

**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПРИЕМНОЙ СЕМЬИ В РОССИИ**

© Е.Ю. Забалова\*

\*Иркутский национальный исследовательский технический университет,  
664074, Россия, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83.

В данной статье рассмотрены вопросы, затрагивающие сферу социальной защиты приемных семей, а также роли государственных органов власти, обладающих определенной компетенцией в сфере охраны и защиты интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Представлена модельная логическая схема специального юридического воздействия на социальные отношения.

Проанализирована структура права на социальную защиту приемной семьи в России. Также рассмотрены основные составляющие правового механизма на социальную защиту приемной семьи, проанализированы инструменты практического решения многих вопросов в сфере детства: реализация национальных проектов "Здоровье" и "Образование", федеральных целевых программ, важнейшие законодательные акты. Выделены преимущества семейного устройства детей-сирот и основные формы устройства детей-сирот.

*Ключевые слова:* приемная семья, дети-сироты, семейные формы устройства, социальная защита, семейная политика, национальные проекты, интернатное учреждение, замещающие семьи.

**LEGAL MECHANICS OF SOCIAL PROTECTION OF FOSTER FAMILY IN RUSSIA**

E.Yu. Zabalova\*

\*Irkutsk National Research Technical University,  
83, Lermontov Str., Irkutsk, Russia, 664074.

This article considers some of the issues of social protection of foster families and the role of state control authority responsible for protection of interest of orphan children and those deprived of parental care. The article presents model logic scheme of specifically legal impact on social relations. It analyzes the structure of the right to social protection of a foster family in Russia, the basic components of legal mechanics of social protection of the foster family, and the tools of practical solution to many issues in the field of childhood: implementation of the national projects "Health" and "Education", federal target programs, the most important legislative acts. The authors highlight the advantages of family placement of orphans and the main forms of their placement.

*Keywords:* foster family, orphans, family forms of placement, social protection, family policy, national projects, care homes, substitute families

Реализация задач и функций государства происходит посредством деятельности его механизма. Государство функционирует через свой механизм, через входящие в него государственные органы, обладающие определенной компетенцией в сфере охраны и защиты прав и свобод. Под термином «механизм», как правило, подразумевают модельную логическую схему специально юридического воздействия на социальные отношения или он используется для характеристики инструментально-процедурных конструкций.

В России установлена система государственной социальной защиты граждан, семей, в том числе приемных, то есть защита конституционных социальных прав, включающая в себя перечень тех государственных органов, которые обладают определенной компетенцией. Государство стремится к защите семьи, в том числе и приемной, посредством деятельности различных государственных органов и учреждений, реализующих экономические и социальные планы, включающие в себя мероприятия, направленные на помощь приемным семьям, работающим матерям, одиноким родителям, воспитывающим детей и т.д.

Представляется логичным рассмотреть структурно-функциональный механизм современного Российского государства - роли и места образующих в нем элементов, которые включают в себя государственные органы и их системные образования. Определить их закрепление в Конституции (так называемый структурный подход), а также проанализировать выполняемые ими государственные функции (так называемый функциональный подход).

Исходя из того, что механизм государства, как было указано выше, состоит из определенных органов, представляется необходимым показать их структуру и дать характеристику тем из них, в компетенции которых находятся вопросы, затрагивающие сферу социальной защиты семей и, в частности, приемных.

Структуру права на социальную защиту приемной семьи в Российской Федерации согласно нормам Конституции возможно представить следующим образом:

- право на материальную поддержку приемной семьи (различные семейные пособия);
- право на охрану здоровья (путем оказания помощи приемным семьям на основе сочетания бесплатных и платных форм медицинского обслуживания);
- право на труд (обеспечение работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей; государственная поддержка развития трудовой индивидуальной деятельности; установления гарантии занятости на рынке труда);
- право на образование (дополнительная поддержка членов приемных семей, обучающихся в различных образовательных учреждениях, развитие сети дошкольных образовательных учреждений различных форм собственности и т.д.);
- право на жилище (кредитование и частичное субсидирование приемных семей, осуществляющих строительство и приобретение жилья; предоставление различных льгот при оплате жилья и т.д.).

Исходя из вышесказанного, под механизмом понимается структурно оформленная система средств государственного воздействия на общественные процессы. Основными составляющими конституционно-правового механизма на социальную защиту семьи и приемной семьи, в частности, являются: обязанность государства в лице органов государственной власти России, субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по защите указанных прав.

Нельзя не отметить тот факт, что важное положение относительно защиты семьи содержится в п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. Это касается распределения компетенции в данных вопросах между Российской Федерацией и субъектами. Исходя из закрепленных положений Конституции, защита семьи, материнства, отцовства и детства находится в совместном ведении России и ее субъектов [4; с. 5].

Согласно Основному Закону Президент России является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции Российской Федерации), что дает ему исключительные полномочия в данном направлении (разрешение жалоб, обращений и др.). Он наделен также полномочиями в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия в исследуемой сфере (п. 4 ст. 78 Конституции Российской Федерации). Президентом Российской Федерации утверждаются все программы долгосрочного развития Российской Федерации, издаются указы, которые касаются и области социальной защиты семей, например, «Об основных направлениях государственной семейной политики»; «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы», «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» и др.

Указом Президента РФ утверждены «Основные направления государственной семейной политики», в которых сформулировано отношение государства к семье, решение проблем семьи и детства. В частности, в них говорится, что государственная семейная политика является составной частью социальной политики РФ и представляет собой целостную систему принципов, оценок и мер организационного, экономического, правового, информационного, пропагандистского и кадрового характера, направленных на улучшение условий и повышение качества жизни семьи, и в частности, приемной семьи.

Основными принципами семейной политики, направленной на обеспечение государством необходимых условий для реализации семьей ее функций и повышения качества жизни семьи, названы самостоятельность и автономность в принятии решений относительно своего развития; равенство семей и всех ее членов в праве на поддержку; приоритет интересов ребенка; партнерство семьи и государства; разделение ответственности за семью; сотрудничество с общественными объединениями, благотворительными организациями. В настоящее время

мя в России разработан проект Концепции государственной семейной политики до 2025 года, в которой будут прописаны социальные стандарты качества жизни, подходы к решению вопросов социального развития и защиты семьи, а также многие другие вопросы. Концепция должна служить ориентиром для федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов жизнеобеспечения, защиты прав и интересов, социализации семей.

Инструментом практического решения многих вопросов в сфере детства стала реализация приоритетных национальных проектов "Здоровье" и "Образование", федеральных целевых программ. Принят ряд важнейших законодательных актов, направленных на предупреждение наиболее серьезных угроз осуществлению прав детей. Созданы новые государственные и общественные институты: учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации, в ряде субъектов создан институт уполномоченного по правам ребенка, учрежден Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Увеличился объем финансирования социальных расходов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, приняты новые меры социальной поддержки семей с детьми. Впервые в России проведена широкомасштабная общенациональная информационная кампания по противодействию жестокому обращению с детьми, введен в практику единый номер телефона доверия.

В результате принятых мер наметились позитивные тенденции увеличения рождаемости и снижения детской смертности, улучшения социально-экономического положения семей с детьми, повышения доступности образования и медицинской помощи для детей, увеличения числа устроенных в семьи детей, оставшихся без попечения родителей.

Вместе с тем проблемы, связанные с созданием комфортной и доброжелательной для жизни детей среды, сохраняют свою остроту и далеки от окончательного решения. Продолжается сокращение численности детского населения, у значительной части детей дошкольного возраста и обучающихся в общеобразовательных учреждениях обнаруживаются различные заболевания и функциональные отклонения. В рамках очередного этапа социально-экономического развития страны был разработан и принят новый документ - Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, целью которой является - определение основных направлений и задач государственной политики в интересах детей и ключевых механизмов ее реализации, базирующихся на общепризнанных принципах и нормах международного права [3; с. 7]. Одним из главных принципов принятого документа признается реализация основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье. В России должны создаваться условия для обеспечения соблюдения прав и законных интересов ребенка в семье, своевременного выявления их нарушений и организации профилактической помощи семье и ребенку, обеспечения адресной поддержки нуждающихся в ней семей с детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, и приниматься меры по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье. Данная форма устройства раскрывает свои лучшие черты, особенно с учетом новых социально-экономических условий жизни российского общества. Выделяют несколько причин преимущества семейного устройства детей-сирот.

1. Экономическая: установлено, что воспитание ребенка в семье экономически выгоднее, чем в детских учреждениях. Опыт европейского сообщества также подтверждает данный факт. Согласно исследованию, проведенному в Великобритании, «средняя сумма затрат в неделю на содержание ребенка в интернатном учреждении в 8 раз превышала затраты, по сравнению с приемной семьей; в 9,5 раза была выше, чем при проживании ребенка в семье родственников или знакомых и в 12 раз выше при проживании ребенка с биологическими родителями. То есть, в целом затраты на детей, помещенных в приемную семью и в интернатное учреждение, имеют соотношение 8:1».[1; с. 87]

2. Политическая: Россия, как часть мирового сообщества, активно включилась в работу по реформированию социальной сферы, взят курс на принципиально новый тип экономических отношений, соответственно, появляется новая система социальной защиты населения, система социального обеспечения, гарантирующая каждому право на достойную жизнь.

Следовательно, в стране принят ряд международных соглашений и документов, регламентирующих семейное воспитание.

3. Социализирующая: эксперты в области психологии и педагогики акцентируют внимание на положительное медико-психологическое и социально-экономическое состояние детей, улучшение социализации, развитие личности ребенка. Кроме того, приемные семьи помогут «закрывать» сложные жизненные ситуации путем временного размещения детей на период поиска усыновителей, на время работы с кровной семьей. «Эффективность воспитания детей в приемной семье, где созданы условия для обеспечения полноценного развития и воспитания ребенка, трудно переоценить. У детей, находящихся в таких семьях, быстрее происходит социальная адаптация в окружающем мире, значительно улучшаются успехи в учебе. Ребенок в семье становится активным участником воспроизводства социального опыта через взаимодействие и общение с приемными родителями, их детьми и родственниками» [2; с. 69].

На сегодняшний день в регионах все существующие формы устройства детей-сирот условно можно разделить на три формы:

а) институциональные, или несемейные формы, когда дети устроены в государственные учреждения (детские дома, дома - интернаты и т.д.);

б) семейные формы, когда детей передают в так называемые «замещающие семьи»: опека и попечительство, усыновление, приемная семья;

в) смешанная форма, сочетающая элементы государственного учреждения и семьи. Отметим, что эта форма не получила широкого распространения в нашей стране.

Таким образом, мы видим, что в национальном законодательстве в целом сформирована правовая основа обеспечения прав и интересов детей в новых социально-экономических условиях. Развитие законодательства не стоит на месте, оно продолжает совершенствоваться с каждым годом, о чем свидетельствует принятие новых федеральных законов, постановлений Правительства РФ, Указов Президента РФ, введение многочисленных поправок и дополнений в уже принятые законы - Семейный кодекс РФ (в части защиты интересов детей при международном усыновлении и введения еще одной формы воспитания в семейной среде детей-сирот), в законодательство о пособиях семьям с детьми, в том числе по увеличению этих пособий. Кроме того, дальнейшее развитие получила система правовых средств защиты детей – наряду с Уполномоченным по правам человека в РФ развивается институт Уполномоченного по правам ребенка на региональном уровне. В рамках национальных проектов ведется работа по улучшению здоровья подрастающего поколения, повышению качества и доступности медицинского обслуживания, образования, усилению статуса семьи в иерархии жизненных ценностей молодежи.

Конституционно-правовое регулирование социальной защиты приемных семей находится в настоящее время на стадии развития и совершенствования. Это связано прежде всего с проводимыми реформами, осуществляемыми практически во всех сферах социальной жизни, что ставит по-новому многие вопросы гарантий и способы осуществления социальных прав.

#### Библиографический список

1. Гайсина Г.И. Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: российский и зарубежный опыт. М., 2013. 149 с.
2. Данилина Н.К., Перевощикова Н.К. Приемная семья – альтернатива социальному сиротству // *Мать и дитя в Кузбассе*. 2012. № 4. С. 20–25.
3. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы: указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 761 [Электронный ресурс] // URL: <http://base.consultant.ru> (27.06.2016).
4. Конституция РФ :принята Всенародным голосованием 12.12.1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ.

**Забалова Екатерина Юрьевна**, аспирантка,  
юрисконсульт управления социальной защиты  
населения по Иркутскому району,  
e-mail: [zabak13@mail.ru](mailto:zabak13@mail.ru)

**Ekaterina Yu. Zabalova**, a post-graduate student,  
e-mail: [zabak13@mail.ru](mailto:zabak13@mail.ru)