

Нагорнова Анна Юрьевна

кандидат педагогических наук, доцент,
старший научный сотрудник
научно-исследовательской части
Тольяттинского государственного университета

Вагина Елена Евгеньевна

методист Ульяновского института
повышения квалификации и переподготовки
работников образования

**АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ
БАЗЫ СОЦИАЛЬНОГО
ОБСЛУЖИВАНИЯ ДЕТЕЙ-СИРОТ
И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ
БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ**

Аннотация:

В статье механизм реализации нормативно-правовой базы оказания помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, включающий постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, в частности «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Проводится анализ эффективности реализации федеральных законов и других нормативных актов, закрепляющих права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Ключевые слова:

дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, социальное обслуживание, нормативно-правовая база социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Nagornova Anna Yuryevna

PhD in Education Science, Assistant Professor,
Senior Research Associate,
Research Division,
Togliatti State University

Vagina Elena Evgenyevna

Methodologist,
Ulyanovsk Institute for Teachers' Advanced
Training and Retraining

**ANALYSIS OF THE REGULATORY
AND LEGAL FRAMEWORK OF
SOCIAL SERVICES FOR ORPHANS
AND CHILDREN DEPRIVED OF
PARENTAL CARE**

Summary:

The authors consider the mechanism of implementation of the regulatory framework covering assistance to orphans and children deprived of parental care, including decisions and decrees of the Government of the Russian Federation, in particular, "Concerning approval of a model enactment on the educational institution for orphans and children deprived of parental care". The paper also carries out an analysis of the effectiveness of implementation of federal laws and other regulations that secure the rights of orphans and children deprived of parental care.

Keywords:

orphans, children deprived of parental care, social services, legal and regulatory framework of social services for orphans and children deprived of parental care.

Оказание помощи детям, по разным причинам оставшимся без попечения родителей, является важнейшим направлением социальной политики государства [1; 2].

Нормативно-правовые акты Российской Федерации приняты в полном соответствии с подписанием и признанием ею международными документами. Основными из них являются: «Декларация прав человека и гражданина» (1948); «Декларация прав ребенка» (1959); «Конвенция о правах ребенка» (1989). В частности, в принятой ЮНЕСКО «Конвенции прав ребенка», направленной на обеспечение полноценного развития его личности во всех уголках Земли, утверждается: «Ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством. Государства-участники в соответствии со своими национальными законами обеспечивают замену ухода за таким ребенком» (ст. 20).

Основополагающими документами в системе нормативно-правовой базы социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является Конституция Российской Федерации (в ст. 7 РФ провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека), Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ. Государственная поддержка обеспечивается Федеральным законом РФ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», который определяет систему социальных служб, принципы, на которых основывается предоставление социальных услуг, требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку их предоставления.

Непосредственно регулирующим вопросы оказания социальной помощи детям-сиротам законом является Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (1996 г., а также редакции 1998 и 2002 гг.), который определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки детей. Важную роль в оказании социальной помощи детям-сиротам играют указы Президента РФ «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы» (1992), «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав» (1993), «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества» (1993).

Механизм реализации нормативно-правовой базы оказания помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, включает постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, например «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (1995). Это Типовое положение регулирует деятельность государственных, муниципальных образовательных учреждений. Для негосударственных образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, данное Типовое положение выполняет функции примерного. Важную роль в осуществлении социальной помощи детям-сиротам играют ведомственные акты (Министерства труда и социального развития, Министерства образования, МВД и т. д.), а также правовые акты субъектов Российской Федерации.

В целях защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации проводится целенаправленная и планомерная работа по реализации федеральных законов и других нормативных актов, закрепляющих их права, выделяются из бюджетов необходимые средства на содержание этой категории детей в государственных учреждениях, выплачиваются пособия на детей, находящихся под опекой (попечительством), воспитывающихся у родственников, в приемных семьях [3; 4].

Так, только в интернатных учреждениях комитетов образования и социальной защиты населения Москвы в настоящее время обучается и воспитывается около 3,5 тыс. детей-сирот. В органах опеки и попечительства районных управ состоит на учете 10,5 тыс. детей в возрасте до 18 лет. Численность этих детей, особенно оставшихся без родительского попечения, ежегодно увеличивается, в связи с чем проблема социального сиротства и последующего жизнеустройства этих детей, охрана их жилищных прав приобретают особую актуальность.

Выпускники, имеющие в установленном законом порядке право на получение жилого помещения, по выходе из сиротских учреждений обеспечиваются жилищем: получают собственные жилые помещения или вселяются в ранее сохраненные за ними жилые помещения. Вместе с тем возврат выпускников государственных детских учреждений в ранее сохраненные за ними жилые помещения не способствует их нормальной дальнейшей жизни. Зачастую происходит возврат в социальную обстановку, к лицам, лишенным родительских прав, страдающим алкоголизмом, наркоманией, ведущим аморальный образ жизни, психически больным, а также в жилые помещения, не отвечающие санитарным и техническим требованиям. Для некоторых детей это заканчивается трагически.

Пользуясь тем, что выпускники государственных детских учреждений в первые годы выпуска не адаптированы к условиям самостоятельной жизни, а получаемая выпускником заработная плата не дает возможности оплачивать полностью расходы по содержанию жилого помещения, криминальные элементы, недобропорядочные лица путем обмана и злоупотребления доверием сирот добиваются совершения ими сделок по обмену, приватизации и последующему отчуждению занимаемых жилых помещений или ухудшению их жилищных условий. Все это ведет к росту числа лиц, утрачивающих постоянное место жительства, занимающихся бродяжничеством, попрошайничеством и совершением правонарушений [5].

Для того чтобы кардинально изменить сложившуюся ситуацию и улучшить решение названных проблем в соответствии с законодательством РФ правительством Москвы и региональными органами самоуправления была разработана программа мер по обеспечению прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выпускников детских домов, домов-интернатов, школ-интернатов и мероприятий по их социальной адаптации в обществе.

Данная программа в области *обучения, воспитания и психолого-педагогической реабилитации в учреждениях образования и социальной защиты населения* включает в себя следующие меры:

– Соблюдение действующего законодательства РФ по защите прав детей-сирот на образование, медицинское обслуживание, жилье и профессиональное обучение, а также защиту прав и законных интересов в период нахождения на полном государственном обеспечении.

– Своевременные выплаты в установленных размерах денежных пособий, стипендий, пенсий, компенсаций и других социальных выплат, предусмотренных законодательством РФ.

– Бесплатный проезд на городском, пригородном транспорте (кроме такси), а также бесплатный проезд в период каникул к месту жительства и обратно к месту учебы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в период обучения во всех типах образовательных учреждений.

– Предоставление в первоочередном порядке бесплатного отдыха и оздоровления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, с учетом состояния здоровья и медицинских показаний в период обучения и по окончании соответствующих учреждений.

– Развитие служб психолого-педагогической поддержки детей-сирот в учреждениях интернатного типа, внедрение положительного опыта и новых методик психологической адаптации детей-сирот и тестирование степени подготовленности к самостоятельной жизни.

– Своевременную (по окончании интернатов) передачу информации о выпускниках, имеющих отклонения в психическом развитии, в психоневрологические диспансеры и другие лечебные учреждения по месту выделенной жилой площади.

– Меры по повышению уровня информированности воспитанников детских домов, домов-интернатов и школ-интернатов по основам жилищного, гражданского, брачно-семейного законодательства, а также основных конституционных прав и обязанностей.

– Проведение на базе городских и районных центров социальной защиты семьи и детей обучающих семинаров и переподготовки работников социальных служб, интернатных учреждений по социально-правовым вопросам защиты прав детей.

– Комплекс мер, направленных на улучшение профессиональной ориентации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, развитие их творческих способностей, навыков самостоятельной жизни, воспитание их в духе уважения к труду.

– Предоставление данной категории граждан одежды, обуви, мягкого инвентаря, оборудования, предметов быта первой необходимости, которыми обеспечиваются воспитанники по окончании интернатного учреждения за счет бюджетных средств.

В области *профессиональной ориентации и трудоустройства* детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривается:

– Оказание содействия в трудоустройстве выпускникам из числа детей-сирот – бывших воспитанников детских домов и школ-интернатов, в том числе по окончании профессионального обучения.

– Заключение на конкурсной основе договоров с предприятиями по сохранению имеющихся и созданию новых рабочих мест для трудоустройства безработной молодежи, в первую очередь выпускников детских домов, домов-интернатов и школ-интернатов.

– Содействие профессиональной подготовке и обучению выпускников детских домов, школ-интернатов, домов-интернатов на базе образовательных учреждений в соответствии с заключенными договорами на профессиональное обучение безработных граждан.

– Осуществление профессиональных консультаций и психологического сопровождения в период трудоустройства выпускников детских домов, домов-интернатов и школ-интернатов, обратившихся в службу занятости.

– Осуществление диагностики детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на их профессиональную пригодность с учетом состояния здоровья. Особое внимание при этом обращается на выпускников, имеющих отклонения в психическом развитии (с участием специалистов-психиатров).

– Создание новых специальных рабочих мест для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и предоставление льгот предприятиям, осуществляющим квотирование рабочих мест указанной категории граждан.

– Содействие выпускникам сиротских учреждений в получении высшего образования и выделение в государственных высших и средних специальных учебных заведениях квоты для этих абитуриентов.

– Выплата пособий по безработице и стипендии в установленном размере детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, зарегистрированным в органах занятости и впервые ищущим работу либо получающим новую специальность.

– Рассмотрение вопроса о доплате к заработной плате до среднего городского уровня трудоустроенным на предприятия и в организации выпускникам детских домов, домов-интернатов, школ-интернатов (до достижения ими 23 лет).

При *обеспечении* детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, *жилой площадью* предполагается реализация следующих мер их социальной поддержки:

– Заблаговременное составление списков выпускников детских домов, домов-интернатов и школ-интернатов, нуждающихся в предоставлении жилой площади.

– Своевременное обеспечение благоустроенным жильем детей-сирот – бывших воспитанников детских домов, домов-интернатов и школ-интернатов.

– Контроль за своевременным внеочередным предоставлением жилых помещений гражданам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с действующим законодательством РФ.

– Своевременное извещение администрации интернатных учреждений образования и социальной защиты, опекунов, попечителей обо всех изменениях, происходящих с жилыми помещениями, закрепленными за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, и запрос согласия законных представителей несовершеннолетних граждан на изменение их жилищных условий.

– Усиление контроля за деятельностью учреждений по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, своевременной и качественной подготовкой документов на получение жилых помещений выпускниками в соответствии с установленными требованиями и действующими нормативными документами.

– Регистрация по месту жительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с которыми заключены договоры безвозмездного пользования жилыми помещениями.

В области *социальной поддержки и адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к условиям самостоятельной жизни* предусматриваются следующие меры:

– Организация социального патроната бывших выпускников интернатных учреждений в возрасте до 23 лет на базе действующих центров (отделений) социальной помощи семье и детям.

– Формирование банка данных выпускников интернатных учреждений образования и социальной защиты для осуществления над ними социального патронажа.

– Проведение психолого-педагогической коррекции и поддержки выпускников в вопросах семейной жизни, воспитания собственных детей и других ситуациях в психологических и медико-социальных центрах.

– Оказание адресной социальной поддержки в период нахождения в трудной жизненной ситуации либо в связи с невозможностью преодоления возникших проблем самостоятельно по объективным причинам.

– Принятие мер по защите имущественных и личных неимущественных прав и интересов выпускников, оказание им консультативной, юридической и иной необходимой помощи.

– Проведение благотворительных акций для бывших воспитанников детских домов, домов-интернатов и школ-интернатов.

– Проведение обязательной диспансеризации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при выходе из интернатных учреждений и до достижения ими 23 лет.

– Предоставление методического пособия в помощь выпускникам учреждений системы образования и социальной защиты об их правах и дополнительных гарантиях, а также учреждениях и организациях, куда они могут обращаться для решения различных жизненных вопросов.

В целом технология постинтернатной адаптации воспитанников детских домов является очень важной проблемой, так как переход от периода детства к периоду взрослости сложен для любого ребенка, а тем более сироты, который вырос в детском учреждении на полном государственном обеспечении в специфическом, полуизолированном мире, соприкасающемся с реальностью только отдельными сторонами. Данному переходу может помочь создание в рамках интернатного учреждения социально-психологической службы, целью которой является создание у детей-сирот среды общения, положительных ценностных представлений, помощь в трудоустройстве, проведение работы по преодолению тяги к негативному образу жизни.

В последнее десятилетие в разных регионах России были организованы разные модели таких служб, проанализированы их положительные и отрицательные результаты деятельности.

Программа постинтернатной адаптации включает следующие задачи:

1) оказание социальной и психологической помощи бывшим воспитанникам детских домов на начальном этапе их самостоятельной жизни;

2) защита прав и интересов выпускников детских домов;

3) сбор статистических материалов, характеризующих постинтернатную жизнь воспитанников;

4) вскрытие причин неуспеха их самостоятельного обустройства в жизни;

5) разработка предложений по социально-педагогической коррекции опыта воспитанников с целью их подготовки к позитивному жизненному выбору.

Перечисленные нормативно-правовые документы, регламентирующие социальное обслуживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, призваны обеспечить качественное улучшение услуг в сфере здравоохранения, образования и ЖКХ, а также сконцентрировать усилия государственных органов власти на сбережении человеческого потенциала.

Ссылки:

1. Левагина А.Ю., Шмелева Н.Б. Организация социально-педагогического сопровождения в условиях учреждений социальной защиты // Социальная работа: личность и профессия : материалы международной научно-практической конференции (28–29 мая 2002 года), г. Ульяновск. Ульяновск, 2002. С. 187–191.
2. Нагорнова А.Ю., Вагина Е.Е. Современные технологии социально-психологической работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей // Категория «социального» в современной педагогике и психологии : материалы научно-практической конференции (заочной) с международным участием, 19–20 декабря 2013 г. / отв. ред. А.Ю. Нагорнова. Ульяновск, 2013. С. 540–546.
3. Нагорнова А.Ю. Основы теории и технологии социальной работы. Saarbrücken, 2012. 269 с.
4. Нагорнова А.Ю. Технологии социальной работы в здравоохранении. Saarbrücken, 2012. 114 с.
5. Левагина А.Ю. Теоретические аспекты социально-педагогического сопровождения клиентов в учреждении социальной защиты // Информационно-методический вестник. 2002. № 4. С. 4–8.

References:

1. Levagina, AY, Shmeleva, NB 2002, 'Organization of social and pedagogical support in terms of social protection institutions', *Social work: personality and profession: Proceedings of the international scientific-practical conference (28-29 May 2002)*, Ulyanovsk, Ulyanovsk, p. 187-191.
2. Nagornova, AY, Vagina, EE 2013, 'Modern technologies of socio-psychological work with orphans and children left without parental care', *Category "social" in modern pedagogy and psychology: Proceedings of the conference (in absentia) with international participation, 19-20 December 2013*, Ulyanovsk, p. 540-546.
3. Nagornova, AY 2012, *Basic theory and techniques of social work*, Saarbrücken, 269 p.
4. Nagornova, AY 2012, *Techniques of social work in health care*, Saarbrücken, 114 p.
5. Levagina, AY 2002, 'Theoretical aspects of the socio-pedagogical support clients in the establishment of social protection', *Information-methodical herald*, no. 4, p. 4-8.