

**О проблемах реализации государственной политики
по обеспечению защиты прав детства в системе общего
образования Республики Марий Эл**

*Швецова Г.Н.,
Министр образования Республики Марий Эл,
доктор педагогических наук, профессор*

25 марта 2010 г.

Уважаемые участники и гости окружной конференции!

В научной литературе, посвященной современным аспектам социальной защиты семьи и охране детства, прослеживается три концептуальных направления:

Первое направление – *социальная защита семей*. В отечественной специальной литературе проблемы, связанные с социально-политическими аспектами защиты семей нашли отражение в работах Айвазовой С.Г., Романенко Л.М., Шипицыной Л.М., Дементьевой И.Ф., Смирновой Е.О., Собкина В.С., Асадулиной О.Э., Новаковской А.А., Вершинина В.Н.

Второе направление – *охрана детства и права ребенка*. Данное направление получило развитие в работах Выготского Л.С., Добренькова В.И., Кравченко А.И., Алексеевой Л.С., Меновщикова В.Ю., Ивановой Н.П., Заводилкиной О.В., Балкина Ж.К., Божович Л.И., Баранова А.А., Лисиной М.И., Рузской А.Г., Мухиной В.С., Немытиной М.В., Осиповой С.В.,

Савельевой Н.М., Хохловой В.А., Римашевской Н.М. Они рассматривают проблемы социальной защиты семьи и прав ребенка с позиций социальной ответственности государства и гражданского общества.

Третье направление – *социальное сиротство*. В отечественной специальной литературе проблемы, связанные с социальным сиротством нашли отражение в работах Рошаля Л.М., Альтшулера Б.Л., Басиловой Т.А., Брутмана В.И., Северного А.А., Стребелевой Е.А., Зарецкого В.К., Дубровской О.М., Ослона В.Н., Холмогоровой А.Б., Леонтьева А.Н., Иванова Н.П., Сапрыкиной Т.Н., Акимовой М.Н., Астоянц М.М., Абдулиной О.П.

В рамках данного концептуального направления отечественные специалисты рассматривают развитие личности ребенка в процессе социальных отношений, в которых родители выступают в качестве важнейшего источника развития, поэтому нахождение ребенка в состоянии сиротства приводит к серьезным депривационным симптомам.

Большинство исследователей (Авдеева Н.К., Мухина В.С., Ослон М.О., Семья Г.В. и др.) выделяют три основных вида депривации: *эмоциональную, сенсорную и социальную*. Под *эмоциональной депривацией* понимают длительное отсутствие ласки, заботы, человеческого тепла и понимания, т.е. всякую продолжительную эмоциональную изоляцию. Многие авторы приравнивают понятие эмоциональной депривации к получившему широкое хождение термину «отсутствие материнской заботы». Однако последний термин носит более общий характер

и, как правило, включает в себя понятие социальной депривации, т.е. результат недостаточных социальных влияний (безнадзорности, бродяжничества, изоляции от психически здоровых людей и пр.). В широком смысле, под депривацией понимается неполучение благ, являющихся общепризнанно необходимыми в обществе и недостаток которых препятствует ведению нормального образа жизни. Это лишение человека жизнеобеспечивающих условий. Среди основных причин депривации рассматриваются: бедность и социальное неравенство, продолжительность жизни населения, уровень общего и репродуктивного здоровья, социальная разобщенность и расширение девиантного поведения.

К специфическим функциям **образования** как социального института относятся организация работы органов опеки и попечительства, определение форм жизнеустройства несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей (усыновление, опека и попечительство, приемная семья, патронатное воспитание, государственные учреждения). **Здравоохранение** выполняет такие социально значимые функции, как ведение круглосуточного приема, содержание и воспитание в учреждениях здравоохранения детей в возрасте до трех лет, оставшихся без попечения родителей. Органы **социальной защиты** занимаются в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактической работой, обеспечивает социальный патронаж.

Таким образом, *институт семьи* замещающей (опекунской, приемной, патронатной) призван осуществить воспитательную,

хозяйственно-экономическую и рекреативную функции. Это общепризнанно. Однако отсутствие единой государственной концепции разъединяет усилия различных ведомств и даже приводит к разрыву в их практической деятельности, отстаивании ведомственных интересов. Кроме того, система государственной помощи в последние десять лет была в основном направлена на коррекцию негативных явлений в семьях, а не на устранение их причин. Малоэффективна государственная политика поддержки кровных семей. Семья не рассматривается как полноценный субъект и партнер государственных инициатив в области воспитания и социализации детей. В результате существует опасность создания большого числа замещающих семей с одновременным распадом кровных семей. Подтверждением этому является тот факт, что при увеличении числа приемных семей продолжается рост числа родителей, лишенных родительских прав, рост среди детей числа социальных сирот.

Фиксируемый в течение ряда лет рост числа детей, лишенных права жить и воспитываться в семье, является одним из показателей системного кризиса общества и фактором сохранения социальной напряженности. Сложилось острое противоречие между необходимостью обеспечить нормальную жизнедеятельность и полноценное развитие каждого ребенка и не соответствующими этому возможностями многих семей. Причины этого лежат в основном в плоскости несовершенства законодательной базы:

- часть законов уже не соответствует реальной ситуации;
- законодательно закрепленные алиментные обязательства родителей при разводе не выполняются, подходы к реализации этой нормы закона не отработаны;
- при решении жилищных споров закон исходит из защиты прав собственника, а не жилищных прав несовершеннолетнего;
- законодательно не отработаны подходы к решению проблемы пользования закрепленным за ребенком жилым помещением в квартире родителей, лишенных родительских прав, при достижении совершеннолетия;
- размеры ежемесячных детских пособий крайне низки по сравнению с величиной прожиточного минимума, что особенно негативно сказывается на уровне жизни неполных семей или таких, где родители являются работниками бюджетной сферы или студентами.

Осуществляемая в Российской Федерации в рамках проводимого разграничения полномочий передача ряда социально значимых функций, в том числе, в сфере защиты семьи и детства, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления создает более благоприятные условия для создания эффективных механизмов защиты прав ребенка, так как приближает объект управления (семья и дети) к органам управления, ответственным за реализацию соответствующих функций.

В полном объеме реализовать эти функции невозможно без нормативного закрепления стандартов, обязательных

к исполнению на всей территории Российской Федерации и усилением надзора за результатами. В связи с этим в комплекс первоочередных мер по социальной защите семей и охране детства на федеральном уровне, на наш взгляд, должны быть включены такие направления, как: обеспечение права ребенка на жилище и охрана здоровья, право детей-инвалидов на реабилитацию и образование, обеспечение отдыха и досуга детей, проблемы реабилитации детей, вступивших в конфликт с законом, создание информационного пространства, дружественного детям, обеспечение права ребенка на семью, профилактика социального сиротства. По этим направлениям существуют действующие и разработаны проекты новых нормативных правовых актов, также имеются и алгоритмы управленческих решений по их реализации. В то же время целостная система защиты прав детей в настоящее время отсутствует, что является одной из основных причин кризисных явлений в области семьи и детства в нашей стране.

Новый этап развития системы социальной защиты детей в нашей республике, который можно назвать «профилактика, выравнивание, деинституционализация», включает следующие направления работы:

- профилактика и раннее вмешательство;
- усыновление / удочерение;
- развитие альтернативных форм семейного устройства детей;
- реорганизации детских учреждений интернатного типа (деинституционализация);
- выделение детей групп риска и работа с ними;

– управление и межведомственная координация работы по социальной защите детей.

Более подробно остановлюсь на только одном направлении работы. Мы много внимания уделяем поддержке семей, имеющих детей с ограниченными возможностями здоровья. В 2009 году количество детей данной категории в республике составило 5877 человек, из них 5704 человека обучается в образовательных учреждениях. 1215 человек или 21% от детей с ограниченными возможностями здоровья составляют дети-инвалиды.

В республике существует дифференцированная система специального (коррекционного) образования, включающая: 46 дошкольных образовательных учреждений компенсирующего вида и 137 специализированных групп при дошкольных учреждениях комбинированного вида, 9 специальных (коррекционных) образовательных учреждений для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, 34 специальных (коррекционных) класса при образовательных учреждениях общего вида, 5 образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи. Созданные в четырех муниципальных образованиях центры психолого-педагогического и медико-социального сопровождения выполняют задачи комплексного сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детей-инвалидов. В них функционируют службы (лаборатории) ранней помощи, осуществляющие диагностику детей раннего возраста, организующие коррекционно-развивающие

занятия и мониторинг динамики развития детей. В результате проводимой работы (занятий и медикаментозной терапии) более 60% детей дошкольного возраста, имевших показатели развития, отличающихся от нормативных, достигли условно возрастной нормы.

Реализация направления ПНПО «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов» будет организована на базе ГОУ Республики Марий Эл «Лицей Бауманский», который определен региональным центром дистанционного обучения детей-инвалидов. Организована работа республиканской психолого-медико-педагогической комиссии для определения контингента детей-инвалидов, которым рекомендовано обучение с использованием дистанционных образовательных технологий и ведется комплектование классов, проведено обучение учителей. Во втором квартале 2010 года планируется организовать обучение детей-инвалидов и их родителей (иных законных представителей) пользованию комплектом оборудования в процессе дистанционного обучения.

Участие Республики Марий Эл в российско-бельгийском проекте по психолого-педагогическому и медико-социальному сопровождению детей с ограниченными возможностями здоровья позволило упорядочить работу и придать системе психолого-педагогического и медико-социального сопровождения более организованный характер, а также открывает новые возможности для работы в этом направлении.

Проведенный в 2009 году в нашей республике анализ семей, оказавшихся в социально опасном положении, состоящих на учете, показал, что среди них самой многочисленной категорией являются неполные семьи – 40%, семьи, в которых родители не выполняют своих обязанностей составляют 22%, семьи, имеющие детей, находящихся в социально опасном положении – 21,8%, многодетные семьи – 15%.

При исследовании в группы факторов социального риска, актуализирующие семейное неблагополучие отнесены:

– *социально-экономические факторы* (бедность семей, низкий уровень жизни, нерегулярность располагаемых доходов, жилищные условия, не отвечающие санитарным нормам или полное отсутствие жилья);

– *медико-социальные факторы* (тяжелые и хронические заболевания родителей, их инвалидность, заболевания детей, пренебрежение гигиеническими условиями и требованиями жизнедеятельности);

– *социально-демографические факторы* (многодетность, неполнота семьи, наличие несовершеннолетних родителей или «сводных» детей),

– *социально-психологические факторы*, влияние которых определяется деструктивными эмоционально-конфликтными отношениями супругов и детей, деформацией ценностных ориентаций родителей, их частичной или полной педагогической несостоятельностью

– и *криминальные* или *асоциальные факторы*, связанные с такими проблемами, как алкоголизм, наркомания, аморальный и паразитический образ жизни, наличие судимых членов семьи, разделяющих нормы и традиции преступной субкультуры.

Комбинация факторов социального неблагополучия, характерная для различных групп семей, позволяет типологизировать 1520 семей Республики Марий Эл, находящихся в социально опасном положении по следующим основным признакам: многодетные семьи – 268 (16,5%), неполные семьи – 642 (39,5%), где родители не выполняют надлежащим образом своих обязанностей – 371 (23%), семьи, имеющие детей, находящихся в социально опасном положении – 329 (20,4 %), и семьи, в которых зафиксированы факты жестокого обращения с детьми – 10 (0,6%).

За истекший год в нашей республике по исковым заявлениям органов опеки и попечительства за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей районными и городскими судами были лишены родительских прав 224 человека и ограничены в родительских правах 18 человек в отношении 348 несовершеннолетних (для сравнения в 2008 году лишены родительских прав 273 человека и ограничены в родительских правах 19 человек в отношении 382 детей). И хотя впервые за последние годы в 2009 году уменьшилось количество родителей, лишенных родительских прав, масштаб социального сиротства в республике остается большим.

В трудной жизненной ситуации на территории республики находились 64052 ребенка, из них: 75,5% – дети, проживающие в малоимущих семьях, 4,6% – дети-сироты, 4,2% – дети-инвалиды, 10% – дети с ограниченными возможностями здоровья.

В настоящее время трудно найти семью, которая могла бы быть достаточно уверенной не только за будущее своих детей, но и за благополучное настоящее. Более 30% российских семей живет в условиях откровенной бедности, поэтому преодоление кризисных явлений в семье лежит, прежде всего, в плоскости решения политических и социально-экономических проблем.

Органами опеки и попечительства Республики Марий Эл представлены в районные и городские суды заключения в защиту прав и интересов 847 несовершеннолетних. Только в 2009 году выявлено 437 детей-сирот, устроено в замещающие семьи и возвращены в биологические семьи 262 несовершеннолетних, 160 детей переведено на полное государственное обеспечение в учреждения образования, здравоохранения, социальной защиты и профобразования. Несмотря на проявление негативных последствий пребывания детей в учреждениях образования (замедленные темпы развития, отклонения в психическом развитии, проблема социальной адаптации в будущем) последние, зачастую, остаются для них единственно возможным местом проживания. К факторам, способствующим эффективному функционированию системы жизнеустройства, по мнению большинства населения (85,7%), относится в первую очередь оказание содействия государственных органов.

Используемые политические методы государственного регулирования социальной защиты семьи и охраны детства исходят из того, что, именно семья может защитить ребенка и создать условия для полноценного его развития. Современный институт приемной семьи представлен, в первую очередь, семейными формами устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: усыновление, опека, попечительство, приемная семья, а также патронатное воспитание, семейно-воспитательные группы, детские деревни и т.п., каждая из которых имеет свою организационно-правовую форму и коллизии реализации. Так, на протяжении последних лет большой критике подвергается международное усыновление из-за наличия спорных, неурегулированных вопросов, а страдают от этого дети, у которых и без того трудная судьба. Поэтому необходимо обеспечить жесткий социальный контроль и активизировать работу по привлечению российских граждан к делу социальной защиты детей-сирот, но не останавливать процесс международного усыновления.

В большинстве случаев опека в России является родственной опекой.

Проведенное исследование еще раз доказало, что опеку зачастую оформляют близкие родственники ребенка, чаще всего, бабушки и дедушки. Это способствует успешной адаптации, однако вызывает трудности с дисциплиной подопечных и их успеваемостью в школе. Тревожным фактом в функционировании опекунских семей является негативное

отношение опекунов и попечителей к родителям ребенка – у 47% респондентов, что напрямую может сказаться на качестве воспитания подопечных.

Достаточно противоречива организационно-правовая форма приемной семьи. Так приемным родителям предусмотрено вознаграждение за труд, однако это не является заработной платой. Согласно международному опыту организации приемной семьи она должна быть профессиональной, что также пока не реализовано в России. Респонденты-усыновители не скрывают от ребенка того, что он приемный. Это говорит о том, что в сознании российских граждан укрепляется мысль о том, что ребенок должен знать о своем происхождении. Приемными родителями становятся чаще всего женщины в возрасте от 43 до 53 лет, имеющие среднее техническое и среднее специальное образование, не работающие, состоящие в браке.

Патронатное воспитание является новой формой семейного устройства детей, при которой законное представительство не передается в полном объеме семье, взявшей ребенка на воспитание, а права и обязанности по защите прав ребенка разграничены между таким патронатным воспитателем и органом опеки и попечительства или его уполномоченным учреждением. Это аналог широко применяемой за рубежом формы помещения детей в так называемые фостеровские семьи, благодаря которой во всем мире многие дети получили возможность воспитываться в семье, а не в детском учреждении.

В ряде регионов Российской Федерации, например, в Самарской и Нижегородской областях, Чувашской и Мордовской республиках, Республике Марий Эл, Красноярском и Краснодарском краях созданы экспериментальные учреждения органов опеки и попечительства, так называемые школы принимающих родителей. Такие учреждения проводят подготовку кандидатов в патронатные воспитатели, используют социально-психологические технологии подготовки и обследования семьи, заметно отличающиеся от формальных действий, обычно используемых органами опеки и попечительства; оказывают детям и семьям сопроводительную помощь после помещения приемного ребенка в семью, и, тем самым, повышают процент успешности и стабильности размещения детей в патронатных семьях, уменьшают долю вторичных отказов от детей.

В нашей республике процесс подбора, подготовки кандидатов в опекуны и приемные родители, а также дальнейшее профессиональное сопровождение замещающих семей осуществляет государственное образовательное учреждение «Центр психолого-педагогической реабилитации и коррекции, подготовки семей для принятия детей и их профессионального сопровождения», где за 2,5 года прошли обучение 250 кандидатов в приемные родители.

Проект этого Центра «Организация и развитие деятельности по подбору, подготовке, сопровождению и поддержке замещающих семей» по результатам конкурсного отбора на условиях софинансирования получил грантовую поддержку от Фонда

поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в размере 1 млн. 728 тысяч рублей. Софинансирование составило 1 млн. 126 тысяч рублей. При финансовой поддержке данного Фонда проведена коррекционно-оздоровительная смена для приемных семей на базе государственного учреждения Республики Марий Эл «Санаторий «Чародейка», республиканский конкурс «Лучшая приемная семья», фестиваль детского творчества «Золотые россыпи Марий Эл» для детей-сирот, воспитывающихся в замещающих семьях.

По состоянию на 1 января 2010 года на всех формах семейного устройства проживает 2089 детей (74%), лишенных родительского попечения, из них в опекунских семьях проживает 1519 несовершеннолетних, в приемной семье – 565, в патронатных семьях – 5 человек. Анализ результатов работы с 2007 по 2010 годы свидетельствует о положительной динамике усыновления детей сирот гражданами Российской Федерации.

Организация комплексного медико-социально-педагогического сопровождения семьи и ребенка, информационно-просветительская и коррекционная работа с родителями позволили возвратить в прошедшем году в родные семьи 331 ребенка, получили социальную реабилитацию в специализированных учреждениях социальной защиты и образования 704 несовершеннолетних, оказавшихся в социально-опасном положении.

С целью контроля за условиями жизни и воспитания несовершеннолетних органами опеки и попечительства в 2009 году

проведено 4492 обследования семей, из них: 1057 посещений неблагополучных семей, 3435 – посещений замещающих семей. Мониторинг ситуации по жестокому обращению родителей с детьми показывает снижение таких фактов на территории республики: в 2007 году – 15, в 2008 году – 36, в 2009 году – 12 случаев.

Система формального социального контроля в структуре института приемной семьи представлена деятельностью органов опеки и попечительства и правового института Уполномоченного по правам ребенка. Система неформального социального контроля опирается лишь на субъективное понимание приемными родителями своих функций. Создание системы гражданского контроля в структуре института приемной семьи позволит деперсонализировать функционирование в целом и отдельных структурных элементов в частности, при диагностике готовности населения участвовать в решении проблем детей-сирот и видеть реальную картину мотивов деятельности приемных родителей.

Мы считаем, что **система гражданского контроля**, которая позволит добиться конкретных действий по реформированию и трансформации сиротских учреждений в центры по семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является необходимым условием развития института приемной семьи.

Основная причина деформации детства воспитанников сиротских учреждений по нашему мнению связана с дефицитом доступа к ресурсам семьи (социальным, экономическим,

воспитательно-образовательным и т.д.). Главным же последствием деформации становится то, что детям-сиротам не удается освоить весь комплекс необходимых социальных ролей и сформировать те личностные качества и свойства, которые необходимы для адекватного восприятия социальной реальности и успешной интеграции в ней. Результатом неуспешной, «асимметричной» социализации, является личность с искаженным восприятием социальной реальности, неспособная адаптироваться и интегрироваться в обществе.

В республике сопровождение бывших воспитанников осуществляется по следующим направлениям: помощь в тяжелых жизненных ситуациях (особенно по вопросам жилья, потери документов), организация отдыха в загородных оздоровительных лагерях в период каникул и проживание в школе-интернате или детском доме в выходные и праздничные дни, связь социальной службы с педагогами и администрациями профессиональных учебных заведений по вопросам учебы, адаптации, особенностей личности, их отношений с родственниками, посещение выпускников в период их обучения в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования работниками государственных образовательных учреждений. Ведется банк данных выпускников государственных учреждений, в который занесена информация на 550 детей-сирот. Реализуется проект программы повышения социальной компетенции выпускников интернатных учреждений, обучающихся в учреждениях профессионального образования. Мероприятия

программы направлены на оказание поддержки выпускникам интернатных учреждений в возрасте от 16 до 23 лет в решении проблем их самообеспечения, реализации собственных возможностей и преодоление сложных жизненных ситуаций формирование умений для успешной интеграции в обществе. 90% выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолжает учебу в профессиональных учебных заведениях республики. В 2008 году трудоустроено – 68 чел, в 2009 году – 75 человек.

Нам представляется, что для преодоления проблем существующих явлений требуются:

- разработка системы профилактики социального сиротства, основанной на принципах комплексности, системности, преемственности, непрерывности с учетом муниципальной специфики;

- совершенствование социальной инфраструктуры в области социальной помощи и поддержки материнства и детства;

- создание региональных механизмов деинституционализации сиротских учреждений в соответствии с разработанными на федеральном уровне направлениями семейной политики;

- формирование региональных программ профессиональной подготовки и сопровождения социального родительства;

- обобщение, систематизация и оценка факторов функционирования института приемной семьи в условиях современной России;

– проектирование индивидуальных программ адаптации детей-сирот в условиях приемной семьи и методических рекомендаций для приемных родителей.

Таким образом, одна из задач сегодняшней конференции объединить усилия и определить перспективы совместной деятельности.

Благодарю за внимание!
