

Гранцева Татьяна Григорьевна

канд. ист. наук, доцент

ГБОУ ВО МО «Академия социального управления»

г. Москва

DOI 10.31483/r-100868

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА
В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОКАЗАВШИХСЯ
В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ**

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы реформирования системы органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних в России; анализируется деятельность органов опеки и попечительства; предлагаются управленческие решения, направленные на повышение эффективности их деятельности в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Ключевые слова: дети-сироты, дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, органы опеки и попечительства.

В России сегодня проводится активная политика по защите интересов и прав детей, оставшихся без попечения родителей. В случае, когда ребенок попадает в трудную жизненную ситуацию, а также, когда он остается без попечения родителей, обеспечением его правовых и социальных гарантий, которые даны ему государством, занимаются органы опеки и попечительства. Отметим, что действующая система опеки и попечительства в Российской Федерации представляет собой комплекс мер правового, экономического, социального и организационного характера, в том числе государственные и муниципальные организации, а также общественные объединения, занимающиеся вопросами прав детей-сирот, детей оставшихся без попечения родителей. Органы опеки и попечительства – это именно та организация, которая сегодня играет определяющую роль в

дальнейшей судьбе таких детей, создает возможность для них жить и воспитываться в семье.

В нашей стране на протяжении долгих лет из-за стабильно высокого числа детей, оставшихся без попечения родителей, и проблем в сфере демографии, государство в вопросах воспитания таких детей отдавало предпочтение государственным сиротским учреждениям. Но как показала практика, даже при всей их идеальности, они не могут заменить ребенку семью, которая абсолютно незаменима в вопросах полноценного развития личности человека, его воспитания и социализации.

За последние десятилетия вектор российской государственной политики в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, направлен на реализацию основного права ребенка – права на семью, бережных, любящих, заботливых родителей. По состоянию на начало 2021 года численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей составила 406 128 человек, почти 365 тысяч, из которых находились на воспитании в замещающих семьях. До 37 тысяч сократилась численность воспитанников в организациях для детей-сирот [5].

Данная позитивная динамика является следствием последовательного, реформирования российского законодательства, регулирующего деятельность опеки и попечительства. С принятием в 2008 году федерального закона «Об опеке и попечительстве» были четко определены отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, обязанности и ответственности опекунов и попечителей, скорректирована деятельность организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [1].

Кроме вышеназванного документа, правовую основу системе опеки и попечительства составляет значительный массив законодательных актов Российской Федерации, которые можно условно разделить на две группы. Так, к первой – относятся российские и международные документы, которые затрагивают интересы всех детей независимо от их социального и/или экономического статуса в

обществе. В их числе: Конституция Российской Федерации, кодексы Российской Федерации (Гражданский, Семейный, Налоговый, Трудовой, Жилищный), Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. №124-ФЗ и др. Международным документом, в котором закреплены основы прав и обязанностей опекунов и родителей, служит Конвенция о правах ребенка. Согласно ей, государство обязано уважать и обеспечивать права опекунов, одновременно с этим определяя необходимость защиты детей от дискриминации со стороны опекунов [2]. В свою очередь в данной группе документов вполне обособленно выглядят законы, касающиеся финансовой и материальной помощи семьям с детьми. Например, федеральные законы «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 №81-ФЗ, «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» 29 декабря 2006 года N 256-ФЗ. И, наконец, вторая группа правовых актов касается непосредственно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и тех из них, кто в силу своего социального положения, совершил правонарушение. В их числе: Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21 декабря 1996 г. №159-ФЗ, Федеральный закон от «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ, Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» от 16 апреля 2001 г. №44-ФЗ, и конечно же, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 №48-ФЗ, являющийся базовым для системы опеки и попечительства.

Существенное увеличение, количественное и качественное, пособий, предназначенных семьям с детьми, независимо от их правового статуса, способствовало материальной обеспеченности семей, особенно в период пандемии. Более того, существенно вырос уровень дополнительных преференций замещающим семьям. В их числе единовременное пособие при всех формах устройства в семье, выплата единовременного пособия при усыновлении ребенка инвалида, старше 7 лет и т. д. Решением органов исполнительной власти субъектов могут

устанавливаются дополнительные меры финансовой поддержки как детей-сирот, так и их опекунов. Вместе с тем нельзя не отметить, что проблема бедности семей и бедность детей остается по-прежнему актуальной. Самый высокий уровень бедности детей в категории многодетных семей- 48,3% [4].

Эффективность работы органов опеки и попечительства, как части системы опеки и попечительства, во многом зависит от особенности ее организации. Исторически в России, когда формировалось молодое советское государство и не хватало административных и финансовых ресурсов, чтобы остановить потоки беспризорных детей, вопросы «трудных подростков» находились в ведении Наркомата просвещения, поскольку колонии, детские дома и другие детские учреждения относились к этому ведомству. Да и первоочередным тогда был вопрос ликвидации неграмотности. Сегодня функционал опеки и попечительства значительно объемнее. Органы опеки и попечительства должны быть гарантом прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не только в сфере образования и воспитания, но и получения медицинской помощи, обеспечения комфортными жилищными условиями, сохранении имущества, социальной защиты. Все эти вопросы очень созвучны с необходимостью сохранения и развития семьи, профилактики семейного неблагополучия. Кроме вышеперечисленных вопросов сегодня федеральным законодательством опеке вменено более 50 функций и полномочий, а региональным – около 39, зачастую ей несвойственных [5]. Однако в настоящее время по-прежнему, государственную политику в отношении биологических и социальных сирот, а также неблагополучных семей определяет федеральное министерство – Министерство просвещения, а реализуют органы исполнительной власти субъектов федерации. По необходимости и в связи с территориальными особенностями данная функция может передаваться в ведение органов местного самоуправления вместе с материальными и финансовыми ресурсами [1]. При этом законодательно оговаривается, что качество и безопасность подопечных опеки никак не должно пострадать. Отметим также, что вопросами детского неблагополучия, биологическими и социальными сиротами в субъектах занимаются и другие госорганы, в

частности, органы соцзащиты населения, уполномоченные по правам ребенка, комиссии по делам несовершеннолетних, муниципальные службы сопровождения приемных семей, а также различные общественные объединения, в частности, родительские сообщества или сообщества приемных семей. Если проанализировать направления деятельности, обозначенные в учредительных документах всех этих вышеперечисленных структур, становится очевидным дублирование направлений. Разница лишь в юридически установленных полномочиях этих организаций. До сих пор актуальна проблема дублирования деятельности структурных подразделений органов опеки и службы сопровождения приемных семей, что приводит к излишней бюрократизации, усложняет процесс принятия ребенка в семью. Отчасти с этим можно связать снижение в 2020 году на 3% по сравнению 2019 годом численности приемных семей [7].

По-прежнему достаточно много нареканий на некомпетентность и непрофессионализм кадрового состава органов опеки и попечительства. Сегодня еще нередки случаи неоправданно жестокого изъятия детей из кровных семей по причине их малой материальной обеспеченности, и бездействия и халатности в отношении родителей, ведущих асоциальный образ жизни и применяющих насилие в отношении несовершеннолетних. Органы опеки в меньшей степени занимаются профилактикой социального сиротства и скорее выступают как «карательные органы», что представляется не эффективным как для государства, так и для общества. Сегодня по-прежнему большую часть детей-сирот, составляют те, чьи родители лишены родительских прав, причем семейное неблагополучие можно было бы предотвратить на ранней его стадии, если бы со стороны государства были приняты более эффективные меры. Очевидно, что сегодня обоснованно назрела необходимость прежде всего концептуального переосмысления, а затем уже и реформирования всей системы опеки и попечительства, в частности её отдельных организационно-правовых механизмов, а также деятельности непосредственно органов опеки и попечительства.

К подготовке основополагающего документа – Концепции реформирования опеки и попечительства в Российской Федерации, которая должна стать документом федерального значения, необходимо привлечь все ныне действующие структуры в этой сфере, также родительское сообщество, женские некоммерческие организации [3]. Сегодня также представляется целесообразным, дополнить действующее федеральное законодательство, в частности ФЗ «Об опеке и попечительстве», нормами, усиливающими профилактическую направленность деятельности органов опеки и попечительства в отношении сирот, как социальных, так и биологических, а также детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В этой связи актуально ввести показатели эффективности работы данных органов. Например, это мог бы быть показатель снижения количества неблагополучных семей на вверенной им территории или показатель количества вторичного сиротства. В настоящем качество работы опеки, в основном, измеряется количеством организованных ею замещающих семей. Кстати, в интересах детей, взятых на воспитание в такие семьи, неплохо было бы ограничить число подопечных до 3–5 человек, а также ужесточить требования к «потенциальным родителям», путем их тестирования, изучения личности и установления истинных мотивов их решения взять чужого им ребенка в свою семью. Не секрет, что для некоторых приемных родителей «приютские дети» становятся выгодным бизнес-проектом. Не лишней мерой могло бы стать обязательное условие прохождения потенциальными родителями и опекунами специальной психолого-педагогической и правовой подготовки. Для этого потребуется на уровне субъектов утвердить программу и порядок прохождения такой подготовки. Также стоит отметить, что данная мера не коснется родственников ребенка и лиц, которые уже проходили данное обучение.

На эффективность работы органов опеки и попечительства во много влияет устаревшая модель ее управления. Более логичным было бы придание данной структуре самостоятельного, абсолютно независимого от какого-либо органа исполнительной власти, статуса. Стоит отметить, что в Российской Федерации уже

был подобный положительный опыт, а именно в Самарской области, была создана «Служба семьи».

Одновременно с решением проблем, связанных с законодательством и организацией деятельности в сфере опеки и попечительства, большое внимание следует уделить вопросу профессиональной подготовки и переподготовки работников этой сферы. Пока серьезной проблемой остается высокая текучесть кадров: большинство молодых специалистов уходит из этой системы не проработав и года. Для решения данной проблемы, в первую очередь нужно, создать необходимые условия для осуществления работниками органов опеки и попечительства своих полномочий, в частности максимально технически оснастить их труд, и конечно же, увеличить размер оплаты труда сотрудников опеки и попечительства. В настоящее время, исходя из информации Росстата, ее величина зависит от региона и в среднем составляет от 22 -до 44 тыс. рублей, исключение составляют только крупные мегаполисы [6].

Гуманизация системы опеки и попечительства, корректировка ее отдельных элементов, в частности органов опеки и попечительства организационно-правовых механизмов – все это необходимость, продиктованная обязанностью государства защищать интересы и права детей- сирот и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 N 48-ФЗ // Нормативно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76459/ (дата обращения: 15.01.2022).

2. Конвенция ООН о правах ребенка от 20 ноября 1989 года // ООН: Конвенции и соглашения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml/# (дата обращения: 15.01.2022).

3. Гранцева Т.Г. Взаимодействие некоммерческих организаций с органами местного самоуправления как фактор общественного развития / Т.Г. Гранцева //

Педагогика, психология, общество: актуальные исследования: материалы Всероссий. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 19 марта 2021 г.). – Чебоксары: ИД «Среда», 2021. – 54–57 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://phsreda.com/e-publications/e-publication-10258.pdf> (дата обращения: 15.01.2022).

4. Решетова О. В России выросла детская бедность / О. Решетова // Газета.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/business/2021/08/04/13832030/#> (Дата обращения: 15.01.2022).

5. Материалы заседания Совета по вопросам попечительства в социальной сфере от 25.02.2021 // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/news/41611/#> (дата обращения: 15.01.2022).

6. Средняя заработная плата социальных работников в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации за январь-сентябрь 2021 года // Росстат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/itog-monitor03-21.htm> (дата обращения: 15.01.2022).

7. Темп роста снижения численности приемных семей на конец года от 02.06.2021 // Росстат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 15.01.2022).