

УДК 310

### Системный подход к решению общенациональной проблемы сиротства: взаимодействие государственных и негосударственных структур в решении проблемы сиротства



#### **Кореньюк А.А.**

Аспирант кафедры государственного, муниципального управления и социальной инженерии Российского государственного социального университета, консультант Управления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних Департамента социальной защиты населения города Москвы

*Улучшение положения детей – одна из основных стратегических задач государства. В решение проблемы социального сиротства вовлечены органы законодательной и исполнительной власти, государственные учреждения, российские общественные институты, международные организации, научное сообщество.*

*Привлечение негосударственных структур, в том числе индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги в социальной сфере, включение их в решение общенациональной задачи устранения социального сиротства будет обеспечивать максимальный эффект в исследуемой сфере.*

*Ключевые слова: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, негосударственные организации, принципы социально значимой системности и масштабной координации, попечительские и общественные советы.*

В настоящее время российская система защиты семьи и детства переживает период активной модернизации. Улучшение положения детей признается одной из основных стратегических задач государства. В решение проблемы сиротства вовлечены органы законодательной и исполнительной власти, государственные учреждения, российские общественные институты, международные организации, научное сообщество.

Приоритетом Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг. определен переход от семейной политики, ориентированной преимущественно на семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации, к политике семейного благополучия, ответственного родительства и поддержания социальной устойчивости семьи.

Профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства провозглашена в Национальной стратегии действий в интересах детей важнейшей задачей государственной политики Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защиты населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, а также органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции) [1, ст. 4].

Анализ документографического материала показал, что исполнение Плана первоочередных мероприятий до 2014 г. по реализации важнейших

положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг. осуществляют органы государственной власти. На федеральном уровне закреплён перечень субъектов, участвующих в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Это стало одним из важнейших механизмов включения ряда государственных органов и организаций в работу по профилактике социального сиротства и предупреждению социального неблагополучия семей.

Вместе с тем общественные объединения и негосударственные организации не вовлечены в деятельность по реализации мероприятий плана. По мнению автора, общественность должна принимать участие в обсуждении государственной политики в отношении семей с детьми и участвовать в ее реализации.

Участие общественных и негосударственных организаций в решении проблемы сиротства носит локальный характер и в ряде случаев основывается лишь на оказании благотворительной помощи, а не на решении проблемы социального сиротства. Отсутствие координации действий и системности в работе негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в системе профилактики, не позволяет использовать весь потенциал общества, эффект синергии и масштабируемости.

Полноценное решение проблемы социального сиротства в России возможно только при условии объединения усилий государственных, общественных и различных негосударственных структур. Органам государственной власти и руководителям негосударственных организаций необходимо рассматривать профилактику социального сиротства в качестве задачи, которую решают не только государственные организации, но и негосударственные и общественные объединения.

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти, общественных объединений и негосударственных организаций, действующих в сфере профилактики сиротства, должно основываться на принципах социально значимой системности и масштабной координации, выраженной в тесном организационном взаимодействии и информационно-коммуникативном единстве [2, с. 174-175].

Главной задачей деятельности общественных организаций, занимающихся в сфере профилактики социального сиротства, должно стать проведение работы как с трудными детьми, проживающими в «неблагополучных» семьях, так и с воспитанниками организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – организации для детей-сирот). Важно, чтобы «трудные» дети и воспитанники организаций для детей-сирот участвовали в мастер-классах, тренингах, фестивалях и концертах.

Разработка механизмов привлечения профильных некоммерческих организаций, организаций

бизнеса, индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги в социальной сфере, включения их в деятельность по решению проблемы сиротства будет способствовать расширению круга участников решения проблемы. Пока же этот процесс набирает силу и носит несколько стихийный и разрозненный характер.

Таким образом, деятельность общественных объединений должна способствовать привитию у детей группы риска интерес к досуговой и спортивной деятельности, развивать их способности, приобщать их к культуре, знакомить с искусством.

Эффективный результат работы субъектов профилактики социального сиротства невозможен без комплексной и системной работы всех субъектов профилактики. Вся работа в данном направлении должна проводиться с использованием научного подхода к организации профилактической деятельности, обмена опытом между государственными и негосударственными структурами.

Указом Президента РФ определено, что деятельность по защите прав и интересов детей-сирот необходимо осуществлять при активном участии волонтеров и некоммерческих организаций [3]. Для открытости организаций для детей-сирот, успешной социализации воспитанников этих организаций необходимо создание условий для взаимодействия организаций для детей-сирот с негосударственными, в том числе общественными и религиозными организациями, благотворительными фондами, а также отдельными гражданами – волонтерами в деятельности по воспитанию, обучению, развитию и социальной адаптации детей, находящихся в организации для детей-сирот, подготовке их к самостоятельной жизни после выпуска из этой организации либо подготовке к проживанию в замещающей семье.

Сотрудничество с волонтерскими организациями – это эффективный способ объединения усилий и ресурсов общества и государства в решении проблем социальной адаптации воспитанников организаций для детей-сирот. Деятельность волонтерских организаций осуществляется на основании договоров о сотрудничестве, заключаемых между учреждениями и волонтерскими организациями. Таким образом, организации самостоятельно определяют общественные и волонтерские организации для сотрудничества.

В целях осуществления контроля со стороны гражданского общества в Москве в организациях для детей-сирот были созданы Попечительские советы. Попечительские советы принимают непосредственное участие в деятельности организаций для детей-сирот, в частности, содействуют объединению усилий негосударственных и общественных институтов в решении материально-технических проблем учреждения, организации культурно-досуговых мероприятий, реализации значимых инициа-

тив, программ, проектов, направленных на социализацию воспитанников в обществе.

Институт попечительства получил достаточно широкое развитие в организациях для детей-сирот города Москвы. Попечительские советы активно участвуют в привлечении благотворительных взносов и пожертвований физических и юридических лиц, но в то же время не в полной мере принимают участие в содействии организациям для детей-сирот по устройству детей на семейные формы устройства, оказании помощи выпускникам в социализации и адаптации к жизни в обществе, внедрении инноваций в учреждении. Вместе с тем существует вероятность формального подхода членов Попечительского совета в связи с недостаточной мотивацией активизации его деятельности либо намерений взять на себя функцию контролирующего органа, ставя перед собой основную задачу в принятии решений, обязательных для исполнения администрацией учреждения.

Учитывая, что в Указах Президента Российской Федерации и федеральных нормативно-правовых актах функции и полномочия Попечительских советов организаций для детей-сирот не определены, автор считает целесообразным разработать типовое Положение о Попечительском совете организаций для детей-сирот на региональных уровнях, например, Департаментом социальной защиты населения города Москвы, что не противоречит Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». И далее разработать и в других субъектах Российской Федерации.

Положительным примером может служить опыт Министерства образования, науки и культуры Архангельской области, разработавшего Положение о Попечительском совете учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в котором определены принципы, цели и задачи Попечительского совета [4].

Кроме того, в 2012 г. при Департаменте социальной защиты населения города Москвы создан Общественный совет по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (далее – Общественный совет).

В 2013 г. состоялось 3 заседания Общественного совета. Членами совета была рассмотрена модель профилактики социального сиротства и развития семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве и внесены предложения по ее дополнению, рассмотрен проект типового положения о Центре содействия семейному воспитанию, а также рассмотрены вопросы участия некоммерческих организаций в реализации модели

и реформировании организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Таким образом, Общественный совет осуществляет независимый общественный контроль в сфере защиты прав, свобод и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, участвует в формировании общей политики в решении проблемы сиротства на уровне субъекта, а Попечительские советы принимают непосредственное участие в деятельности конкретных организаций для детей-сирот, в том числе по устройству детей-сирот в семьи граждан Российской Федерации.

Одним из важных условий реализации профилактики социального сиротства и развития семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, должна стать политика информационной открытости, направленная на предоставление обществу полной и объективной информации о целях и задачах социальной политики в области профилактики социального сиротства и развития семейных форм воспитания детей-сирот, ходе ее реализации, возникающих проблемах и путях их решения, предоставление возможности каждому жителю внести личный вклад в оказание социальной помощи семьям и детям в современных условиях, в том числе широкое вовлечение СМИ в решение обсуждаемой общенациональной задачи и активное использование интернет-технологий.

В настоящее время одной из основных проблем в этой сфере является отсутствие методического обеспечения сотрудников организаций для детей-сирот по взаимодействию с волонтерскими организациями. В целях обеспечения участия общественных объединений и иных негосударственных организаций в решении проблемы социального сиротства необходимо разработать Регламент взаимодействия организаций для детей-сирот с указанными объединениями и организациями. Здесь может быть использован положительный опыт города Санкт-Петербурга. Приказом Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 22 декабря 2011 г. № 285 «Об утверждении примерных форм Положения о Попечительском совете и Договора о совместной деятельности» утвержден единый порядок оформления договоров о совместной деятельности, заключаемых между подведомственными учреждениями и некоммерческими, негосударственными, благотворительными общественными организациями, осуществляющими деятельность на территории учреждения.

Количество органов и структур государственной власти, вовлеченных в решение проблемы сиротства, указывает на многосторонний подход к решению проблемы со стороны государства. Однако эффективность мер государственных органов власти в решении общенациональной проблемы может быть значительно выше с привлечением общественных институтов и негосударственных структур.

Таким образом, очевидна необходимость осознания всеми слоями общества и реализация принципов социально значимой системности проблемы сиротства для нации и масштабной координации в деле ее устранения, значительного снижения ее уровня.

Комплексный характер проблемы сиротства приводит к необходимости, с одной стороны, вовлечения различных структур и слоев общества в решение общенациональной задачи в русле государственно-общественного партнерства, а с другой стороны, к тесной координации всех субъектов управления этой проблемы [5, с. 28].

Необходимым условием качественного решения проблемы сиротства является привлечение всех указанных выше структур к реализации Национальной стратегии действий в интересах детей.

Одним из конкретных инструментов в решении рассматриваемой проблемы могла бы быть совместная разработка различными структурами типового Положения о Попечительском совете и Общественном совете в сфере опеки и попечительства на региональном уровне. С целью обмена и распространения лучшего опыта работы Попечительских советов города Москвы целесообразно внедрить в практику проведение «Круглых столов», семинаров, конференций с участием представителей Попечительских и Общественных советов и создание единой электронной системы управления знаниями по решению проблемы сиротства как базы данных информации, нормативно-правового, методического обеспечения, накоплению и распространению опыта в данной сфере. Такая система позволила бы также предоставить консультативную помощь как профессионалам, так и любому гражданину в режиме он-лайн, в том числе видеосвязи с помощью системы Скайп.

### Литература:

1. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901737405>
2. Алиев Н.Н., Коренюк А.А. Социальное сиротство в России: проблемы и принципы решения // Социальная политика и социология. – 2013. – № 2. – С. 174-175.
3. Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы». – URL: [www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70558772/](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70558772/)
4. Официальный сайт Правительства Архангельской области. – URL: <http://www.dvinaland.ru/power/departments/depobr/27317/> (по состоянию на 19.04.2014 г.).
5. Алиев Н.Н. Решение проблемы сиротства как фактор социальной сплоченности общества в современной России // Сборник материалов XIII Международного социального конгресса «Сплоченность общества и социальная справедливость: мировые тренды и российская реальность» (25-26 ноября 2013 г.). – М.: Изд-во РГСУ, 2014. – С. 28.

## System Approach to National Problem of Orphanhood: Cooperation of State and Non-State Structures

*A.A. Korenyuk*

*Russian State Social University (Moscow)*

*Child well-being is one of the main strategic aims of the state. Solution of the problem of social orphanhood involves legislative and executive bodies, state organizations, Russian social institutions, international organizations and scientific community. Involving of non-state organizations, including individual entrepreneurs acting in social sphere, in solution of national problem of social orphanhood would result in maximum effect.*

*Key words: orphans, children deprived of parental care, non-state organizations, principles of socially-important consistency and large scale coordination, supervisory and community boards.*

