав 20 человек)

В 2010-2011 гг. значительную часть расходов местного бюджета планируется направить на реализацию выплат денежных средств: на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой, и детей воспитывающихся в приемных семьях, а так же осуществлять иные социальные поддержки несовершеннолетним лицам, оставшихся без попечения родителей. Планируется, что к концу 2010 года опекунское пособие будут получать 85, а к концу 2011 года - 90 подопечных детей.

В планах отдела опеки и попечительства МО Озеро Долгое продолжать обеспечивать постоянный контроль за устройством, содержанием, содержанием и воспитанием детей, нуждающихся в особой защите государства. Также посещать приемные семьи ежемесячно, и семьи, где проживают опекаемые дети – два раза в год, контролируя жилищно-бытовые условия проживания детей и своевременно давать рекомендации опекунам и приемным родителям по вопросам охраны здоровья, поддержания психологического и социального состояния детей, контролировать обеспечение надлежащих условий для воспитания, развития, образования и содержания несовершеннолетних.

**3.3 Разработка рекомендаций по совершенствованию организации работы органов опеки и попечительства с приемными семьями**

Дети лишаются родителей в совершенно разном возрасте и на разных этапах развития. Это обстоятельство определяет круг проблем, с которым сталкивается воспитатель или приемный родитель в общении с ребенком-сиротой. Во время проживания с родными родителями в неблагополучной семье или в приюте разного рода потребности ребенка подвержены депривации. Это приводит к тому, что дети приобретают ряд психологических проблем. Они могут лишены чувства базового доверия к миру, замкнуты или, напротив, импульсивны, истеричны в проявлениях радости и боли, депрессивны.

Ребенок попадает в новые условия приемной семьи с багажом негативных воспоминаний и опыта. Предыдущий негативный опыт ребенка в общении со взрослыми не позволяет ему быстро и успешно адаптироваться к новой среде.

Адаптация к новым условиям может быть продолжительна, болезненна и порой непредсказуема. Для того, чтобы сделать этот процесс менее болезненным и более успешным как для ребенка, так и для приемных родителей, как уже говорилось выше, будущие приемные родители проходят подготовку, в том числе обязательный курс психологической подготовки и индивидуальное собеседование с психологами, в школе для приемных родителей. Хотя в настоящее время законодательство не предусматривает обязательного прохождения кандидатами в усыновители, опекуны (попечители) и приемные родители специальной подготовки к приему ребенка на воспитание, но субъект РФ может регламентировать требование о прохождении гражданами, желающими принять ребенка на воспитание в семью, дополнительной подготовки. В Санк-Петербурге, например, такая подготовка является обязательной. Индивидуальные консультации и групповые занятия помогают гражданам, желающим принять ребенка на воспитание в семью, повысить уровень информированности, сформулировать более осознанную и ответственную мотивацию своего решения, получить психологическую и правовую поддержку.

Своевременная и грамотная подготовка граждан, желающих принять ребенка в свою семью, позволит снизить риски возникновения проблем, связанных с воспитанием детей в новой семье, в том числе снизить процент случаев отмены решений о передаче ребенка на воспитание в семью и возвращения детей из принимающей семьи, что является пагубным для психического состояния ребенка.

Помимо подготовки граждан, желающих принять ребенка на воспитание в семью, существует отдельная проблема – это подготовка самих детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к помещению в принимающую семью. К сожалению, такая подготовка не регламентируется законодательством. Необходимо активизировать работу в этом направлении, формы и методы подготовки самих детей должны быть разработаны и стать неотъемлемой частью системы помощи детям, оставшимися без попечения родителей.

На территории муниципального образования Озеро Долгое представляется возможным совмещения формы приемной семьи и патроната. То есть, когда будущие приемные родители приняли решение взять ребенка на воспитание, после получения разрешения органа опеки и попечительства и знакомства с ребенком, необходимо установить определенный срок, в течение которого ребенок будет привыкать к новой семье. В это время приемные родители берут ребенка в семью на несколько дней, например, на выходные, праздничные или дни каникул. Этот период будет у каждого ребенка разный и зависит от возраста, характера, опыта прошлой жизни.

После выхода из интерната или детского дома ребенку очень трудно приспособиться к жизни в семье. Ему сложно осознать, что за стенами интерната он может быть кому-то не безразличен. Он не знает, как себя вести в новой семье. В зависимости от того, в каких условиях жил раньше ребенок, у каждого будет разное поведение. Кто-то будет пребывать в приподнятом, возбужденном состоянии и стремится все посмотреть, потрогать, а если кто-то есть рядом, попросить показать, рассказать о том, что вокруг. Под влиянием новых впечатлений может возникнуть перевозбуждение, суетливость, желание порезвиться. А кто-то в новой обстановке испугается, будет прижиматься к взрослому, пытаясь как бы заслониться (уберечься) от нахлынувшего потока впечатлений. Кто-то бегло скользнет взглядом по предметам и вещам, опасаясь дотронуться до них. Получив из рук взрослого какую-то одну вещь, прижмет ее к себе или спрячет в укромное место, боясь потерять.

При совмещении формы приемной семьи и патроната для ребенка помещение в новую семью не будет таким сильным стрессом. За пару дней пребывания вместе как для ребенка, так и для приемной семьи привыкание и “узнавание” друг друга будет проходить легче. Такая форма поможет ребенку понять функции членов семьи, получить навыки общения со взрослыми, получить моральную поддержку и помощь не только пока он в гостях у будущей семьи, но и во время его нахождения в том учреждении, где он проживает, т.к. между ними вероятно возникнет переписка, телефонные контакты, таким образом у ребенка появляется "родственник" и друг, что делает ребенка не таким одиноким, повышает самооценку ребенка и уровень его иерархии среди детей в учреждении. Для родителей это хороший способ присмотреться к ребенку, понять, верно ли принятое решение. В результате, когда настанет время забрать ребенка уже в знакомую ему семью на постоянное проживание, он будет уверен, что новые родители его любят и ждут.

Если адаптация в новой семье прошла удачно, то ребенок ничем не будет отличаться от ребенка, воспитывающегося у биологических родителей. Положительный опыт проживания в семье поможет сгладить психологические последствия от предыдущего негативного опыта.

**Выводы по главе 3**

1. Проведен комплексный анализ проблемы детей-сирот и детей, оставшихся без попечени яродителей, в Санкт-петербурге. Несмотря на то, что проблема сиротства в крупных города остается по-прежнему острой, за последние несколько лети наметилась тенденция к усеньшению числа детей, состоящих на учете в органах опеки и попечительства.
2. В Санкт-Петербурге является обязательной подготовка лиц, желающих взять ребенка на воспитание. Такую подготовку проводят как государственные, так и негосудартвенные организации – СПБ ГУ “Центр помощи семье и детям”, ГУ СРЦН “Дом милосердия”, “Альмус”, ОБФ “Родительский мост” и др.
3. Рассмотрена деятельность в области опеки и попечительства муниципального округа “Озеро Долгое”. Определены приоритетные направления по улучшению положения детей округа в целях решении проблемы интеграции с обществом.
4. Разработаны рекомендации по совершенствованию деятельности МО “Озеро долгое”, призванные помочь адаптироваться ребенку в приемной семье. Предложено совместить формы приемной семьи и патроната, что позволит снизить риски возникновения проблем, связанных с воспитанием детей в новой семье.

**Заключение**

В новейшей истории Российской Федерации конец ХХ и начало ХХI веков – время масштабных социально-экономических реформ. Особо важную роль в современном мире играет качество человеческого потенциала, основу которого составляют дети. Как известно, дети – это самая незащищенная социальная категория, поэтому так необходима детально проработанная система социальной защиты в области детства.

Кризисное время начала 90-х годов обострило проблемы социальной сферы, в том числе вызвало повышение числа детей, оставшихся без попечения родителей. Ребенок, у которого нет одного или обоих родителей, или родители которого не в состоянии обеспечить качество проживания, соответствующее законодательно закрепленным нормам, чаще всего помещается в институциональную форму постоянного проживания: детский дом, интернат или приют. В результате ребенок, не получивший положительного опыта проживания в семье, не может создать здоровую полноценную семью и неизбежно деформируется как в личностном, индивидуальном, так и социальном плане. Именно семья может воспитать нравственно здоровых и социально полноценных людей. Таким образом, назрела необходимость перехода к семейным формам устройства детей. С 2006 года в России проводится политика деинституцианализации. В настоящее время приоритетными являются такие формы устройства детей, как опека (попечительство), усыновление и приемная семья. На всех уровнях власти ведется работа по регулированию вопросов семейного устройства детей, создаются федеральные законы, основным из которых является Федеральный закон “Об опеке и попечительстве” N 48-ФЗ, постановления Правительства, региональные и законы субъекта РФ.

Благодаря предпринятым реформам за последние существенно сократилось число детей, проживающих вне семьи. Так в конце 2005 года в России в учреждениях интернатного типа проживало более 17 тысяч детей, оставшихся без попечения родителей, а в конце 2007 года их число снизилось до 15,6 тысяч. Интернаты закрываются или преобразовываются в семейно-воспитательные группы, в которых проживает не более 8 детей. Но в проблеме воспитания ребенка в чужой семье остаются пробелы. Пока не решен вопрос о том, как помочь ребенку адаптироваться в приемной семье. В связи с этим в проекте предлагается совместить форму приемной семьи и патроната, т. е. перед передачей ребенка в семью на постоянное проживание, приемные родители будут брать этого ребенка на несколько дней в течении определенного периода. Это позволит ребенку приобрести навыки проживания в семье, а приемным родителям лучше узнать ребенка и еще раз подумать, правильное ли решение принято.

За несколько лет проведения политика деинституционализации уже принесла свои положительные результаты, а к 2020 году, согласно Концепции социально-экономического развития России, планируется достигнуть преобладания семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей над институциональными.

**Список литературы:**

Нормативно-правовые акты

* 1. Конституция РФ от 12.12.1993 г.
	2. Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 N 51-ФЗ
	3. Гражданский Процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 N 138-ФЗ
	4. Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 N 223-ФЗ
	5. Жилищный кодекс ФЗ от 29.12.2004 N 188-ФЗ
	6. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ
	7. Конвенция ООН о правах ребенка от 20.11.1989
	8. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей 30.09.1990
	9. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 22.01.1993
	10. Резолюция Конференции Международной Организации Патронатного Воспитания, Берлин 1994
	11. Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации от 31.05.2002

N 62-ФЗ

* 1. Федеральный закон о актах гражданского состояния от 15.11.1997 N 143-ФЗ
	2. Федеральный закон о приватизации жилищного фонда в Российской Федерации от 04.07.1991 N 1541-1
	3. Федеральный закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации” от 24.07.1998 N 124-ФЗ
	4. Федеральный закон “Об опеке и попечительстве” от 24.04.2008 N 48-ФЗ
	5. Федеральный закон “О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей” от 16.04.2001 N 44-ФЗ
	6. Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющих детей” от 19.05.1995 N 81-ФЗ
	7. Федеральный закон “О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей” от 21.12.1996

N 159-ФЗ

19. Федеральный закон “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних” от 24.07.1999

N 120-ФЗ

20. Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов российской Федерации” от 06.10.1999 N 184-ФЗ

21. Федеральный закон “Об общих принципах организации органов местного самоуправления” от 06.10.2003 N 131-ФЗ

22. Закон РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” от 27.04.1993 N 4866-1

23. Постановление Правительства РФ “О приемной семье” от 17.07.1996 N 829

24. Постановление Правительства РФ “Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства” от 29.03.2009 N 275

25. Постановление Правительства РФ “Об организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей” от 03.08.1996 N 919

26. Постановление Правительства РФ “О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением” от 04.11.2006 N 654

27. Постановление Правительства РФ “О порядке предоставления в 2008-2010 годах субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей” от 29.12.2007 N 944

28. Постановление правительства РФ “Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью” от 01.05.1996 N 542

29. Распоряжение Правительства РФ “О утверждении концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года” от 26.11.2008 N 1759-Р

30. “Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в РФ до 2010 года (Национальный план действий в интересах детей)” от 25.12.2002

31. Приказ Министерства общего и профессионального образования “О порядке учета детей, оставшихся без попечения родителей” от 04.02.1997 N 173

32. Приказ Министерства здравоохранения “О порядке медицинского освидетельствования граждан, желающими стать усыновителями, опекунами (попечителями) и приемными родителями” от 10.09.1996 N 332

33. Письмо Министерства образования “О дополнительных мерах по защите жилищных прав несовершеннолетних” от 09.06.1999 N 244/26-5

34. Письмо Министерства образования и науки России “Об организации и осуществлении деятельности по опеки и попечительству в отношении несовершеннолетних” от 25.06.2007 N АФ-226/06

35. Закон Санкт-Петербурга “О бюджете Санкт-Петербурга на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов” от 25.11.2009 N 605-104

36. Закон Санкт-Петербурга “О государственных стандартах социального обслуживания населения Санкт-Петербурга” от 30.01.2008 N 42-10

37. Закон Санкт-Петербурга “О наделении органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга по организации о осуществлении деятельности по опеке и попечительству” от 30.10.2007 N 536-109

38. Закон Санкт-Петербурга “О дополнительных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей” от 28.11.2005

N 616-87

39. Закон Санкт-Петербурга “О специальном транспортном обслуживании отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге” от 05.07.2006 N 397-60

40. Постановление Правительства Санкт-Петербурга “Об утверждении концепции семейной политики в Санкт-Петербурге на 2009-2011 годы” от 22.12.2008 N 1623

41. Постановление Правительства Санкт-Петербурга “Об организации мониторинга социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга и оценки эффективности деятельности администраций районов Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы” от 20.06.2008 N 737

42. Постановление Правительства Санкт-Петербурга “О порядке назначения и выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством) в Санкт-Петербурге” от 25.12.2007 N 1667

43. Постановления Правительства Санкт-Петербурга “О комитете по труду и социальной защите населения” от 16.09.2008 N 1182

44. Постановление Правительства Санкт-Петербурга “Об отдельных мерах по реализации закона Санкт-Петербурга “О государственных стандартах социального обслуживания населения Санкт-Петербурга” от 22.07.2008 N 875

45. Распоряжение Администрации Санкт-Петербурга “О порядке учета лиц, желающих усыновить детей” от 02.04.2001 N 18-ра

46. Распоряжение Комитета по труду и социальной защите населения “О порядке организации и осуществления органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге деятельности по опеке и попечительству” от 27.12.2007

N 141-р

47. Распоряжение Комитета по труду и социальной защите населения “Об утверждении методических рекомендаций по вопросам организации приемных семей Санкт-Петербурга” от 13.02.2006 N 1593

Учебные пособия

48. Нечаева А.М.: Россия и ее дети (ребенок, закон, государство) – М: ГРААЛЬ, 1996. – 239 с.

Ресурсы интернета

49. Интернет-проект Министерства образования и науки РФ. Депатратмент государственной политики в сфере воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей. Усыновление в России www.usinovite.ru

50. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики www.gks.ru

51. Официальный сайт Санкт-Петербургского государственного учреждения социальной помощи и семьям. Региональный центр “Семья” www.homekid.ru Аналитические материалы о положении детей-сирот Санкт-Петербурга за 2008 год.

52. Всероссийский центр изучения общественного мнения www.wciom.ru

53. Интернет-проект “Территория без сирот” www.opekaweb.ru. Статья “Феномен социального сиротства”.

54. Официальный сайт Агентства социальной информации www.asi.ru

55. Официальный сайт Центра изучения общественного мнения www.ciom.ru. Статья “Деинституционализация детей – сирот: состояние, проблемы, перспективы”.

56. Официальный сайт Российского детского фонда www.detfond.org

57. Официальный сайт Фонда “Общественное мнение” www.fom.ru

58. Сайт информационно-просветительской кампании “Наши дети”

www. nashi-geti.ru, статья “Как взять ребенка в семью” Красницкая Г.С.

59. Интернет-энциклопедия www.wikipedia.ru

Ссылки на статьи из газет

**Приложение 1**

Таблица

Устройство детей и подростков, оставишихся без попечения родителей (на конец года, человек)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Всего выявлено и учтено детей и подростков, оставшихся без попечения родителей1) | 50758 | 11721 | 134611 | 140097 | 140013 | 142103 | 145385 | 146405 | 140052 | 136790 |
| из них устроены: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| в дома ребенка, детские дома и школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учреждения социальной защиты населения и иные учреждения на полное государственное обеспечение | 11054 | 32062 | 36215 | 36112 | 37240 | 39319 | 41155 | 40824 | 35120 | 29797 |
| под опеку (попечительство), на усыновление | 37409 | 77304 | 74258 | 77842 | 75879 | 76334 | 76750 | 78200 | 77370 | 82365 |
| в том числе усыновлены иностранными гражданами | ... | 1497 | 6292 | 5777 | 6926 | 7860 | 9419 | 6904 | 6689 | 4536 |
| в учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования, другие образовательные учреждения на полное государственное обеспечение | 819 | 1389 | 2154 | 2139 | 2348 | 3019 | 3302 | 3135 | 2710 | 2411 |
| Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях | 113425 | 140770 | 180295 | 183445 | 186087 | 184000 | 188841 | 181583 | 172891 | 156033 |
| в том числе в учреждениях: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| дома ребенка | 4269 | 10455 | 14115 | 14384 | 14660 | 14520 | 15215 | 16317 | 16475 | 14792 |
| детские дома | 37741 | 50532 | 67694 | 70051 | 71696 | 71652 | 74755 | 73102 | 69192 | 60990 |
| детские дома - школы | - | - | 9816 | 9444 | 10401 | 10540 | 10532 | 9162 | 8560 | 7645 |
| школы-интернаты для детей-сирот | 27369 | 25793 | 23314 | 22795 | 22416 | 21186 | 23389 | 22928 | 20735 | 17478 |
| школы-интернаты общего типа | 5962 | 4255 | 9123 | 10493 | 10035 | 10395 | 9589 | 6289 | 5934 | 5902 |
| школы-интернаты для детей с ограниченными возможностями здоровья | 38084 | 34249 | 40926 | 41619 | 41025 | 40550 | 40204 | 38772 | 36994 | 34595 |
| дома-интернаты для детей | ... | 15486 | 15307 | 14659 | 15854 | 15157 | 15157 | 15013 | 15001 | 14631 |
| Находится детей и подростков на воспитании в семьях: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| под опекой (попечительств) | 170496 | 252540 | 328978 | 347473 | 359731 | 370957 | 374872 | 376305 | 378776 | 383901 |
| на усыновлении | 128021 | 139827 | 153477 | 154214 | 155033 | 156955 | 158675 | 158653 | 158976 | 152726 |
| в семейных детских домах | - | - | 459 | 379 | 374 | 416 | 660 | 350 | 276 | 300 |
| в приемных семьях (без родных детей) | - | - | 4398 | 5203 | 6524 | 8607 | 11085 | 14234 | 20897 | 38619 |

**Приложение 2**

Динамика численности детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей за 1990 – 2007 гг. в РФ

**Приложение 3**

Сведения о выявлении, учете и устройстве детей до 18 лет, оставшихся без попечения родителей в Санкт-Петербурге

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| №  | Данные о выявлении, учете и устройстве детей, оставшихся без попечения родителей | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| 1 | Количество детей, оставшихся неустроенными к началу отчетного года | 183 | 178 | 262 | 259 | 230 | 243 | 210 | 210 |
| 2 | Выявлено и учтено за отчетный год | 2582 | 3122 | 2918 | 3147 | 3040 | 2838 | 2742 | 2724 |
| 3 | Всего выявлено и учтено на 01.01. следующего года (сумма предыдущих строк)из них, устроено: | 2765 | 3300 | 3180 | 3406 | 3270 | 3081 | 2952 | 2934 |
| 3.1 | в дома ребенка | 937 | 1387 | 1283 | 1439 | 1433 | 1340 | 1262 | 1162 |
| 3.2 | в образовательные учреждения |
| 3.3 | в лечебные учреждения |
| 3.4 | в учреждения СЗН и другие учреждения на полное государственное обеспечение |
| 3.5 | в учреждения начального среднего и высшего проф. образования на полное гос. обеспечение | 22 | 35 | 53 | 37 | 45 | 59 | 19 | 54 |
| 3.6 | в негосударственные учреждения |  |  |  |  |  |  | 12 | 14 |
| 3.7 | в детские дома семейного типа |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3.8 | под опеку, попечительство | 1415 | 1320 | 1171 | 1261 | 1120 | 1076 | 1103 | 1122 |
| 3.9 | в приемную семью | 0 | 0 | 1 | 4 | 14 | 10 | 40 | 94 |
| 3.10 | на усыновление | 46 | 115 | 170 | 219 | 182 | 128 | 84 | 80 |
| 3.11 | в семьи (возвращены родителям) | 136 | 135 | 194 | 185 | 151 | 201 | 160 | 172 |
| 3.12 | выбыли по иным основаниям, | 31 | 46 | 49 | 31 | 82 | 57 | 62 | 54 |
| из них умерли |  |  |  |  |  |  | 12 | 7 |