

УДК 347.6 (07)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЕМЕЙНЫХ ВОСПИТАТЕЛЬНЫХ ГРУПП В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Манжула Е.В.

ФГБОУ ВПО «Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса», Шахты, Россия (346500, Ростовская обл., г. Шахты, ул. Шевченко, 147), e-mail: manjulaev@mail.ru

Исследуются особенности правового регулирования деятельности семейных воспитательных групп в России. Раскрыта сущность семейных воспитательных групп (СВГ), основания возникновения и прекращения их деятельности, правовой статус участников, особенности организации их деятельности, основные преимущества СВГ перед другими формами устройства детей в семью. В современном российском законодательстве наметились тенденции к урегулированию и закреплению правового обеспечения деятельности семейных воспитательных групп как на федеральном, так и на региональном уровне. Поскольку нормативная база для функционирования СВГ еще недостаточно разработана, ее формирование может быть возложено на специалистов социально-реабилитационных центров (СРЦ). Так, на базе Государственного учреждения Ростовской области СРЦ Азовского района открылась экспериментальная площадка, работающая по проекту «Социально-психологическое сопровождение семейной воспитательной группы». При создании семейной воспитательной группы в СРЦ Азовского района была определена команда специалистов, вошедших в службу сопровождения семейной воспитательной группы, и разработаны их должностные обязанности. В ходе деятельности СВГ выявляются проблемы и недоработки правового регулирования, поэтому в качестве первоочередной задачи видится принятие мер, направленных на унификацию федеральных и региональных актов нормотворчества, касающихся статуса субъектов СВГ.

Ключевые слова: семейная воспитательная группа, правовое регулирование, нормативная база, правовой статус.

LEGISLATIVE REGULATION OF FAMILY EDUCATIONAL GROUP IN RUSSIA: THE PROBLEMS AND PROSPECTS

Manzhula E.V.

FPBEI HE «South-Russian State University of Economics and Service», Shakhty, Rostov region, Russia (346500, Rostov region., Shakhty, Shevchenko Str., 147), e-mail: manjulaev@mail.ru.

Features of legal regulation of activity of family educational groups in Russia are investigated. The essence of family educational groups (FEG), the bases of emergence and the termination of their activity, legal status of participants, features of the organization of their activity, the main advantages of FEG before other forms of the device of children in a family is opened. Tendencies to settlement and fixing of legal support of activity of family educational groups were outlined in the modern Russian legislation both on federal, and at regional level. As the regulatory base is still insufficiently developed for functioning of FEG, its formation can be assigned to specialists of the social and rehabilitation centers (SRC). So on the basis of Public institution of the Rostov region of SRC of the Azov area, the experimental platform working on the project «Social and psychological support of family educational group» opened. At family educational group creation in SRC of the Azov area the team of the experts who have entered into an escort service of family educational group was defined, and their functions are developed. During activity of FEG problems and defects of legal regulation therefore as a priority taking measures, the directed on unification federal and regional laws concerning the status of subjects of FEG sees come to light.

Keywords: family educational group, legal regulation, regulatory base, legal status.

Введение

Анализ криминальной ситуации в России показывает, что уровни опасности и объема преступности несовершеннолетних, тенденции ее развития представляют реальную угрозу национальной безопасности страны. В число наиболее мощных криминогенных факторов длительного действия, характеризующих детерминационный комплекс преступности несовершеннолетних, входит кризис семьи как социального института, в связи с чем неуклонно растет число социальных сирот [2]. Отечественный и зарубежный опыт профилактики сиротства убедительно доказывает: следует избегать воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, в государственных учреждениях. Сегодня в России, как и во всем мире, все больше осознается важность и ценность семьи как естественной среды, необходимой для полноценного воспитания ребенка. Впервые о необходимости создания механизма, который позволил бы сократить число интернатских детей, сказал президент Д. Медведев в своем ежегодном послании Федеральному Собранию: «Самая естественная, самая лучшая среда для развития ребенка – это семья. Детский дом, даже самый образцово-показательный, практически не в состоянии вырастить нормального человека, восполнить отсутствие любви и понимания» [8].

Новой и перспективной альтернативной формой устройства социальных сирот в семью является семейная воспитательная группа (СВГ). Однако опыт создания и деятельности СВГ показал, что правовое регулирование соответствующих отношений несовершеннолетними. Многие аспекты этих отношений не урегулированы или урегулированы не в полной мере. До настоящего времени не исследованной является юридическая природа СВГ. Дискуссионным является вопрос о правовой природе договора о пребывании ребенка (детей) в семейной воспитательной группе, что приводит как к появлению норм права, не адекватно регулирующих соответствующие отношения, так и к ошибкам в правоприменении. Довольно схематично урегулированы личные неимущественные и имущественные отношения между субъектами деятельности СВГ. Отсутствуют в законодательстве специальные решения в части ответственности воспитателей за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей.

Несовершенство действующего законодательства и ошибки при его применении обусловлены, прежде всего, недостаточным объемом научных исследований по проблемам деятельности СВГ. Таким образом, научные исследования, касающиеся особенностей их создания и функционирования, имеют как теоретическое, так и важное практическое значение, что свидетельствует об актуальности темы настоящего исследования.

Цель исследования

Цель настоящей работы состоит в комплексном изучении теоретических проблем и анализе имеющихся законоположений, определяющих правовую природу СВГ;

особенностей правового регулирования личных неимущественных и имущественных отношений, а также ответственности воспитателей за ненадлежащее исполнение обязанностей.

Объектом исследования является совокупность правоотношений, возникающих в процессе создания и деятельности СВГ.

Предметом научного исследования стали семейно-правовые и гражданско-правовые нормы, закрепленные в соответствующих нормативно-правовых актах, регулирующих отношения по созданию и деятельности СВГ.

Материал и методы исследования

Для достижения поставленной цели использовалась следующая совокупность методов исследования: теоретические (историко-сравнительный, сравнительно-сопоставительный); эмпирические (изучение документации, ретроспективный анализ собственного опыта, обобщение отечественного и зарубежного опыта работы с замещающими семьями).

Базой исследования стала созданная на базе Государственного учреждения Ростовской области социально-реабилитационного центра (ГУРО СРЦ) Азовского района экспериментальная площадка, работающая по проекту «Социально-психологическое сопровождение семейной воспитательной группы», а также СВГ, функционирующие в Ставропольском крае, Республике Удмуртия, Ленинградской области, г. Владивостоке и др.

Выводы и предложения, содержащиеся в работе, основаны на исследовании и оценке норм Конституции РФ, Семейного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ, Гражданского процессуального кодекса РФ, федеральных законов РФ, законов субъектов РФ и иных нормативно-правовых актов РФ.

Теоретической основой исследования выступают труды советских и российских ученых-специалистов в области семейного и гражданского права: М.В. Антокольской, Л.Р. Барашян, С.Н. Братуся, Н.В. Валуйскова, Я.Р. Веберса, Н.М. Ершовой, А.Е. Казанцевой, В.Н. Леженина, Н.С. Малеина, Л.М. Пчелинцевой, А.М. Рабец, С.А. Сорокина, и др.

Результаты исследования и их обсуждение

На федеральном уровне СВГ осуществляют свою деятельность на основании Постановления Правительства РФ от 27.11.2000 № 896 «Об учреждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» и Постановления Министерства труда и социального развития РФ от 29.03.2002 № 25 «Об утверждении рекомендаций по организации деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» [6; 7].

Субъекты Федерации проявляют инициативу и внедряют в жизнь альтернативные формы замещающих семей. В некоторых субъектах Российской Федерации (таких как Волгоградская область, Краснодарский край, Республика Башкортостан, г. Москва, Московская область) приняты законы и активно применяются такие формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, как патронат (передача ребенка на воспитание во временно замещающую семью), социальный патронат, зачисление детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в воинские части в качестве воспитанников, семейные воспитательные группы (СВГ). Более чем в 15 субъектах Российской Федерации (таких как Ростовская область, Ставропольский край, Республика Удмуртия) такая работа фактически ведется, а законодательная база на данный момент формируется.

Семейная воспитательная группа является структурным подразделением специализированного учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, обеспечивающим условия семейного воспитания с целью социальной адаптации и реабилитации ребенка, попавшего в трудную жизненную ситуацию. Это временная семейная форма жизнеустройства детей, при которой дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, помещаются в семью на период реабилитации. Дети, не имеющие установленного юридического статуса сироты, но помещенные на воспитание в социально-реабилитационные центры или приюты органов социальной защиты населения, могут временно, на срок до установления юридического статуса, помещаться в семьи граждан, которые становятся при этом воспитателями этих приютов или центров. Воспитатель СВГ является сотрудником специализированного учреждения и получает заработную плату в соответствии с трудовым договором и пособие на содержание воспитанника. В одной семейной воспитательной группе может содержаться от 1 до 3 несовершеннолетних.

Семейная воспитательная группа открывается приказом директора учреждения на основании трудового договора, заключаемого с воспитателем группы в установленном порядке, и ликвидируется приказом директора в случае невыполнения воспитателем своих обязанностей по отношению к воспитаннику, по заявлению воспитателя семейной группы, по истечении срока трудового договора. Учреждение обеспечивает несовершеннолетнего, проживающего в семейной группе, питанием, медикаментами, одеждой, обувью и другими предметами вещевого довольствия по нормам, установленным для воспитанников учреждения, с учетом пожеланий воспитателя либо в форме выдачи продуктов питания и предметов вещевого довольствия, либо в форме денежной компенсации. Учреждение осуществляет над несовершеннолетним, проживающим в семейной воспитательной группе, постоянный психолого-медико-социальный патронаж.

Кроме того, СВГ получает профессиональное сопровождение специалистов учреждения, при котором она открыта. По окончании срока трудового договора или при установлении юридического статуса ребенка принимается решение о дальнейшем жизнеустройстве ребенка. Это может быть возвращение ребенка в кровную семью или в учреждение, переоформление СВГ в иные формы устройства (усыновление, опека, приемная семья).

Семейные воспитательные группы позволяют сохранить за родителями родительские права, и в случае улучшения домашней обстановки вернуть ребенка в семью. Для детей, оставшихся без попечения родителей, семейные воспитательные группы – это возможность получить позитивный опыт семейной жизни; приобрести положительные социальные навыки, овладеть социальными ролями, не теряя связи с кровной семьей [3].

В Ростовской области на основании Приказа Министерства труда и социального развития РО № 192 от 6 декабря 2006 г. на базе Государственного учреждения Ростовской области социально-реабилитационного центра (ГУРО СРЦ) Азовского района открылась экспериментальная площадка, работающая по проекту «Социально-психологическое сопровождение семейной воспитательной группы». Поскольку нормативная база для функционирования СВГ отсутствовала, ее формирование было возложено на специалистов СРЦ.

Центр интенсивно взаимодействует со средствами массовой информации в целях рекламы и привлечения населения к участию в работе проекта.

Специалисты разработали программы обучения потенциальных воспитателей, технологии отбора кандидатов в воспитатели, обследования и сопровождения как воспитателей, так и воспитанников СВГ. В апреле 2007 г. была открыта первая экспериментальная семейная воспитательная группа. А с 1 января 2008 г. финансирование проекта расширено и в центре открыта вторая СВГ. В настоящее время в ГУРО СРЦ Азовского района функционирует 6 семейных воспитательных групп на 29 детей. По одной СВГ открыто в социально-реабилитационных центрах гг. Каменск-Шахтинский, Зерноград и с. Большая Мартыновка.

В работе учреждений, где функционируют СВГ, отсутствие законодательной базы на федеральном и региональном уровне создает серьезные проблемы. В Ростовской области вся нормативно-правовая база по СВГ утверждена лишь на ведомственном уровне Министерством труда и социального развития, в то время как в других субъектах Российской Федерации разработаны соответствующие документы регионального уровня. Специалисты-практики (в отличие от чиновников) подчеркивают, что межведомственное взаимодействие слабо регламентировано и строится на основе личных контактов.

Но проблемы межведомственного взаимодействия связаны еще и с конфликтом ведомственных интересов при определении формы замещающей заботы. Поскольку наряду с семейными воспитательными группами в системе соцзащиты в Ростовской области интенсивно развивается институт приемной семьи в системе образования, то эти две формы конкурируют друг с другом, ведь каждое из ведомств заинтересовано в том, чтобы именно его показатели количества замещающих семей были выше. Вопрос о форме замещающей семьи зачастую решается приемными родителями не в пользу СВГ, поскольку ежемесячные денежные выплаты воспитателю приемной семьи более чем вдвое превышают аналогичные для СВГ, не говоря уже о значительной единовременной выплате, предоставляемой при открытии приемной семьи.

В то же время ФНС России посчитала, что договор с воспитателем семейной воспитательной группы, так же как и договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью – это возмездный договор оказания услуг и должен облагаться единым налогом в 13 процентов. Таким образом, оплата труда воспитателя СВГ перестала считаться социальным пособием и стала обыкновенной зарплатой наравне с любым другим работником [1].

При создании СВГ в ГУРО СРЦ Азовского района была определена команда специалистов, вошедших в службу сопровождения семейной воспитательной группы, и разработаны их должностные обязанности. Эту деятельность они выполняют в дополнение к своей основной работе и не получают за нее плату. Руководит службой заместитель директора центра; работу отделения обеспечивают педагог-психолог, социальный педагог, специалист по социальной работе, инспектор отдела кадров, юрист-консультант, врач-педиатр [4].

Заместитель директора организует контроль соблюдения необходимых условий в соответствии с «Положением о семейных воспитательных группах». Педагог-психолог в период подготовки к открытию СВГ обеспечивает комплектом психологической документации на будущих воспитателей и воспитанников приюта для помещения их в СВГ, ведет подготовку кандидатов в воспитатели СВГ и детей для помещения в СВГ, проводит социально-психологический патронаж и оказывает необходимую психологическую помощь по запросам воспитателей СВГ. Социальный педагог оформляет личные дела школьников, заключает договора со школой, где предполагается обучение детей, помещаемых в СВГ, оказывает педагогическую помощь будущим воспитателям и детям, помещаемым в СВГ, проводит социально-педагогический патронаж СВГ. Специалист по социальной работе организует подготовку всей документации, необходимой для оформления кандидатам в воспитатели СВГ, проводит социальный патронаж. Инспектор отдела кадров оформляет трудовые договора с воспитателями СВГ. Юрист-консультант обеспечивает правовое

сопровождение функционирования СВГ, проводит консультативную работу по законодательно-правовым аспектам с воспитателями СВГ и специалистами центра. При этом немаловажное значение имеет умение применять современные информационные технологии (в т.ч. справочно-правовые системы) при работе с юридической информацией [5]. Врач-педиатр обеспечивает медицинское обследование и составляет медицинское заключение о здоровье воспитанников, оказывает необходимую консультативную помощь в период нахождения воспитанников в СВГ.

Выводы

На основании проведенного исследования можно сформулировать следующие основные теоретические выводы и положения и предложения по совершенствованию действующего законодательства.

1. Семейная воспитательная группа – гибкая и перспективная форма жизнеустройства социальных сирот. В семье дети накапливают позитивный социальный опыт, восполняют недостающий опыт семейной жизни с образцами построения конструктивных семейных взаимоотношений. Данную форму сотрудничества можно рассматривать как промежуточный, подготовительный этап к последующему семейному устройству ребенка, оставшегося без попечения родителей – то есть к оформлению опеки, приемной семьи или усыновлению.

2. СВГ представляет собой особый социальный институт общества, основывающийся на договоре о пребывании ребенка (детей) в семейной воспитательной группе на условиях, установленных законом и договором; наделенный законом определенным объемом правосубъектности.

3. Семейно-правовые обязанности и права воспитанников основываются как на законе, так и на договоре. Ребенок имеет право требовать от воспитателей осуществления деятельности по его воспитанию. В то же время он обязан уважительно относиться к своим наставникам, оказывать помощь в организации общего быта и досуга, не пропускать занятий в соответствующих образовательных учреждениях и т.д.

4. К несомненному достоинству семейной воспитательной группы относится экономическая эффективность данной формы жизнеустройства, поскольку содержание ребенка в СВГ обходится государству в 2 раза дешевле, чем в социальном приюте.

5. Эффективное законодательное регламентирование альтернативного семейного устройства детей способствует результативности его функционирования. Целесообразным, на мой взгляд, является использование опыта Англии и Франции в российской правоприменительной практике, например в части ответственности воспитателей СВГ.

6. Первые положительные шаги на пути к становлению и признанию семейной воспитательной группы как самостоятельной модели, способной решать проблемы сиротства вообще и социального сиротства в частности, уже сделаны как на федеральном, так и на региональном уровне. В дальнейшем в качестве первоочередной задачи видится принятие мер, направленных на унификацию федеральных и региональных актов нормотворчества, касающихся статуса субъектов СВГ.

Список литературы

1. Барашян Л.Р. Проблемы установления ответственности налогоплательщиков // Современное право – новое в российском законодательстве: обзоры, законодательство, практика. – 2006. – № 8. – С. 14-17.

2. Валуйсков Н.В. Преступность несовершеннолетних как фактор угрозы национальной безопасности России // Закон и право. – 2010. – № 11. – С. 9-13.

3. Манжула Е.В. Актуальные проблемы правового регулирования деятельности семейных воспитательных групп // Изв. вузов Сев.-Кавк. Региона. Общ. науки. – 2011. – № 2. – С. 85-88.

4. Манжула Е.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности семейных воспитательных групп : монография. – М. : Академия Естествознания, 2010. – 83 с.

5. Манжула Е.В. Перспективы использования информационных технологий и систем при подготовке специалистов по направлению «Юриспруденция» // Запад – Россия – Восток: политическое, экономическое и культурное взаимодействие : сб. ст. V межд. научно-практ. конф. – Тольятти, 2011. – С. 297-300.

6. Постановление Правительства РФ «Об утверждении примерных положений о специализированном учреждении для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» от 27 ноября 2000 г. № 896 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». ИБ «ВерсияПроф» [Электронный ресурс].

7. Постановление Министерства труда и социального развития РФ «Об утверждении Рекомендаций по организации деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» от 29.03.2002 г. № 25 (ред. от 23.01.2004) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». ИБ «ВерсияПроф» [Электронный ресурс] [http // www. президент. рф / news / 9637](http://www.президент.рф/news/9637) (дата обращения: 02.04.2012).

Рецензенты:

Максимов С.В., д.юр.н., профессор, заведующий сектором уголовного права и криминологии Института государства и права РАН. г. Москва.

Шилкина Е.Л., д.социол.н., профессор, заведующая кафедрой «Социальные технологии» ФГБОУ ВПО «Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса». г. Ростов-на-Дону.