

ДОКУМЕНТЫ И КОММЕНТАРИИ

Правовые основы создания и деятельности служб сопровождения замещающих семей

Людмила Олиференко,

заведующая кафедрой
Педагогической академии
последипломного образования
Московской области,
доктор педагогических наук,
профессор

1 сентября 2008 года вступили в силу два новых федеральных закона «Об опеке и попечительстве» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве».

Рассмотрим, как в новых законах трактуется понятие «замещающая семья» и есть ли положения, относящиеся к службам сопровождения.

Специалисты, работающие по проблеме деинституализации устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также представители общественных организаций, занимающихся данной проблемой, с нетерпением ожидали принятия Федерального закона «Об опеке и попечительстве», который бы разрешил многие спорные вопросы семейного устройства нуждающихся в этом детей. Этот закон был принят 24 апреля 2008 года (№ 48-ФЗ) совместно с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (№ 49-ФЗ). И хотя оба закона внесли существенные изменения в нормативную основу деятельности по семейному устройству нуждающихся в этом детей, специалисты — и практики, и учёные — были разочарованы. Многим показалось, что Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» упразднил все формы семейного устройства, оставив одну — опеку и попечительство. У специалистов возникли вопросы: что же делать с такими оправдавшими себя формами (введёнными региональным законодательством), как патронат, приёмная семья, семейная группа и др.? Каковы место и роль органов опеки и попечительства, которые были муниципальными,

ДОКУМЕНТЫ И КОММЕНТАРИИ

а теперь становятся региональными? И почему в новом законе не говорится о службах сопровождения замещающих семей и не затрагиваются многие другие важные вопросы?

Внимательное изучение федеральных законов № 48 и № 49 от 24 апреля 2008 года позволяет утверждать, что эти и многие другие вопросы нашли разрешение в их текстах.

Роль и место органов опеки и попечительства на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и статьи 3 Федерального закона от 24 апреля 2008 года «Об опеке и попечительстве» определяются следующим образом: ст. 3 п. 4 «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)». Во многих субъектах Российской Федерации органы опеки и попечительства вошли структурными подразделениями в органы управления образованием или социальной защиты населения, или в комитеты по делам молодёжи, а в Башкортостане, например, они стали самостоятельным департаментом в исполнительных органах республики, получив большие полномочия по контролю за деятельностью всех исполнительных подразделений власти в части защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Многие региональные органы опеки и попечительства территориально находятся в муниципальных образованиях, что позволяет им обслуживать население конкретной территории. Все расходы по их деятельности несут региональные власти.

Федеральным законом № 49 от 24 апреля 2008 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве» внесены значительные изменения в Семейный кодекс, особенно в главу 18 «Выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей».

Статья 121. Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

1. Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признание родителей недееспособными, ввиду болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги или аналогичных организаций при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения, возлагается на органы опеки и попечительства.

Л. Олиференко. Правовые основы создания и деятельности служб сопровождения замещающих семей

В новой редакции расширяется и уточняется трактовка понятия «отсутствия родительского попечения»: «при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию». Такая трактовка расширяет категорию детей, подлежащих семейному устройству.

Статья 123. Устройство детей, оставшихся без попечения родителей

1. Дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (*усыновление, удочерение*), под *опеку или попечительство в приёмную семью* либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, в *патронатную семью*, а при отсутствии такой возможности в *организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей*, всех типов.

Таким образом, в п. 1 статьи 123 сохранены действовавшие ранее формы семейного устройства детей-сирот: *усыновление (удочерение), опека, попечительство, приёмная семья, патронатная семья*. А при отсутствии возможности семейного устройства они поступают в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов.

Статья 145. Установление опеки или попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей

6. Устройство ребёнка под опеку или попечительство допускается в соответствии с ФЗ «Об опеке и попечительстве» по договору об осуществлении опеки или попечительства, в том числе по договору о *приёмной семье*, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ по договору о *патронатной семье (патронате, патронатном воспитании)*.

Статья 152. Приёмная семья

1. Приёмной семьёй признаётся опека или попечительство над ребёнком или детьми, которые осуществляются по договору о приёмной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приёмными родителями или приёмным родителем на срок, указанный в этом договоре.

3. Порядок создания приёмной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребёнка или детей в приёмной семье определяется правительством РФ.

Статья 155. Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

1. Под устройством детей, оставшихся без попечения родителей, в *организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей*, понимается помещение таких детей под надзор в образовательные

ДОКУМЕНТЫ И КОММЕНТАРИИ

организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги или в некоммерческие организации, если указанная деятельность не противоречит целям, ради которых они созданы.

Организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обязаны обеспечить условия пребывания в них детей, отвечающие требованиям, установленным правительством РФ.

Анализ вышеназванных статей позволяет утверждать, что законы № 48 от 24 апреля 2008 г. и № 49 от 24 апреля 2008 г. сохраняют ранее существовавшие виды замещающей семьи. При этом мы под «замещающей семьей» понимаем обобщение определения всех видов и форм замещающих семей.

Виды замещающей семьи:

1. Усыновление, удочерение.

2. Опекунство или попечительство:

- приёмная семья;
- патронатная семья;
- патронатное воспитание;
- патронат.

Рассмотрим также основания для создания служб сопровождения.

Статья 6. ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 г.

Органы опеки и попечительства

3. Деятельность органов опеки и попечительства по оказанию подопечным и/или опекунам или попечителям помощи в получении образования, медицинской помощи, социальных услуг осуществляется во взаимодействии с другими органами исполнительной власти РФ, органами местного самоуправления и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги или иными организациями, в том числе для детей, оставшихся без попечения родителей, и организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Статья 8. Полномочия органов опеки и попечительства

1. Оказание содействия опекунам и попечителям... а также исполнение опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей.

Статья 15. Права и обязанности опекунов и попечителей

4. В интересах подопечного органом опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, либо в договоре об осуществлении опеки или попечительства... в целях учёта индивидуальных особенностей личности подопечного *установить обязательные требования*

Л. Олиференко. Правовые основы создания и деятельности служб сопровождения замещающих семей

к осуществлению прав и исполнению обязанностей опекуна или попечителя, в том числе такие требования, которые определяют конкретные условия воспитания несовершеннолетнего подопечного.

Таким образом, ст. 6 п. 3, ст. 8 п. 1 и ст. 15 п. 4 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» предполагают сопровождение замещающих семей. Кто это будет делать? Во многих регионах России созданы службы сопровождения замещающих семей. Опыт деинституализации устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, показывает, что такой службой может стать перепрофилированный детский дом, интернат или любое другое учреждение для детей-сирот. Это возможно в том случае, если все дети такого учреждения усыновлены, удочерены (другие формы устройства носят временный характер и дети в рамках заключённых договоров могут вернуться в учреждение). Но таких детских домов нет. Значит, часть воспитанников будет переведена в другие образовательные организации и, возможно, не один раз, что крайне вредно сказывается на психике детей.

Представляется целесообразным создавать в таких детских домах новые структурные подразделения — центры, отделы по сопровождению замещающих семей. Для этого с согласия учредителя вносятся изменения в устав учреждения (после согласования и регистрации на основании ст. 32 Федерального закона «Об образовании»), предусматривающие новый вид деятельности. Учреждение вносит изменения в штатное расписание, включив в него те штатные единицы, которые необходимы для ведения нового вида деятельности — сопровождения замещающих семей. При этом надо иметь в виду, что эта деятельность педагогическая, и, следовательно, на педагогических работников, которые будут заниматься сопровождением детей и родителей, распространяются особенности условий труда, предусмотренные статьёй 56 Федерального закона «Об образовании» и статьями Кодекса законов о труде.

Пункты 3,4 статьи 6 подтверждают право образовательных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществлять такую деятельность. Эта же статья разрешает заниматься подобной деятельностью медицинским организациям, организациям, оказывающим социальные услуги, или иным организациям в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации. Вероятно, такие организации будут проходить лицензирование на право ведения такой деятельности.

В структуре территориальных органов опеки и попечительства создаются подразделения (в малочисленных органах назначается специалист), отвечающие за создание и деятельность службы сопровождения замещающих семей. В некоторых территориях органы опеки и попечительства на основе договоров с различными организациями и ведомствами привлекают специалистов (психолога, врача, социального педагога, юриста и т.п.) для оказания услуг на безвозмездной основе. Договоры заключаются с социально-реабилитационными центрами для несовершеннолетних, центрами психолого-педагогической помощи населению, территориальными

ДОКУМЕНТЫ И КОММЕНТАРИИ

управлениями здравоохранения, районными и городскими больницами и поликлиниками, центрами занятости, молодёжными центрами.

В ряде регионов в законы об организации и деятельности органов опеки и попечительства внесена статья о службах сопровождения. Например, в законе Московской области она есть.

Статья 5. Службы сопровождения

С целью оказания профессиональной консультативной, юридической, психологической, медицинской помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет, гражданам, желающим принять или принявшим на воспитание детей в свои семьи (усыновление, опека, попечительство, приёмная семья, детские дома семейного типа), гражданам, осуществляющим патронатное воспитание, могут создаваться подразделения образовательных учреждений в Московской области для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учреждений здравоохранения (домов ребёнка) Московской области, в структуре органов опеки и попечительства (далее — службы сопровождения).

Типовое положение о деятельности службы сопровождения утверждается руководителем соответствующего органа опеки и попечительства.

Службы сопровождения оказывают помощь на бесплатной основе.

Финансирование организации и деятельности служб сопровождения осуществляется за счёт средств бюджета Московской области.

Численность работников служб сопровождения устанавливается в количестве не менее 6 человек.

Работники служб сопровождения не являются государственными гражданскими служащими.

На основании этой статьи разработано Типовое положение о службе сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в возрасте от 18 до 23 лет, а также граждан, желающих принять или принявших на воспитание детей в свои семьи.