

АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2016 Александров Иван Феоктистович

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского
и предпринимательского права

© 2016 Меденцева Евгения Владимировна

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой гражданского
и предпринимательского права

© 2016 Старцева Светлана Васильевна

Самарский государственный экономический университет
443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: lvls@mail.ru

Статья посвящена определению основных направлений семейной политики Самарской области, анализу хода реализации государственной семейной политики в регионе, вопросам законодательного обеспечения данного процесса.

Ключевые слова: государственная семейная политика, семейная политика Самарской области, демографическая политика России, опека и попечительство, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г. (далее - Концепция), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р¹ ставит перед обществом России конкретные задачи социально-экономического и демографического развития.

В основе Концепции лежат задачи, поставленные в Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента от 9 октября 2007 г. № 1351², в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг.³

Семейная политика в Самарской области является основой демографической и социальной политики и направлена на реализацию прав и интересов детей в регионе. Для этого в Самарской области создана система мер и действий комплексного обслуживания, что позволяет добиваться положительных результатов в развитии позитивных социальных явлений в сфере семьи и детства.

В структуре службы семьи области действуют 112 учреждений социального обслуживания семей и детей, в которых работает более 4 тыс. чел., в том числе:

- Центр социальной помощи семье и детям "Семья" (47 учреждений во всех городах и районах области);

- Социально-реабилитационные центры, приюты и отделения для несовершеннолетних (32 учреждения в большинстве городов и районов области) на 920 мест;

- Реабилитационные центры для детей-подростков с ограниченными возможностями (13 учреждений) на 476 мест;

- Центры диагностики и консультирования (с выполнением функций психолого-медико-педагогических комиссий - ПМПК) - 22 учреждения, при этом 13 ПМПК находятся в ведении министерства социально-демографической и семейной политики, 9 - министерства образования и науки;

- Комплексные центры социального обслуживания населения - 2 учреждения;

- Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, - областной центр усыновления, опеки и попечительства, первое в Российской Федерации учреждение данного типа.

Для предотвращения отказов от новорожденных детей беременных женщин с грудными детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в области действуют 1 социальная гостиница и 7 отделений в других учреждениях в 5 городских округах (Самара, Тольятти, Сызрань, Новокуйбышевск, Чапаевск) и в 2 муниципальных районах (Безенчукский, Сергиевский) на 134 места.

Среди указанных учреждений важное место отводится центрам “Семья”, которые работают на всех трех уровнях профилактики возникновения различного рода психологических и поведенческих проблем детей и подростков.

В рамках первичной профилактики проводится комплекс мероприятий превентивного характера с детьми и подростками всех категорий, вне зависимости от существования у них проблемных зон, направленных на формирование активной жизненной позиции, раскрытие внутреннего мира подростка, выбор здорового образа жизни. Данная работа проводится на основе договоров центра “Семья” с образовательными учреждениями Самарской области.

Мероприятия вторичной профилактики (оказание социальной помощи детям, оказавшимся в трудной жизненной позиции, в частности детям, воспитываемым в замещающих семьях) осуществляются путем проведения тренингов и индивидуальных консультаций, направленных на завершение ситуации травмы, связанной с расставанием с биологическими родителями.

В рамках третичной профилактики оказывается социально-психологическая помощь детям, находящимся в критических ситуациях. Психологическая помощь осуществляется с использованием технологии экстренного психологического консультирования детского телефона доверия, а также реабилитации пострадавших в реабилитационном стационаре ГБУ СО “Областной центр социальной помощи семье и детям”.

В Самарской области реализуются конституционные права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами вне зависимости от места их проживания, предусмотренные Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. “Об образовании в Российской Федерации”⁴, который предусматривает особенности организации образовательного процесса для указанной категории обучающихся.

Согласно совместному Приказу министерства образования и науки Самарской области и министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области от 31 декабря 2014 г. № 414-ОД/697 “О создании в Самарской области психолого-медико-педагогических комиссий”⁵ в области функционируют 22 ПМПК (1 центральная и 21 территориальные). Создание указанных комиссий на принципах независимости и межведомственности позволяет

учитывать мнение разных ПМПК (обоих министерств) при вынесении юридических значимых решений в спорных случаях, что позволяет минимизировать количество ошибок в заключениях комиссий и количество нарушений при организации получения образования детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья.

В ст. 15 Закона Самарской области от 2 апреля 1998 г. № 2-ГД (ред. от 7 февраля 2014 г.) “Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области”⁶ внесены дополнения, регулирующие деятельность ПМПК, что обеспечивает функционирование данных структур в ведомстве социальной защиты населения и их межведомственное взаимодействие с учреждениями других ведомств, формирование рекомендаций по оказанию психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи (консультирование родителей и лиц, их заменяющих), комплекс реабилитационных и других медицинских мероприятий (коррекционно-развивающей помощи). За 2014 г. в центрах диагностики и консультирования прошли обследование 60 232 ребенка в возрасте от 0 до 18 лет, из них детей, имеющих инвалидность: 5099 детей из числа детей-сирот; 6130 детей, оставшихся без попечения родителей.

В Самарской области получали поддержку и развитие все формы жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: усыновление, опека и попечительство, приемная семья и патронатная семья. На учете в органах опеки и попечительства Самарской области на начало 2015 г. состоит 10 632 чел. (в 2013 г. - 10 618 чел.). Число выявленных в 2014 г. детей, оставшихся без попечения родителей, - 1505 чел. (в 2013 г. - 1601 чел.), постепенно уменьшается. Увеличилось число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в замещающую семью граждан, из числа выявленных: в 2014 г. 76,4 % (в 2013 г. - 70,2 %).

Самарская область является инициатором создания в России в 1995 г. такой новой формы передачи ребенка на воспитание в семью, как приемная семья, которая в дальнейшем получила развитие в ряде регионов Российской Федерации.

В 2014 г. на воспитание в семью передано детей, оставшихся без попечения родителей:

- на усыновление - 152 ребенка (усыновлений иностранными гражданами не было), в 2013 г. - 155;

- под опеку и попечительство - 553 ребенка (в 2013 г. - 634);

- в приемные семьи - 450 детей (в 2013 г. - 429);

- на патронатное воспитание - 25 детей (в 2013 г. - 27).

На 1 января 2015 г. по Самарской области под опекой и попечительством находились 5809 детей, в приемных семьях воспитываются 3783 ребенка.

В региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, по состоянию на 1 января 2015 г. состоят на учете 1014 детей (на 1 января 2014 г. - 1336 детей), из них:

- 386 детей-инвалидов;
- 350 детей в возрасте старше 15 лет;
- 145 детей с отклонениями в развитии;
- 58 детей ВИЧ-инфицированных.

Состояние работы в области с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, характеризуется следующими данными:

В Самарской области финансирование расходов на содержание детей в замещающих семьях на протяжении всего периода с 1995 г. осуществляется из областного бюджета:

- 2012 г. - 812 117 000 руб.;

- 2013 г. - 918 300 000 руб.;

- 2014 г. - 953 980 000 руб. (741 728 000 руб. - выплаты на содержание детей, 212 252 000 руб. - вознаграждение приемным родителям и воспитателям).

Ежемесячные выплаты в 2014 г. на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях составили 6884 руб., размер вознаграждения - 3359 руб. Приемным родителям размер вознаграждения повышается при взятии на воспитание детей-инвалидов в 1,5 и 2,0 раза.

Проблемным вопросом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является обеспечение их жилыми помещениями по достижении 18 лет. Численность таких детей, имеющих право на получение жилья бесплатно, на 1 января 2015 г. составляет 1547 (в 2014 г. - 2000). Такая ситуация сложилась по причине отсутствия конкретной системы финансирования

Информация о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Самарской области (2012-2014 гг.)

	2012	2013	2014
Всего детей выявлено и учтено на конец отчетного года, из них устроены:	1676	1601	1505
- в образовательные организации (детские дома, школы-интернаты)	106	44	23
- в медицинские организации (дома ребенка)	132	88	43
- в организации, оказывающие социальные услуги (пансионаты для детей-сирот)	91	44	38
- переданные на безвозмездную форму опеки (попечительства)	703	651	600
- переданные на возмездную форму опеки (попечительства) (приемные семьи)	144	191	206
- под предварительную опеку (попечительство)	426	508	275
- на патронатное воспитание	0	1	2
- на усыновление	80	74	68

Динамика образования приемных семей в Самарской области (2012-2014 гг.)

	2012	2013	2014
Число приемных семей в Самарской области	2408	2458	2533
Число детей, воспитывающихся в приемных семьях	3611	3573	3783

Динамика возвращения детей в родные семьи (2012-2014 гг.)

	2012	2013	2014
Число детей, возвращенных в родные семьи	202	208	233

Сведения о лишении родительских прав (2012-2014 гг.)

	2012	2013	2014
Численность детей, родители которых лишены родительских прав	1095	937	972
Численность детей, у которых лишены родительских прав оба или единственный родитель	612	587	582
Численность родителей, лишенных родительских прав	1015	868	903
Численность родителей, ограниченных в родительских правах	157	212	175
Численность родителей, восстановленных в родительских правах	33	44	37

Динамика случаев отказа матерей от новорожденных (2012-2014 гг.)

	2012	2013	2014
Численность детей, от которых матери отказались при рождении	137	121	115

строительства жилья для указанной категории детей. Надежда на обеспечение их жильем органами местного самоуправления провалилась из-за отсутствия финансовых средств. Выделяемые средства разными министерствами на федеральном и региональном уровне расходуются без системы и единого управления.

Для осуществления реального управления в сфере опеки и попечительства представляется целесообразным:

1) отнести опеку и попечительство к государственной задаче и создать единую государственную систему, которая должна включать все уровни власти: федеральную, субъектов Федерации, местное самоуправление. Необходимо создать на федеральном уровне министерство (федеральную службу) по делам семьи и демографического развития, обладающую всей полнотой власти, с включением в его состав учреждений, участвующих в реализации семейной политики, с целевым распределением финансовых средств, формируемых на всех уровнях власти. Подчиненные указанному министерству или взаимодействующие с ним единые департаменты должны быть в субъектах Федерации и на уровне местного самоуправления. Существующее на настоящий момент положение, когда органом опеки и попечительства, согласно федеральному закону, является субъект Федерации, а реальным исполнителем задач - органы местного самоуправле-

ния без необходимых для того средств, не решит эту важную государственную задачу, так как государство сегодня является только наблюдателем процесса;

2) решению задач семейной политики и демографического развития страны могло бы способствовать принятие Федерального закона "О семье", охватывающего все отношения в семье и отношения семьи и государства.

¹ Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 авг. 2014 г. № 1618-р.

² Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Рос. Федерации от 9 окт. 2007 г. № 1351.

³ О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы : указ Президента Рос. Федерации от 1 июня 2012 г. № 761.

⁴ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ.

⁵ О создании в Самарской области психолого-медико-педагогических комиссий : приказ министерства образования и науки Самарской области и министерства социально-демографической и социальной политики Самарской области от 31 дек. 2014 г. № 414-од/697.

⁶ Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области : закон Самарской Губернской Думы от 2 апр. 1998 г. № 2-ГД.

Поступила в редакцию 04.02.2016 г.