

Концепция предупреждения социального сиротства и развития образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Публикуется в сокращении

Концепция разработана по заказу Министерства образования России авторским коллективом в составе:

Е.Е. ЧЕПУРНЫХ, кандидат педагогических наук, заместитель министра Министерства образования РФ

Г.Н. ТРОСТАНЕЦКАЯ, начальник Управления социально-педагогической поддержки и реабилитации детей Министерства образования РФ

Л.М. ШИПИЦЫНА, доктор биологических наук, профессор, ректор Международного университета семьи и ребёнка им. Р. Валленберга, Санкт-Петербург

Е.И. КАЗАКОВА, доктор педагогических наук, профессор, проректор Международного университета семьи и ребёнка им. Р. Валленберга, Санкт-Петербург

А.В. УЛЬЯНОВ, директор детского дома № 9, председатель Совета директоров детских домов Санкт-Петербурга

1. Введение

Необходимость разработки концепции обусловлена обострившейся проблемой социального сиротства, связанной с неблагоприятной социально-экономической ситуацией, сложившейся в стране. При этом наблюдаются:

— значительный рост детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с падением социального престижа семьи, её материальными и жилищными трудностями, увеличением внебрачной рождаемости, снижением стабильности брака;

— изменение социального состава сиротства, увеличение среди сирот числа детей со сложными, комплексными видами отклонений, разными формами задержек психического развития, с трудностями в обучении, поведении (склонностью к бродяжничеству, табакокурению, девиантному поведению).

Существующая на протяжении многих десятилетий и до настоящего времени система призревания детей-сирот в России представляет собой систему государственного содержания сирот, их отдаления от общества, что приводит к социальной депривации детей и подростков.

Несмотря на усилия по развитию приоритетных форм устройства детей-сирот в семьи (под опеку, попечительство, на усыновление в приёмные и патронатные семьи), число воспитанников детских домов и школ-интернатов увеличивается.

Это требует экстренной поддержки и развития сети учреждений для детей-сирот, укрепления их материально-технической базы, разработки научно-методических основ, профессионального самоопределения, нормативно-правового обеспечения охраны и защиты прав детей-сирот.

Организационная структура образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, остаётся традиционной и нуждается в новых формах воспитания и социализации осиротевших детей.

Остро стоят проблемы постинтернатной адаптации выпускников детских домов, выбор сферы профессиональной деятельности, соответствующей личностным особенностям и запросам рынка труда.

Современное сиротство как социальная проблема должна рассматриваться комплексно на медико-психолого-педагогическом уровне, т.е. в известной мере стать объектом междисциплинарного исследования и воздействия, выдвигающего задачи коррекции, компенсации отклонений в развитии и социальной адаптации детей, испытывающих в этом потребность.

Развивается система воспитания и обучения детей-сирот, создаются новые типы учреждений, центры реабилитации, социальные приюты. При поиске новых подходов к работе всё более учитываются конкретные интересы, нужды и желания детей. Началась перестройка

жизни интернатных учреждений, создаются семейные детские дома; увеличены расходы на содержание воспитанников, создаются общественные объединения, помогающие детям-сиротам. В течение ряда лет успешно работает программа «Дети-сироты», принято несколько важных правовых документов и решений Президента, Правительства, Минобразования Российской Федерации.

Можно выделить три группы задач, стоящих перед системой образования, решение которых позволит существенно улучшить положение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- социальная помощь и поддержка престижа семьи;
- развитие форм семейного устройства и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- развитие системы учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

2. Основные проблемы социального сиротства в России

2.1. Причины социального сиротства

Наиболее грозным явлением в последние годы в России стало значительное увеличение размеров «социального» сиротства, появление его новых характеристик. Обнаруживается так называемое скрытое социальное сиротство, которое связано с ухудшением условий жизни семьи, падением её нравственных устоев и изменением отношения к детям, вплоть до их полного вытеснения из семей, вследствие чего растёт беспризорность огромного количества детей и подростков. При этом школы-интернаты, детские дома переполнены. Растёт число приютов временного содержания. И если прежде в детские дома поступали дети из города, то сейчас и из сельской местности. Рушится основа основ любого государственного строя — семья.

В условиях нестабильности социально-политической обстановки, инфляции, безработицы и вынужденной миграции населения, снижения жизненного уровня семей, ослабления их инфраструктуры отмечается постоянный рост этой категории детей.

Несмотря на резкое падение рождаемости, с каждым годом отмечается увеличение числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Если в 1996 г. их было 572 тыс., в 1997 г. — 597 тыс., в 1998 г. — 620 тыс., то в 1999 г. — 672 тыс. человек. Более 200 тыс. из них живут в детских домах и школах-интернатах.

Увеличивается число круглых сирот из-за преждевременной смертности родителей. Если 5–7 лет назад доля круглых сирот составляла примерно 5% от общей численности детей-сирот, то в 1998 г. этот показатель в некоторых регионах достигал 25–30%.

В связи с тем что феномен «социального» сиротства приобрёл в настоящее время острейшее социально-экономическое и нравственное значение, необходим глубокий анализ социальных и психолого-педагогических аспектов этой проблемы.

В чём причины того, что дети при живых родителях остаются наедине со своей трудной судьбой?

Явление это не только российское. Стремительная урбанизация современного общества, социальные потрясения, интенсивная миграция населения во многих странах сопровождаются ростом числа брошенных детей. Однако до сих пор остаётся мало изученной и непонятной природа этой аномальной формы материнского поведения. Практика работы с такими женщинами, анализ немногочисленной литературы по проблеме свидетельствуют о чрезвычайной сложности взаимодействия социальных, психологических и патологических факторов, нарушающих важнейшую форму социального поведения женщин, — материнство.

Бельгийский комитет по социальным проблемам женщин, исследовав аспекты отказа от ребёнка, описал три основные категории бросающих матерей. Первая, наиболее распространённая — отец ребёнка бросил беременную будущую мать. Вторая — женщина рождает ребёнка от внебрачной связи. Третья категория — женщины с низкой социальной и моральной

приспособляемостью и с низкой ответственностью.

2.2. Последствия социального сиротства

Очень тяжелы для детей последствия социального сиротства:

- глубокие и часто необратимые воздействия на здоровье и психику, приобретённые ещё до официальной констатации потери семьи;
- аномальное внутриутробное развитие в процессе нежеланной беременности;
- отрицательный социальный опыт в период раннего и дошкольного детства.

Сиротство разрушает эмоциональные связи ребёнка с окружающей его социальной средой, с миром взрослых и сверстников, развивающихся в более благоприятных условиях, и вызывает глубокие вторичные нарушения физического, психического и социального развития.

Самое драматичное последствие социального сиротства — это прямой вред здоровью, психическому и социальному развитию ребёнка, лишившегося попечения родителей. До 60% контингента домов ребёнка составляют дети с тяжёлой хронической патологией, преимущественно центральной нервной системы, относящиеся к III–V (наиболее низким) группам здоровья. Почти 55% детей отстают в физическом развитии. Лишь 4,7% детей квалифицируются как практически здоровые. Помимо последствий органического поражения мозга у 30% отмечаются хронический тонзиллит, дискинезия желчных путей, астмоидный бронхит, хронический пиелонефрит, очень часты энурезы и пр.

Наиболее тяжёлый след социальное сиротство оставляет в психической жизни ребёнка. У оторванного от родителей и помещённого в интернат ребёнка снижается общий психический тонус, нарушаются процессы саморегуляции, доминирует пониженное настроение. У большинства детей развиваются чувства тревоги и неуверенности в себе, исчезает заинтересованное отношение к миру. Ухудшаются эмоциональная регуляция, эмоционально-познавательные взаимодействия и, как результат, тормозится интеллектуальное развитие. Чем раньше ребёнок отрывается от родительской семьи, чем дольше и в большей изоляции он находится в учреждении, тем более выражены деформации по всем направлениям психического развития. Основным приобретённым дефектом оказывается задержка и искажение интеллектуального и личностного развития. Во многих случаях (85–92%) выпускники детских домов не способны к обучению по программе общеобразовательной школы.

Помимо задержек интеллектуального развития формируется комплекс сложных нарушений эмоционального развития: обеднение эмоциональных проявлений, затруднения в общении, вплоть до полного отсутствия тенденции к сотрудничеству, нарастание пассивности, быстрая утрата побудительных мотивов.

2.3. Основные группы социальных сирот

Среди категорий социального сиротства можно выделить три основные группы детей:

1. Дети, не имеющие семьи, а также дети, родители которых либо лишены родительских прав, либо находятся в заключении, либо в силу своего социально-нравственного облика не в состоянии выполнять свои родительские обязанности.

2. Дети-сироты и дети, лишённые родительского попечения, с отклонениями в физическом и психическом развитии.

3. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, с нарушениями в поведении.

Безнадзорность приобретает всё более массовый характер. По данным социологических исследований, насчитывается 2–4 млн. беспризорных детей и подростков.

Среди многих неблагоприятных факторов, которые характеризуют нынешнее положение семей, дающих наибольшее число безнадзорных детей, следует отметить:

- социально-демографические;
- психологические;
- криминальные;
- безработица родителей.

Среди безнадзорных и беспризорных детей значительно число воспитанников государст-

венных интернатных учреждений. Ежегодно растёт число самовольных уходов детей из школ-интернатов и детских домов из-за жестокого обращения со стороны педагогических и других работников.

Большинство воспитанников специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа (примерно 70%) составляют несовершеннолетние в возрасте 13–15 лет, среди них 18% — дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Таким образом, социальное сиротство как широкое социальное явление — отражение и порождение общих социально-экономических процессов в России. Источник социального сиротства — увеличение семей «социальной группы риска», числа детей с отклонениями в физическом и психическом развитии (ограниченными возможностями здоровья), беспризорных и безнадзорных детей.

3. Семьи социального риска как главный источник социального сиротства

3.1. Социальные проблемы современной семьи

Наиболее острые социальные проблемы современной семьи обусловлены сегодня рядом факторов:

- резким социально-экономическим расслоением общества;
- постоянным дефицитом в области государственного финансирования бюджетной сферы;
- ростом скрытой и явной безработицы;
- нарастанием вынужденной миграции населения из-за различных чрезвычайных ситуаций.

3.5. Причины семейного неблагополучия

Сложилось острое противоречие между необходимостью обеспечить нормальную жизнедеятельность, развитие и воспитание каждого ребёнка и неадекватными экономическими возможностями большинства семей.

Об остроте социальных проблем современной семьи в изменяющемся российском обществе главным образом свидетельствуют:

- сознательное ограничение числа детей в семье;
- увеличение числа неполных семей;
- рост числа разводов и нестабильных браков;
- ухудшение физического и психического здоровья детей.

Резко падает рождаемость. В 1991 г. в стране родилось 1,8 млн. детей, а в 1998 г. — 1,25 млн. Растёт число разводов: их процент в России составляет от 30 до 50% к числу заключённых браков. Из-за разводов ежегодно около 700 тыс. детей лишаются одного из родителей.

Интенсивно снижается уровень материального благосостояния семьи. В труднейших материальных условиях находятся:

- большинство матерей-одиночек;
- семьи с детьми-инвалидами, с родителями-инвалидами;
- многодетные семьи;
- семьи с малолетними (до 3 лет) детьми;
- семьи беженцев и вынужденных переселенцев;
- семьи безработных с несовершеннолетними детьми.

С каждым годом возрастает число неблагополучных, в том числе и девиантных, семей. Это семьи алкоголиков, наркоманов, правонарушителей. Наряду с общим сокращением рождаемости растёт число детей, рождённых вне брака. В сложной социально-психологической ситуации оказываются также дети в семьях на грани развода. В результате в неблагополучных семьях «степень» невнимания к ребёнку даже сильнее, чем в детских учреждениях интернатного типа.

Нарушение психологической связи между ребёнком и родителями приводит к уходу детей

из семьи, их невротизации, суицидам, росту безнадзорности детей и влияет на криминализацию подростковой среды.

Анализ психолого-педагогических причин семейного неблагополучия позволяет отметить нарастание отчуждения между детьми и родителями.

Долгие годы в нашей стране теоретически и практически утверждался приоритет общественного (обеспечиваемого государством) воспитания над семейным. Поэтому многие родители считали и продолжают считать, что их главная задача — обеспечить содержание ребёнка в семье, создать ему условия, а его воспитание — дело школы и других учебно-воспитательных учреждений.

Рост насилия над детьми в семье имеет множество форм — от эмоционального и морального давления до применения физической силы. Самая неприглядная сторона в семейных отношениях — физическая расправа над ребёнком. От произвола родителей страдает ежегодно около 2 млн. детей в возрасте до 14 лет. Каждый десятый из них умирает, а 2 тыс. кончают жизнь самоубийством.

Из всей совокупности причин и факторов, вызывающих семейное неблагополучие, определяющие — субъективные факторы и причины психолого-педагогического свойства, т.е. нарушения во внутрисемейных отношениях и дефекты воспитания детей в семье. Другими словами, важны в первую очередь не состав и структура семьи, не уровень её материального благополучия, а её психологический климат.

3.6. Семьи социального риска и условия их защиты

Семья социального риска — семья, имеющая трудноразрешимые проблемы, ограничивающие её возможности в создании благоприятных условий для жизни и полноценного развития всех её членов...

Семья социального риска может быть названа *социально незащищённой*, так как ограничены её возможности в получении от государства и общества помощи, в решении семьёй проблем, актуальных для выполнения ею основных гуманитарных и социальных функций.

В государственной политике необходимо повернуться лицом к социально незащищённой семье, чтобы помочь предотвратить её полную гибель, неизбежное отторжение от неё ребёнка. Чем больше государственных, общественных, благотворительных учреждений будет принимать в этом живое, а не формальное участие, тем больше шансов сократить ряды осиротевших детей при живых родителях.

4. Состояние системы устройства в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Конвенция ООН о правах ребёнка декларирует, что «ребёнок, который временно или постоянно лишён своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством». В соответствии с данным международным актом и российским законодательством определены следующие формы устройства ребёнка, замещающие его родную семью: усыновление, опека (попечительство), приёмная семья (в различных её видах).

Отечественный и мировой опыт со всей очевидностью показал, что и эффективность социализации, и гарантии достойного будущего ребёнка-сироты, воспитывающегося в семье, неизмеримо выше, чем у отданного в интернатное учреждение. Тот же опыт неопровержимо свидетельствует: полноценное воспитание ребёнка-сироты, живущего в семье, обходится государству значительно дешевле, чем пребывание в стационаре любого типа.

Дети, оставшиеся без родительского попечения, передаются преимущественно на воспитание в семьи. В 1998 г. на воспитание в семьи было передано 61% от всех выявленных детей (65 тыс. человек), в учреждения — 33,9 тыс. человек.

В целом в 1998 г. в семьях воспитывалось 72,7% детей-сирот и детей, лишённых родительского попечения, в том числе 303,9 тыс. детей находились под опекой, 146,8 тыс. детей были усыновлены.

Однако органы местного самоуправления, на которые законодательно возложена обязанность защищать права и интересы несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, выполняют эти функции неудовлетворительно. В уставах муниципальных образований ряда регионов вопросы организации опеки и попечительства даже не упоминаются. Существовавший ранее механизм взаимодействия различных органов и учреждений по выявлению детей, нуждающихся в помощи государства, бездействует, вследствие чего увеличивается число беспризорных детей.

В последние годы наметились положительные тенденции в решении вопроса о передаче ребёнка в семью на усыновление. Доля детей, усыновлённых и взятых под опеку частными лицами, также увеличилась. Вне всякого сомнения, эта тенденция сохраняется (в Москве за прошедшие три года число детей, усыновлённых из домов ребёнка, увеличилось более чем в три раза) и, таким образом, проблема усыновления получает всё большую актуальность, в частности, и в её психологических аспектах.

4.1. Усыновление

Усыновление — наиболее предпочтительная форма устройства ребёнка, лишившегося родительского попечения. Усыновление распространено достаточно широко. В статистических данных МО РФ учитываются все усыновлённые несовершеннолетние дети, среди которых немало имеющих одного родителя, который после вступления в брак хочет, чтобы его ребёнок обрёл отца, а не просто отчима. Другими словами, в общей массе усыновлённых не только осиротевшие, утратившие родительское попечение дети, а те, чья вполне благополучная семья становится благодаря усыновлению полной. И таких детей большинство.

Усыновление подчиняется своду правил Семейного кодекса РФ.

В качестве самого главного условия усыновления выступает сформулированное в ч. 1 ст. 98 Семейного кодекса: «Усыновление допускается только в отношении несовершеннолетних детей и в их интересах». И если учесть, что под этими интересами принято понимать надлежащее воспитание, станет ясно, почему не всякому можно доверить ребёнка, особенно сироту. Поэтому, согласно ст. 99 Семейного кодекса, «усыновителями могут быть совершеннолетние граждане, за исключением лиц, лишённых родительских прав, а также лиц, признанных в установленном законом порядке недееспособными или ограниченно дееспособными».

Упорядочению системы усыновления детей способствуют Федеральный закон Российской Федерации и постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации на усыновление гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам» (№ 917 от 15.09.95 г.).

Этими нормативными актами устанавливается порядок передачи детей на усыновление, перечень действий, совершаемых усыновителями лично, а также формы контроля за условиями проживания и воспитания детей в семьях усыновителей.

Теперь усыновление российских детей иностранными гражданами допускается для всех детей, вне зависимости от их состояния здоровья, но только в случаях, «если не представилось возможным передать детей на усыновление, под опеку, попечительство российских граждан или на усыновление родственниками ребёнка независимо от их места жительства и гражданства».

Создаются региональные (в каждом регионе) и федеральные банки данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Министерством образования России разработана информационная программа «Надежда».

В государственном банке о детях, оставшихся без попечения родителей, находится информация о 60,5 тыс. детей из 81 субъекта РФ. Минобразования РФ с 1998 г. издаёт информационный бюллетень о детях, нуждающихся в устройстве на воспитание в семью. С 1995 г. в газете «Семейный совет» (приложение к газете «Аргументы и факты») регулярно печатаются сведения федерального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Однако существующий механизм получения информации из банка данных для граждан, желающих

усыновить ребёнка, пока неэффективен.

4.2. Опека (попечительство)

Опека (попечительство) представляет собой распространённую форму устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Это наиболее гуманный способ помещения детей в семью, сохранения родственных связей.

С усыновлением опеку роднит то обстоятельство, что и то, и другое предназначается для создания благоприятных условий воспитания несовершеннолетнего. Вместе с тем в отличие от усыновления с установлением опеки правовая связь ребёнка с родителями не прекращается. Однако и здесь существует целый ряд правил. Так, опека и попечительство устанавливаются для воспитания несовершеннолетних детей, которые вследствие смерти родителей, лишения родителей родительских прав, болезни родителей или по другим причинам остались без родительского попечения, а также для защиты личных и имущественных прав и интересов этих детей. Но если это правило имеет сугубо общий характер, то большей конкретностью отличается ст. 122 Семейного кодекса, посвящённая, во-первых, выявлению детей, подлежащих опеке, во-вторых, временному их устройству.

Материальное положение детей, находящихся под опекой (попечительством), регулируется постановлением Правительства Российской Федерации № 409 от 20 июня 1992 года «О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». На подопечных детей распространяются нормы, льготы и преимущества, установленные для воспитанников детских домов.

4.3. Приёмная семья (семейный детский дом)

Помощью приёмной семьи пользуется определённый контингент детей. Сюда входят в первую очередь воспитанники детских учреждений интернатного типа (домов ребёнка, детских домов, школ-интернатов), если у них нет близких и полностью утрачена связь с кровной семьёй. Приёмная семья становится родным домом и для детей-инвалидов, которым часто не остаётся места в родной семье. Находят в ней приют и дети из многодетных семей.

Согласно положению о приёмной семье «приёмная семья — одна из форм устройства на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с полным государственным обеспечением детей и выплатой денежного содержания лицам, взявшим их на воспитание. Такая семья образуется постановлением районного, городского, районного в городе органа исполнительной власти по представлению органа управления образованием и отделения Российского Детского фонда. После того как постановление принято, заключается договор об условиях воспитания и содержания детей в приёмной семье.

Договорная основа — это не единственный признак приёмной семьи. Их несколько. И все они по-разному соотносятся между собой. Прежде всего приёмная семья будет таковой, если гражданин возьмёт на воспитание не менее 5 детей-сирот или детей, лишившихся родительского попечения. Тем самым создаются стимулы для устройства большего числа осиротевших несовершеннолетних. Но их не должно быть более десяти человек.

Не менее существенный признак приёмной семьи — материальное обеспечение приёмных детей и родителей-воспитателей. Первые находятся на полном государственном обеспечении, вторые получают плату за свой труд.

Договор как основа отношений по семейному воспитанию, подбор родителя-воспитателя, приравнивание его труда к труду в сфере производства — главные отличительные признаки приёмной семьи.

При устройстве в приёмную семью родительские правоотношения не возникают. Попавший в приёмную семью ребёнок продолжает сохранять правовую связь со своими родителями. Ему также принадлежат все причитающиеся родительским детям пособия, платежи (они перечисляются на лицевой счёт воспитанника в сберегательном банке). Передача ребёнка в приёмную семью не разрывает и тех его связей с родителями, которые основываются на брачно-семейном законодательстве (алименты, наследство и проч.).

Опека по своим признакам ближе к приёмной семье. Это означает, что родители-воспитатели приобретают право на воспитание приёмного ребёнка, обязанности делать всё по защите его интересов. Воспитанник в приёмной семье так же, как и подопечный в семье опекуна, имеет право получать все причитающиеся ему пособия, платежи. Но опекун тратит все поступающие на имя несовершеннолетнего суммы, а не перечисляет их на счёт подопечного, поскольку последний не имеет других источников существования. В этом некоторые преимущества материального обеспечения воспитанника приёмной семьи, находящегося целиком и полностью на государственном обеспечении.

В 1998 г. начался активный процесс преобразования детских домов семейного типа в приёмные семьи, а также создания новых приёмных семей. В 46 субъектах РФ из 68 обследованных все детские дома семейного типа преобразованы в приёмные семьи. В процессе преобразования детских домов семейного типа создавались новые приёмные семьи. Например, в Самарской области созданы 253 приёмные семьи, что позволило закрыть два дома ребёнка, сократить 100 мест в действующих домах ребёнка, закрыть 4 детских дома для дошкольников.

Ведётся разработка модели ещё одной формы семейного воспитания — фостеровских (замещающих) семей, или семей — патронатных воспитателей. Эта модель позволяет не только решить вопрос об устройстве в семью детей-сирот, но и создать механизм временного замещения кровных родителей в случае их противоправного поведения, необходимости социальной реабилитации родителей для возвращения ребёнка в родную семью в дальнейшем. К отработке модели такого семейного устройства ребёнка приступили в республиках Карелия, Марий Эл, а также Владимирской, Тульской и Тюменской областях, в Москве, Санкт-Петербурге.

5. Организация деятельности интернатных образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

5.1. Проблемы интернатных учреждений

В России интернатные учреждения для детей-сирот и детей, лишённых попечения родителей, принадлежат нескольким ведомствам: дети от рождения до трёх лет воспитываются в домах ребёнка Минздравмедпрома России; в возрасте от трёх лет до совершеннолетия в детских домах и интернатах Минобразования РФ или Министерства социальной защиты населения РФ (дети-инвалиды); дети-сироты с отклонениями в поведении, правонарушители — в спецшколах Минобразования России.

Сохраняющаяся межведомственная разобщённость негативно сказывается на создании единой системы предупреждения социального сиротства.

Ежегодно растёт число образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако, несмотря на это, в более чем 40 субъектах РФ эти учреждения перегружены на 10–40 %. Особенно переполнены коррекционные образовательные учреждения для детей-сирот с отклонениями в развитии.

В связи с перегруженностью и недостатками в медицинском обслуживании заболеваемость детей с интернатных учреждений в 2 раза выше, чем в общеобразовательных школах. На первом месте у воспитанников детских домов и интернатов нервно-психические расстройства (интеллектуальная недостаточность и эмоционально-волевая незрелость).

Неблагоприятное течение адаптации имеют 55% детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Оно сопровождается в выраженных изменениях психосоциальной сферы, негативной регуляции, в глубоких нервно-психических расстройствах, отрицательных эмоциях, снижении функциональных возможностей.

По сравнению с детьми из общеобразовательной школы у детей-сирот в 1–4-м классах в 5–7 раз чаще отстают различные психические показатели.

Большинство выпускников интернатных учреждений не могут успешно адаптироваться в жизни. После выхода из интерната, детского дома выпускник не в состоянии решить многие

проблемы, с которыми ему приходится сталкиваться ежедневно, без поддержки взрослых.

Выпускники школ-интернатов и детских домов испытывают большие трудности с устройством на работу, получением жилья, не умеют общаться со взрослыми, обустроить свой быт, составлять и соблюдать бюджет, отстаивать свои юридические права. К сожалению, в государственной структуре социальной защиты населения до сих пор нет системы организованной помощи детям-сиротам после выхода из детского дома, интерната до совершеннолетия.

В результате в некоторых регионах России почти каждый второй выпускник детского дома входит в «группу риска» (находится под следствием, совершил правонарушение, причём в основном имущественные: грабежи, разбой). Очевидно, что причинами ясно видимых последствий в судьбах выпускников были более сложные процессы, заложенные в жизнедеятельности самих интернатных учреждений.

Таким образом, можно констатировать: семья — источник и опосредующее звено передачи ребёнку социально-исторического опыта, и прежде всего опыта эмоциональных и деловых взаимоотношений между людьми. Потеря семьи — тяжелейшая трагедия в жизни ребёнка, которая оставляет глубокий след в его судьбе, даже в тех случаях, когда он достаточно быстро обретает новую семью. Воспитание в государственных интернатных учреждениях, смена учреждений и опекунов ребёнка, позднее усыновление — всё это травмирует психику ребёнка, кардинально меняет его судьбу, надолго разрушает систему его взаимоотношений с окружающими.

6. Права и гарантии детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Деятельность специализированных социально-реабилитационных учреждений для несовершеннолетних направлена прежде всего на реабилитацию биологической семьи ребёнка; если это невозможно, дети передаются в семьи на усыновление, под опеку (попечительство), в семейные воспитательные группы, созданные на базе учреждения.

Министерством труда России принято постановление от 06.02.1995 г. № 9 «Об утверждении рекомендаций по квотированию рабочих мест на предприятиях; в учреждениях и организациях для лиц, особо нуждающихся в социальной защите». Оно предусматривает первоочередное устройство детей-сирот, освобождённых из колоний и закончивших учебно-воспитательные учреждения.

Приоритетность интересов детей подтверждена в «Основных направлениях государственной семейной политики», утверждённых Указом Президента РФ от 15.05.96 г. № 712, в «Основных направлениях государственной социальной политики по улучшению положения детей в РФ до 2000 года» и Плате действий по улучшению положения детей в РФ.

Как указано в этих документах, основная цель государственной социальной политики в России — реализация прав детей на полноценное физическое, интеллектуальное, нравственное и социальное развитие.

С 1 марта 1996 г. введён в действие новый Семейный кодекс Российской Федерации. Регулирование семейных отношений приведено в соответствие с Конституцией РФ, другими федеральными законами, прежде всего с новым Гражданским кодексом РФ. В нормах Семейного кодекса отражены положения международных правовых актов в области прав человека, ратифицированных Российской Федерацией, а также положительный опыт реформирования семейного законодательства в зарубежных странах. Кодекс учёл практику применения действующего законодательства, критику его отдельных положений, предложения, высказанные в процессе его подготовки законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, практическими работниками, учёными.

Основные положения российского семейного законодательства — добровольность брака, единобрачие, равенство прав супругов в семье, приоритет семейного воспитания детей, обеспечение приоритетной защиты их прав и интересов, а также прав и интересов нетрудоспособных членов семьи — остаются незыблемыми. Однако формы и способы их обеспече-

ния существенно изменены.

Кодекс охватывает все основные аспекты семейных отношений. Сюда входят личные неимущественные и имущественные отношения, отношения между разными членами семьи, отношения по поводу детей, оставшихся без попечения родителей, отношения с участием иностранцев.

Одна из важных тенденций нового кодекса — стремление рассматривать ребёнка как самостоятельный субъект права, а не как зависимый объект «родительской власти». Соответствующие нормы кодекса исходят из основополагающего принципа — правовое положение ребёнка в семье определяется с точки зрения интересов ребёнка (а не прав и обязанностей родителей) и включает следующие основные права ребёнка:

- жить и воспитываться в семье;
- знать своих родителей (насколько это возможно);
- право на заботу и на воспитание своими родителями (а при их отсутствии — другими ответственными за это лицами);
- на обеспечение его интересов, всестороннее развитие и уважение его человеческого достоинства;
- на общение с обоими родителями и другими родственниками;
- на защиту своих прав и законных интересов, в том числе право самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении 14 лет — в суд;
- выражать своё мнение по всем вопросам, касающимся его жизни;
- на имя и фамилию;
- на получение содержания и право собственности на принадлежащее ему имущество.

Впервые в кодексе определены основы правовой защиты детей от насилия в семье. В этой связи установлено, что способы воспитания должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление и эксплуатацию детей. Усилены нормы, касающиеся лишения родительских прав. Восстановление родительских прав допускается только при согласии ребёнка, достигшего 10 лет. Дальнейшее развитие получил институт судебного ограничения родительских прав. Допускается также досудебное, немедленное отобрание ребёнка у родителей в случаях непосредственной угрозы его жизни и здоровью в семье.

Кодекс подробно регламентирует права и обязанности родителей по воспитанию и образованию детей, защите их прав и законных интересов.

Принятие Семейного кодекса вызвало необходимость внесения ряда новых документов относительно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Среди них следует отметить Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», постановление Правительства РФ «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи» и ряд других документов. В этих документах правовую основу получил приоритет усыновления над другими формами социального устройства осиротевшего ребёнка.

Одной из крупных законодательных мер стал Федеральный закон от 21.12.96 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», которым предусмотрены существенные дополнительные льготы и преимущества в области образования, медицинского обслуживания, дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение, а также права на труд.

Постановление Правительства РФ № 919 от 03.08.96 г. «Об организации централизованного учёта детей, оставшихся без попечения родителей» нацелено на создание условий для устройства детей на воспитание в семье.

Получил необходимую нормативно-правовую базу институт «приёмная семья». Принято к исполнению Положение о приёмной семье, утверждённое постановлением Правительства РФ от 17.07.96 г. № 829. В нём определены порядок организации приёмной семьи, условия передачи детей в такую семью, права и обязанности приёмных родителей, гарантии прав ре-

бёнка, передаваемого на воспитание, материальное обеспечение приёмной семьи. Разработана и прилагается к Положению форма договора, заключаемого между органами опеки и попечительства и приёмными родителями, который служит правовой основой для образования приёмной семьи.

Было обеспечено правовое регулирование деятельности новых учреждений. Так, постановлением от 13.09.96 г. № 1092 Правительство РФ утвердило Примерное положение «О специализированном учреждении для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации», которым упорядочена деятельность социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, социальных приютов для детей и подростков, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей.

Федеральным законом от 13.01.96 г. № 12-ФЗ внесены принципиальные изменения и дополнения в Закон РФ 1992 года «Об образовании», которые, в частности, касаются детей-сирот. Так, предусмотрено, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, успешно сдавшие вступительные экзамены в государственные и муниципальные учреждения среднего и высшего образования, принимаются в эти образовательные учреждения вне конкурса (ст. 16 п. 3).

В Национальной доктрине образования РФ, принятой Всероссийским совещанием работников образования (14–15. 01.2000 г.), среди основных задач государства в сфере образования одной из приоритетных указаны создание условий для получения общего и профессионального образования детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей.

В законодательстве РФ сохраняются нормы, не адекватные сложным социально-экономическим условиям в стране и не способные предотвратить их негативное воздействие на семью и ребёнка, что ведёт к увеличению размеров социального сиротства.

Законодательством не установлена в полной мере ответственность взрослых за нарушение прав ребёнка на неприкосновенность его личности, за посягательства на его честь и достоинство.

Не установлена законодательно ответственность взрослых за вовлечение детей в криминальную среду, преступную деятельность.

Должны быть приняты акты, как полностью посвящённые детям и семье, так и содержащие отдельные нормы, регулирующие отношения, связанные с положением детей в семье и обществе.

7. Основные направления концепции предупреждения социального сиротства в России и развитие образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Современное положение дел требует согласованных действий:

- по социальной защите семьи и сохранению ребёнка в семье;
- по созданию условий воспитания и развития для каждого ребёнка-сироты, максимально приближённых к семейным;
- по обеспечению качественного образования, воспитания и психолого-педагогического сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в образовательных учреждениях.

В каждом из этих направлений можно выделить ряд проблем, на решение которых должна быть направлена программа.

7.1. Обеспечение условий социальной защиты семьи и сохранения ребёнка в семье

Предлагаемые меры должны способствовать осуществлению права семьи и детей на защиту и помощь со стороны государства, содействовать развитию и укреплению семьи как гуманитарного и социального института, улучшению социально-экономических условий жизни, показателей социального здоровья и благополучия семьи, гуманизации связей семьи с обществом и государством, установлению гармоничных внутрисемейных отношений.

Для сохранения естественных семейных условий жизни и развития детей, снижения со-

циального сиротства необходимо принять ряд первоочередных мер, направленных на:

- упрочение родительской ответственности за создание благоприятных условий для развития и воспитания детей в семье;
- государственную поддержку социально незащищённой семьи путём введения именного социально-образовательного полиса на каждого ребёнка;
- создание государственной системы служб сопровождения социально незащищённых семей;
- формирование общественных отношений, признания как социальной нормы благополучной семьи, создающей все необходимые условия для жизни и развития детей в естественных условиях семейного воспитания.

Нормативно-правовое обеспечение

1. Средством решения ключевых проблем социального сиротства может стать введение для каждого ребёнка, воспитывающегося в социально незащищённой семье, социально-образовательного полиса в размере 20 минимальных зарплат в месяц (10 минимальных зарплат — социальная часть, направленная в семью на создание необходимых условий для жизни ребёнка, 10 минимальных зарплат — образовательная часть, поступающая на личный счёт ребёнка и передаваемая в то учреждение, которое обеспечивает образование и реабилитацию ребёнка).

Реализация этой идеи позволит адресно направлять не только социальные пособия, но и деньги, предусмотренные в бюджете на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Право выбора образовательного учреждения должно быть предоставлено родителям или лицам, их замещающим; контроль за расходованием средств должен быть обеспечен службами сопровождения социально незащищённой семьи.

Право на получение социально-образовательного полиса на каждого ребёнка должно приобретаться каждой семьёй вместе с постановкой на учёт в службе помощи социально неблагополучным семьям.

В результате введения такого полиса государство всё больше будет поддерживать семью, а не возложит на себя обязанности и всё бремя забот о детях-сиротах (оплата аренды помещений, коммунальные услуги, питание, персонал, материальное снабжение и т.д.).

2. Необходимо ввести в Семейный кодекс понятие родительской ответственности, предусматривающей обеспечение комплекса прав, обязанностей, властных полномочий и ответственности родителей (и лиц, их заменяющих) в отношении ребёнка и его собственности.

Научно-методическое обеспечение, проектирование новых программ, служб, систем

1. Необходимо обеспечить научное осмысление изменений воспитательной роли семьи, прогноз её социальных последствий; очевидна необходимость выработки новой педагогической идеологии семейного воспитания. Необходимо обеспечить подготовку и издание целой серии книг «Библиотеки семейного воспитания», отражающей международный и российский опыт построения взаимоотношений взрослых и детей в семье.

2. Следует создать государственную систему служб помощи социально незащищённым семьям, обеспечивающих социальные гарантии для жизни и воспитания ребёнка в родной семье. Отсюда вытекает ряд специальных обязанностей местных органов власти по отношению к семье и ребёнку:

- выявление детей, требующих социальной помощи и предоставления им информации о соответствующих службах;
- исследование и оценка состояния семьи и ребёнка;
- предотвращение насилия и пренебрежения интересами ребёнка;
- помощь семье и детям по их месту жительства;
- организация консультативных центров для социально незащищённых семей;
- обеспечение детей с ограниченными возможностями здоровья и их семей всем комплексом необходимых услуг.

3. Организационная поддержка политики помощи семье с детьми должна быть обеспечена в том числе путём проведения мониторинга с последующим анализом результатов социально-экономического и воспитательного потенциала семьи, положения детей в семьях разного

типа, в первую очередь в семьях социального риска.

Кадровое обеспечение

Важно обеспечить расширение подготовки и переподготовки и повышения квалификации кадров (педагогов-психологов, социальных и коррекционных педагогов, семейных психологов) для работы с современной семьёй. Главной задачей этих специалистов должны стать гарантии сохранения семьи и улучшения семейного климата, обеспечивающего условия для полноценного развития всех членов семьи.

Материально-техническое и информационное обеспечение

1. Необходимо разработать и сделать доступным для населения банк данных по системе социальной защиты родителей с детьми, в котором отразить все права и обязанности современных родителей, привести конкретные данные по всем типам социальных поддержек, предоставить адреса служб помощи и поддержки семьи и ребёнка.

2. Целесообразно организовать информационную поддержку в средствах массовой информации положительного образа семьи, гарантирующую качественное воспитание и развитие детей, примеры решения семьёй проблем ребёнка, в том числе и девиантного поведения.

7.3. Обеспечение качественного образования, воспитания и психолого-педагогического сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в образовательных учреждениях

Нормативно-правовое обеспечение

1. Необходимо расширить правовые гарантии защиты имущественных и жилищных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; разработать меры гарантированного трудоустройства и дальнейшего образования выпускников интернатных учреждений.

2. Разработать и внести дополнения и изменения в Типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, гарантирующих психолого-педагогическое и медико-социальное сопровождение развития детей, их социальную адаптацию и подготовку к вступлению в самостоятельную жизнь.

3. Требуется систематизация и определённых государственных гарантий создание служб психолого-педагогического, медико-социального сопровождения детей-сирот в учебно-образовательном процессе и профессиональном самоопределении.

4. Следует разработать и принять Типовое положение о социальных гостиницах для выпускников детских домов как необходимой форме постинтернатной адаптации.

5. Необходимо обеспечить более широкое развитие попечительских советов интернатных образовательных учреждений, привлечь негосударственные, общественные и коммерческие структуры к совместному с государством учредительству, финансовой и материальной поддержке учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Необходимо разработать законодательную основу деятельности попечительских советов и положения о соучредительстве.

Научно-методическое обеспечение проектирования новых программ, служб, систем

1. Целесообразно изучить возможности постепенного отказа от системы школ-интернатов как учреждений, ограничивающих социализацию и интеграцию детей-сирот. Школы-интернаты должны стать исключением (специализированные школы-интернаты, деятельность которых обоснована особыми задачами специальных (коррекционных) или лечебно-реабилитационных программ). Дети-сироты должны получать основное, дополнительное, специальное или профессиональное образование в тех же учреждениях, что и дети, проживающие в семьях.

2. Необходимо развивать систему социально-реабилитационных центров или комплексов социально-профессиональной реабилитации детей-сирот, разработать учебные программы и методические рекомендации по постинтернатной адаптации выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

3. В особой поддержке нуждаются социальная адаптация и профессиональное трудоустройство

ройство выпускников специальных (коррекционных) образовательных учреждений. Наряду с разработкой системы мер, стимулирующей создание и квотирование рабочих мест в условиях рыночной экономики для этой категории детей-сирот, необходимо качественно изменить сроки, содержание и профили профессионального обучения. Целесообразно пересмотреть номенклатуру специальностей, осваиваемых детьми-сиротами в коррекционных образовательных учреждениях, и привести её в соответствие с региональными требованиями рынка труда.

4. Взаимодействие учреждений для детей-сирот и других образовательных учреждений требует совершенствования. Построение жизнедеятельности школьного коллектива, в котором учатся дети-сироты, требует особого педагогического такта, высокой психолого-педагогической культуры, постоянной связи с педагогами детского дома, различных форм педагогической поддержки.

5. Качество воспитательного процесса в интернатных образовательных учреждениях требует переосмысления культуры работы педагога-воспитателя, самоуправления, творческой инициативы и самореализации каждого ребёнка.

6. Необходимо расширить возможности получения детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, дополнительного образования как в школе, так и различных внешкольных клубах и центрах творчества.

7. Развитие системы учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предполагает углублённые научные и практические исследования закономерностей и формирования личности ребёнка-сироты.

Кадровое обеспечение

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для работы с детьми-сиротами требует существенного обновления. Необходимо обеспечить во всех её звеньях ориентацию на улучшение социальной, медицинской и психологической подготовки воспитателей, учителей, психологов, социальных педагогов для работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей. Нужно разработать учебные и научно-методические пособия, адресованные педагогическим работникам и организаторам сиротских образовательных учреждений.

Материально-техническое и информационное обеспечение

1. Предполагается совершенствование материально-технической базы учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В особой финансовой, материальной и ресурсной поддержке нуждаются библиотеки и медиотеки интернатных учреждений.

2. Организация образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по семейному типу требует реорганизации помещений с учётом создания новых форм устройства детей. Организация центров постинтернатной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, требует соответствующего материально-финансового обеспечения.

3. Необходимо разработать новые механизмы лицензирования и аккредитации деятельности учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также аттестации персонала в связи с переориентацией их работы на принципы семейного воспитания.

8. Ожидаемые результаты реализации концепции

В результате реализации концепции будут достигнуты следующие результаты.

Разработана целостная программа государственной и общественной поддержки современной семьи, направленная на преодоление социального сиротства.

Гарантировано семейное воспитание в его разных формах большинства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Созданы лучшие условия для развития и получения всех видов образования детьми-сиротами, построена система психолого-педагогического и медико-социального сопровождения детей-сирот, гарантирующая помощь и защиту детям в сложных проблемных си-

туациях.

Обеспечено разукрупнение учреждений для детей-сирот, сокращена численность школ-интернатов, созданы новые формы учреждений, обеспечивающие жизнедеятельность ребёнка по семейному типу.

Внедрены новые программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, всех специалистов, включённых в систему работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Разработаны новые технологии образования и воспитания детей-сирот, стимулирующие создание наиболее эффективных условий их развития и социализации.

Реализация программы предполагает:

- разработку региональных программ с учётом социокультурных факторов;
- создание нормативно-правовых и организационных условий для обеспечения приоритетности семейных форм воспитания детей-сирот.

В связи с уже названными мерами актуальной и безотлагательной задачей сегодня становится разработка и реализация Федеральной целевой программы «Семья» и её включение в президентскую программу «Дети России».