

На правах рукописи

Юдина Ольга Петровна

Управление процессами опеки и попечительства несовершеннолетних

Специальность 22.00.08 - социология управления

**Автореферат
диссертации на соискание
ученой степени кандидата социологических наук**



Москва- 2004г.

Работа выполнена на кафедре прикладной СОЦИОЛОГИИ РОССИЙСКОГО государственного социального университета

Научный руководитель доктор социологических наук, профессор
Осадчая Галина Ивановна

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Патрушев Владимир Иванович
кандидат философских наук
Бахтин Максим Вячеславович

Ведущая организация Московский государственный педагогический университет, кафедра теории и истории социологии

Защита состоится 15 декабря 2004г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 224.002.01 в Российском государственном социальном университете, по адресу: 129256, г. Москва, ул.В.Пика, д. 4 корп.2, диссертационный зал.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского государственного социального университета (по адресу: г. Москва, ул. В. Пика, д.4, корп.3)

Автореферат разослан « » ноября 2004 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Юдина Т.Н.

Актуальность исследования. Трансформация российского общества затронула все социальные институты, направленные на социализацию подрастающего поколения, и в первую очередь детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Сегодня Россия занимает одно из первых мест в мире по числу детей находящихся в зоне социального риска (18 млн.), к ним относятся: дети-сироты (600 тысяч); «социальные сироты» (662,5 тысяч); беспризорные дети (около 2 млн.). В неполной семье воспитывается каждый пятый ребенок.

Такое положение в значительной мере обусловлено наличием недостатков в управлении процессами здорового детства, в том числе организации опеки и попечительства несовершеннолетних. Имеет место разобщенность субъектов управления, несовершенство государственной политики в области детства, отсутствие эффективных общественных институтов по правам детей.

Имеющаяся система охраны прав и интересов детей в целом, а также организация непосредственного процесса опеки и попечительства несовершеннолетних разрушена, а новой модели государственного регулирования и обеспечения здорового детства не создано. Вопросы улучшения физического и социального здоровья детского населения, состояния молодой семьи, отношений в семье и обществе к проблемам детей, их образования, воспитания оказались у многих ведомств, не согласованы по уровням власти, не обеспечены законодательно и финансовыми ресурсами.

Эффективный результат опеки и попечительства несовершеннолетних зависит, с одной стороны, от государственного регулирования в целом всех аспектов охраны прав детства, с другой - от организации попечения и социализации конкретного ребенка, проживающего на территории муниципального образования.

Кроме того, существующая система социализации детей, оставшихся без попечения, родителей, ограничивающаяся содержанием воспитанников в условиях закрытых сиротских учреждений, также не является оптимальной для решения возникающих проблем при организации опеки и ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА.

3

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА С.Петербург 09 100 Дак 913
--

Во - первых, факты свидетельствуют о низком проценте положительной социализации выпускников интернатов при значительных затратах государства на содержание самих учреждений. Во - вторых, процесс социализации несовершеннолетних только на базе образовательного учреждения не предусматривает возможность профилактической работы с семьями «группы риска», развития альтернативных форм воспитания. Тем самым процесс управления опекой и попечительства несовершеннолетних происходит при бесконтрольности со стороны общества, при отсутствии специализированной социальной инфраструктуры попечения.

Сложилось реальное противоречие между необходимостью совершенствования управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних, усиления взаимодействия всех субъектов социализации детей, с одной стороны, и четкого разделения сфер совместного ведения и деятельности государственных и муниципальных органов с целью создания благоприятных условий жизнедеятельности каждого опекаемого ребенка, с другой.

Возникает острая необходимость научного осмысления управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних для создания эффективной системы социальной защиты детей, включающей правовые, экономические, нравственные, исторические, религиозные и другие аспекты в условиях развития демократического общества и рыночной экономики.

Состояние научной разработанности проблемы.

Теоретические, методологические и методические аспекты социализации детей, обеспечения здорового детства в той или иной мере нашли свое отражение в исследованиях социальной сферы в целом, управления социальными процессами, организации социальной работы, и важнейшей ее составляющей - социального обеспечения населения. К ним относятся работы В.Г. Афанасьева, В.И. Жукова, В.Н. Иванова, В.Н. Ковалева, Ю.А. Крючкова, П.И. Нещеретного, Г.И. Осадчей, Г.В. Осипова, В.И. Патрушева и др., в которых раскрыты закономерности, принципы и методы управления, вопросы социологии социальной сферы, оптимизации социальных институтов и др.

Анализ современной социально-экономической ситуации, оказывающей негативное воздействие на положение детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в обществе затрагивается в работах социологов последних лет - С.Ю.Митрофановой, С.Г. Орешкиной, С.Н. Щегловой, Е.Р. Ярской-Смирновой и др., в которых подчеркивается, что проводимая государственная политика по отношению к несовершеннолетним по своему содержанию не отвечает их интересам.

В этой связи актуальными являются разработки нормативно-правовой базы реализации в России Конвенции ООН о правах ребенка, осуществленные в публикациях Э.Ш. Камалдиновой, Ю.М. Колосова, В.А. Лукова и др. Трансформация социальных институтов, связанных с правами ребенка - прежде всего семьи и учреждений образования, специфика социализации юного поколения 90-х годов раскрыты в трудах отечественных социологов, психологов, педагогов А.И. Антонова, С.В. Дармодехина, А.И. Ковалевой, В.В. Левичевой, Б.Т. Лихачева, З.К. Шнекендорфа и др.

Представляют интерес идеи, связанные с конструированием новых социальных программ для детей и семей по реализации прав несовершеннолетних, которые развиваются в трудах Е.Б. Бреевой, Л.В.Кузнецовой, Л.Г.Кураевой, Н.М. Римащевской, Е.М. Рыбинским, и др.

Становление и развитие механизмов социального обеспечения отдельных категорий населения, учитывая исторический и современный опыт, рассмотрены в работах таких ученых, как: Л.В. Бадя (анализ исторического опыта социального призрения в России), В.В. Белякова (проблемы детей-сирот в годы Великой Отечественной войны), В.И. Ивашенко (методика социальной реабилитации детей и подростков в современных условиях), Т.Н. Кононовой (исторический аспект социальной работы и системы призрения), М.В. Фирсова (теория и практика социальной работы) и ряда других.

Однако системное решение проблем охраны прав детей, оставшихся без родительского попечения, нуждается в дальнейшей научной разработке. Появляется необходимость интегрального знания указанной социальной группы, в том числе привлечение исторических, педагогических,

психологических, правоведческих и др. наук в парадигме современного социального управления, социологии управления в особенности. Общественная значимость проблем детства и их недостаточная научная разработанность определили выбор объекта, предмета, цели и задач диссертационной работы.

Объектом исследования является система опеки и попечительства несовершеннолетних детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России.

Предметом исследования является управление процессами опеки и попечительства (попечения) несовершеннолетних, влияющее на достижение положительного результата социализации несовершеннолетних.

Целью исследования является обоснование эффективной системы управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних в муниципальном образовании на основе анализа исторического, международного и регионального опыта попечения в условиях трансформации российского общества.

Достижение поставленной цели исследования требует решения следующих задач:

1. Проанализировать уроки формирования системы попечения детей, выявив объективные условия ее возникновения, развития, традиции, обычаи и нравы решения этой социальной проблемы.
2. Определить место опеки и попечительства как социального явления в системе научных категорий социологии управления, значения данного института в укреплении российского государства.
3. Осуществить сравнительный анализ современных форм и технологий попечения несовершеннолетних, используемых в различных регионах Российской Федерации, в зарубежных странах.
4. Выявить наиболее эффективные модели управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних.
5. Разработать практические рекомендации по совершенствованию системы государственного и муниципального управления попечением детей-сирот в

современных условиях, предложить авторский вариант модели управления данным процессом в условиях развития местного самоуправления в г. Москве.

Решение данных задач исследования связано с преодолением противоречия, возникающего между существующей системой попечения несовершеннолетних, ограничивающейся социализацией индивидов на базе сиротских учреждений, и ростом новых общественных потребностей и социальных норм защиты детей - сирот и охраны прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей в условиях формирования социального, правового, демократического государства. Это подтверждается несоответствием существующих организационных форм субъекта управления этой системой; несовершенством законодательства в области охраны прав несовершеннолетних, низким уровнем самосознания и ответственности большей части гражданского общества за судьбу детей.

Формирующаяся система попечения в новых условиях требует концептуального осмысления организации процесса опеки и попечительства детей на основе фундаментальных положений классической и современной социологии, а также социологии управления.

Автор считает, что успешное управление процессами опеки и попечительства несовершеннолетних возможно при условии: *во - первых*, учета особенностей управления данными процессами на муниципальном уровне (на основе федерального законодательства органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления); *во-вторых*, выявления тенденций изменения социальных стандартов социализации несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей; *в-третьих*, определения целей и стратегии управления системой попечения, по принципу развития альтернативных форм социализации при участии общества; *в - четвертых*, формирования специального управленческого механизма на основе взаимодействия государственных и муниципальных субъектов управления в условиях города Москвы.

Результаты диссертационного исследования позволяют обосновать новый взгляд на содержание системы попечения детей и конституционно-

правовые принципы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в контексте развития Конвенции о правах ребенка.

Теоретической и методологической основами исследования явились концептуальные положения и ключевые понятия разработок зарубежных и отечественных ученых, касающихся социологического анализа социальных проблем детства. В исследовании использовались базовые положения теоретической социологии, социологии социальной сферы, социологии управления, семейного, гражданского права, а также теории и методики социальной работы. В исследовании проблемы применялся комплекс методов социального управления, включающий в себя социологический, системный, сравнительно-правовой, исторический, статистический, структурно-функциональный, социально-управленческий, социально-психологический подходы, что позволило повысить объективность и значимость результатов работы.

Особое значение для диссертанта имели следующие концепции и положения:

1. Концепция социального государства и социально-ориентированной экономики, которая нацеливает политику государства на рост благосостояния населения, удовлетворение его материальных, социальных и духовных потребностей, профессиональный и личностный рост человека.

2. Концепция улучшения состояния материнства и детства в России, реформирование социальных и правовых стандартов в области охраны прав личности ребенка в условиях развития демократического общества.

3. Концепция антропосоциального управления обществом, ориентированная на конкретного ребенка, семью; обеспечение условий для социальной самореализации личности, гуманизацию условий общественной и частной жизни, в целях достижения эффективной социализации несовершеннолетних и обеспечения социальной безопасности.

4. Концепция стратегического планирования и управления в социальной сфере для формирования специализированной инфраструктуры социального попечения семей и детей «группы риска» в местных сообществах.

5. Теоретические положения о технологиях социального управления, их проектирования и практического применения; об оптимизации управления социальными системами посредством технологизации.

В процессе исследования применялись социологические методы получения, обработки и интерпретации информации, в том числе анализ документов и публикаций, социальный эксперимент и интервьюирование специалистов, экспертные технологии, неструктурированные и включенные наблюдения.

Эмпирическую и статистическую базу диссертационного исследования составили:

- федеральные, региональные и муниципальные аналитические и статистические данные по выявлению, учету и оформлению опеки и попечительства над несовершеннолетними органами местного самоуправления г. Москвы (в течение 1999-2004 гг.);

- сравнительные аналитические и справочные материалы Правительства Москвы и Российской Федерации по вопросам организации процесса опеки и попечительства несовершеннолетних в различных регионах и зарубежных странах: на опыте гг. Санкт-Петербурга, Самары, Карелии, стран СНГ и Балтии, Западной Европы (материалы обобщены институтом социологии в проекте «Социальный контроль над девиантностью в современной России», руководитель Е.Б. Бреева);

- результаты социологического исследования, проведенного в 2002 году социальным управлением префектуры Юго-Восточного округа г. Москвы (руководитель зам. префекта А В. Быков), по различным аспектам взаимодействия населения с территориальными органами власти по вопросам опеки и усыновления детей, организации работы государственных и общественных институтов по профилактике безнадзорности, в целях обеспечения социальной безопасности граждан. При участии автора проведены

экспертные опросы по теме: «Деадаптация детей и национальная безопасность России», в которых участвовали 900 человек, (респондентами являлись специалисты городских и муниципальных органов власти, отраслевых городских структур социального комплекса, руководители детских учреждений, деятели Церкви, представители общественных объединений, выпускники интернатов г. Москвы);

- результаты социологического анализа, проводимого управлением образования Центрального административного округа города Москвы и социально-психологическим Центром Юго-Восточного административного округа города Москвы (руководитель В.И.Лопатина). При участии автора проведены экспертные опросы по теме: «Организация приемных семей в административных округах города Москвы», по проблемам неблагополучных семей и детей (опрошено 150 человек, респонденты: 70 - приемные дети, 30 - родители, 50 - специалисты отраслевых органов власти города Москвы).

Научная новизна исследования.

- доказана теоретическая необходимость оптимизации процесса социализации несовершеннолетних в условиях переходного периода в системе социального управления;

- проанализирован процесс становления и развития системы управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних в России с точки зрения возможности использования исторических форм, указанного процесса в условиях развития местного самоуправления в городе Москве;

рассмотрено попечение несовершеннолетних в рамках предмета социологии управления и социологии в целом, вскрыта социальная природа данного феномена как научная категория социологии управления; определены приоритетные формы организации опеки и попечительства в России на основе сравнительного анализа организации данного направления деятельности в различных регионах страны и за рубежом;

- уточнена роль государственной и муниципальной власти как основных субъектов управления процессом опеки и попечительства несовершеннолетних в современных условиях; предложена организационная структура и «модель

взаимодействия» всех субъектов управления процессами попечения исследуемой категории несовершеннолетних;

- выявлен и проанализирован механизм управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних при внедрении инновационных технологий социализации детей исследуемой категории в современных условиях (развитие социальной инфраструктуры муниципального образования: совершенствование системы социализации в учреждениях для сирот; создание социальной Службы по патронатному воспитанию и др.);

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Совершенствование системы управления процессами опеки и попечительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей должно осуществляться с учетом российских особенностей (при наличии национальных, территориальных и конфессиональных различий) с использованием исторического опыта организации взаимоотношений субъекта и объекта управления попечением несовершеннолетних и форм попечения сирот.

2. Социологическая интерпретация категории «*опека и попечительство*» рассматривается как процесс создания компенсирующих условий удовлетворения потребностей личности ребенка, утративших попечение родителей, соотнесенных с социальными стандартами, а также ресурсными возможностями государства и общества.

Учитывая, что согласно федеральному законодательству органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления, выполняющие государственную заботу несовершеннолетних, не обладающих полной дееспособностью по причине малолетства, процесс опеки и попечительства рассматривается автором на опыте формирования муниципальных образований города Москвы во взаимодействии с государственными органами власти.

Управление процессами опеки и попечительства несовершеннолетних автором определяется как организация защиты гражданских прав и социальных норм личности ребенка, а также социализации несовершеннолетних, на основе

управления и самоуправления (развивая уполномоченные Службы и институты в качестве социальных агентов органов власти).

Выбор конкретных технологий системы попечения несовершеннолетних на этапе трансформации общества целесообразно осуществлять с учетом эффективных альтернативных форм опеки и попечительства, применяемых в различных регионах России и в зарубежных странах на основе социальных стандартов демократического общества, приближенных к семейным формам воспитания (усыновление, приемная семья).

3. Новая парадигма управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних в России должна быть основана на принципах рационального сочетания механизмов управления и самоуправления, государственного и общественного для создания системы социальной защиты семьи и детства, как по вертикали, так и по горизонтали.

Приоритетными направлениями государственного управления процессами охраны прав детства являются: 1) принятие и финансирование стратегических программ, направленных на сохранение института семьи и профилактику дезадаптации детей; 2) утверждение социальных стандартов опеки и попечительства несовершеннолетних, в случае утраты родителей; 3) формирование правового поля в отношении определения мер наказания за невыполнение родительских обязанностей, имущественных интересов детей, находящихся под опекой; 4) осуществление бюджетного финансирования пособий всех видов опеки (попечение, усыновление, приемная семья); 5) формирование общественного сознания по вопросам семьи и воспитания детей.

На муниципальном уровне координацию всех субъектов управления попечения уполномочены выполнять органы опеки и попечительства, являясь органами местного самоуправления, включая: 1) организацию опеки и попечительства; 2) формирование элементов самоуправления (институт Уполномоченного по правам ребенка, Попечительские Советы, общественные, церковные организации по вопросам благотворительности); 3) развитие специализированной социальной инфраструктуры местного сообщества.

Управление должно быть выстроено на основе направления вектора по траектории «снизу вверх», для восстановления непрерывности социализации в институте попечения несовершеннолетних, активизируя вертикаль механизма управления исследуемого процесса и формируя полномочия горизонтального (территориального) принципа администрирования.

Успешное управление процессами опеки и попечительства в условиях трансформации общества возможно на основе принципов: 1) единства социальной и экономической политики государства; 2) баланса экономической эффективности и социальной защиты населения; 3) разработка социальных стандартов попечения несовершеннолетних; 4) организация дифференцированного подхода к семье и личности ребенка «групп риска», применяя вариативность назначения форм попечения (усыновление, опека близкими родственниками, договор с приемными родителями, направление в профильное учреждение на полное государственное обеспечение); 5) обеспечение адресной социальной поддержки (предоставление жилой площади, выплата пособия, субсидий - физическому лицу, выполняющему обязанности опекуна над конкретным несовершеннолетним по распорядительному документу руководителя администрации органов местного самоуправления); 6) , выравнивание социальной инфраструктуры города по территориальному принципу (для субъекта Москвы: федеральная, городская, муниципальная собственность); 7) рациональное использование ресурсов государства и общества; 8) использование обратной связи и информационного обеспечения; 9) социального партнерства; 10) научно - методического и программно-целевого обеспечения.

Стратегия всех субъектов управления, основываясь на принципах разделения труда и полномочий, должна быть направлена на профилактическую работу с депривированными категориями населения (раннее выявление проблем), а также на внедрение различных форм и методов организации непосредственного попечения нуждающегося ребенка. Целесообразно создание Службы (негосударственной) по социальному патронату семей и детей «группы риска» на базе районных Центров детства,

наделенной полномочиями органов опеки и попечительства по осуществлению социализации несовершеннолетних (на основании лицензионных прав и юридического Договора) с привлечением всех видов специалистов, представителей различных организаций, участием общества.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в обосновании принципов управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних, определении и описании его методов; в разработке стратегической программы достижения эффективного попечения несовершеннолетних на муниципальном и государственном уровнях; в разработке и апробации альтернативных форм попечения несовершеннолетних муниципальных образований г. Москвы.

Предложенные технологии и механизм управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних представляют практический интерес для специалистов по социальной защите семьи и детства всех служб и ведомств отраслевых органов исполнительной власти (образования, здравоохранения, социальной защиты, правосудия и правоохранительных органов) и органов местного самоуправления Российской Федерации, функционально направленных на защиту прав несовершеннолетних при разработке целевых программ организации опеки и попечительства несовершеннолетних в условиях мегаполиса.

Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке социологов, юристов, социальных работников для социальной сферы, образования и здравоохранения, включены в качестве учебных тем по курсам: «Социология социальной сферы», «Социальное управление», «Муниципальный менеджмент», «Социальные технологии», «Социальная защита детей в системе образования», «История социальной работы», «Семейное право», «Гражданское право», «Имущественное право», «Социализация личности ребенка».

Апробация работы. Апробация положений диссертации проводилась в течение 1999-2004 г.г. в сообщениях автора на научных конференциях и семинарах, проводимых Министерством образования Российской Федерации, Департаментами образования и социальной защиты населения города Москвы,

на практических семинарах по обмену опытом в области организации социальной защиты детей, с руководителями служб и ведомств отраслевых органов исполнительной власти и органов местного самоуправления РФ, в публикациях журналов и сборников.

Диссертация включает в себя: введение, три главы, заключение, библиографию и приложения.

Основное содержание работы.

Во введении обоснована актуальность исследуемой проблемы, необходимость ее научной разработки, определены цель, задачи, объект и предмет, раскрыты научная новизна, методологические и методические основы диссертационного исследования, сформулированы основные ее положения, которые диссертант выносит на защиту.

В первой главе — «Исторические корни становления современной модели управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних» - осуществлен генезис становления института опеки и попечительства детей в России, выделение особенностей, описание традиций и принципов управления попечением детей.

Подчеркивается, что основными этапами развития системы управления социальной защитой, опекой и попечительством несовершеннолетних в России являются следующие периоды:

1) до **X** века - архаический период, когда существуют родоплеменные и общинные формы управления вопросами организации взаимопомощи и опеки у славян;

2) с **X по XIII** век - период княжеского попечения и церковно-монастырского призрения вдов и сирот;

3) с **XIV** в. по вторую половину **XVII** в. - период церковно-приходской и государственной помощи нуждающимся; формируется принцип разделения власти и полномочий между князем и церковью по вопросам попечения;

4) со второй половины **XVII** в.в. по вторую половину **XIX** в. устанавливается приоритет за государственным призрением малолетних сирот,

закрепляя полномочия территориальных образований в деле попечения (призрения) нуждающихся;

5) с конца XIX в. до начала XX в. наступает период развития общественного и частного призрения (меценатство),;

6) с 1917 г. по 1991 г. - период полного государственного обеспечения;

7) с начала 90-х гг. по настоящее время происходит период формирования новой парадигмы управления системой попечения детей в условиях развития самоуправления и становления гражданского общества.

Именно социологический подход к анализу исторических фактов позволяет сделать выводы, лежащие в основе управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних:

Сироты, как оставшиеся без своего родства, следовательно, дети без попечения родителей, еще с X века были определены как категория нуждающихся в обязательном государственном попечении.

Попечение таких детей всегда осуществлялось под контролем государства с учетом организации управления этой системой, как по вертикали, так и по горизонтали, с обязательным участием территориальных органов управления, а также с участием общественности в традициях христианского милосердия и российской благотворительности. Таким образом, попечение детей сирот всегда было государственной прерогативой с элементами светской и религиозной деятельности.

Система попечения развивалась на основе государственного регулирования процессами социальной защиты и взаимопомощи, но вместе с тем не всегда сохранялся принцип социальной солидарности, и тем более не рассматривалась как процесс охраны прав детей в целом. Парадигма системы управления попечением основывалась на христианских догмах и как атрибут власти. Исторически складывалось взаимодействие организационно-административного метода управления и самоуправления (возложение ответственности за дело призрения нуждающихся детей на губернии, земства, волости).

Необходимость использования формы управления социальными процессами в России на основе местного самоуправления была обоснована учениями XIX века (А.Д. Градовский, В.П. Безобразов и Б.Н. Чичерин). В своих работах Б.Н. Чичерин трактовал земства как юридические лица, которые учреждает государство для удовлетворения общих потребностей, и признавал за ними значение общественных институтов, которые управляются издаваемыми государством законами и состоят под контролем государственной власти, но существуют для удовлетворения особых интересов «известных лиц или местностей». Был выведен механизм достижения эффективной деятельности территориальных объектов социального управления «государство может, не забирая дела в свои руки, приходить на помощь ... или же восполнять пробелы собственными учреждениями не в виде замены, а в виде завершения и усовершенствования общественной инициативы».

Необходимо отметить, что управление процессами опеки и попечительства стимулировало развитие экономических принципов, участвующих в деле призрения. Система финансирования социальных программ призрения детей формировалась от примитивных принуждающих мер (так в родовой общине назначалась семья для «кормления» сироты) до борьбы за власть (при определении приоритетов княжеской и церковной власти).

Постепенно формировалась специализированная инфраструктура попечения от отдельной губернии до государства в целом, и развивались, ставшие традиционными для России, формы индивидуальной, сословной опеки, которые практически являются элементами патронатного воспитания. Важнейший фактор, ставший традиционным для российской системы попечения детей исследуемой категории, выразился в сложившейся за долгие годы системе образования (от церковно-приходских школ и ремесленных училищ до системы интернатных учреждений) и трудоустройства несовершеннолетних, как обязательные элементы социализации.

Отмечается, что ранее система попечения сирот не рассматривалась как феномен двойственной природы возникновения, а именно: 1) сиротство,

наступившее в силу жизненных обстоятельств - как следствие смерти родителей, и 2) социальное сиротство, возникшее только во второй половине **XX** века, как вынужденная мера ограничения от родительского вмешательства - в случае наличия угрозы жизни и здоровью ребенка. Этот факт свидетельствует о возникающем кризисе семьи, что требует отдельного исследования.

Широкий спектр проблем охраны прав детства возник в конце **XX** в. в результате формирования неполных семей и в случае развода родителей. При определении родительских полномочий, споров по вопросам воспитания несовершеннолетнего ребенка, в результате усыновления отчимом (мачехой), вопросы лишения родительских прав, закрепления имущественных интересов несовершеннолетних были переданы государственным органам опеки и попечительства (до 1992г. эти функции исполняли органы министерства образования РФ, затем и до настоящего времени - органы местного самоуправления).

Становление новой системы управления попечением детей наметилось с августа 1993 г. после принятия Концепции развития социального обслуживания населения в Российской Федерации в условиях трансформации общества и становления местного самоуправления.

На основе социологического анализа системы управления попечением, делается вывод о том, что процесс становления социальной помощи и системы опеки и попечительства несовершеннолетних, в России пока не имеет своего исторического завершения и оформления. Однако в этом сложном переплетении практики и познания можно выделить такие важнейшие доминанты, как: Власть, Закон, Церковь, Общество.

Во второй главе - «Состояние управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних в условиях трансформации общества» - диссертант анализирует реальную систему управления процессами опеки и попечительства в условиях трансформации общества, уточняет категории предмета исследования в парадигме интегрального социологического знания.

Согласно федеральному законодательству процесс охраны прав детей и организация их социализации функционально закреплена за органами опеки и попечительства, призванных осуществлять государственную заботу о несовершеннолетних, не обладающих полной дееспособностью по причине малолетства.

Управление процессами опеки и попечительства (попечения) несовершеннолетних в диссертации представляется как координация в лице местной власти взаимодействующих субъектов и объектов управления процессами опеки и попечительства (где субъектами управления выступают муниципальные и государственные органы власти города; объектом попечения являются дети и семьи «группы риска»), формирование специализированной инфраструктуры защиты детства и внедрение альтернативных форм попечения.

Понятие «попечение» рассматривается как институт, форма и способ защиты прав детей указанной категории и восполнения их дееспособности, которое включает в себя: *опеку и попечительство, осуществляемую юридическими лицами* (опекуном выступает руководитель учреждения для воспитания сирот: директор интерната, детского дома, главный врач родильного дома и т.д.); *опеку и попечительство, осуществляемую частными лицами* (опекуном назначаются родственники, любые граждане России и стран СНГ); *усыновление*, включая международное усыновление; *семейное воспитание*: приемные семьи, семейный детский дом, фостеровские деревни.

Органы опеки и попечительства как основной субъект управления исследуемого процесса принимают решение и участие при защите прав несовершеннолетних в отношении которых возникает спор по вопросам воспитания, охраны имущественных интересов между родителями, представителями ребенка. В качестве третьего лица специалист органов власти представляет и защищает интересы несовершеннолетнего в судебных разбирательствах, что требует особенной профессиональной подготовки таких служащих, как правило, обладающих обязательной педагогической и юридической практикой.

Объектом государственного попечения являются дети, получившие статус сиротства, родители которых: умерли; лишены родительских прав; ограничены в родительских правах; признаны безвестно отсутствующими; недееспособны (ограниченно дееспособны); отбывают наказание в исправительных колониях; обвиняются в совершении преступлений и находятся под стражей; уклоняются от воспитания детей.

Социологические опросы, проведенные с участие автором в течение 1999-2004 гг. на территории административных округов города Москвы по темам: "Социальный контроль над девиантностью подростков в современной России" (СКДП), "Деадаптация детей и национальная безопасность общества" (ДДБО) показали основной состав беспризорных детей и социальных сирот, нуждающихся в социальной защите в целях совершенствования структуры и механизма управления социальными процессами в области охраны прав несовершеннолетних. Кроме того, выявлены и обоснованы основные причины возникновения этих социальных явлений.

Результаты исследования СКДП показали, что 62,5% детей, убегающих из дома, живут в семьях. Это же подтверждают и данные о численности подростков, доставленных в Центр временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей города Москвы. В 1999 году с участвующими миграционными проблемами, в приемник - распределитель доставлено 32,4 тыс. детей, убежавших из семьи или 56,6 % от всех доставленных (из них только 10% московских детей), это позволяет сделать вывод о том, что природа третьей волны беспризорности обусловлена общими проблемами трансформации всех регионов России и стран СНГ.

Около половины (43,7%) обследованных детей проживают в неполных семьях, т.е. с одним из родителей, практически всегда это мать, 31% - с бабушкой, с дедушкой, другими родственниками, Основная причина проживания с ними - лишение родительских прав, невыполнение своих обязанностей по отношению к детям. Лишь 25% детей живут в полной семье, т.е. с отцом и матерью. Дети бегут из дому потому, что у них плохие отношения с родителями (29,4%), причем определяют сами дети, и порой

родители, не опасаясь последствий, воспринимают эту констатацию фактов не предпринимая ни каких действий.

Достаточно большое число детей убегает от родителей-алкоголиков. Дети, покинувшие дом по этой причине, составили почти 30%.

За последние годы выявились новые причины ухода из семьи: например, такие, как нежелание учиться "просто сложно, не хочу" - 18%, проблемы в школе - 25% (с учителями, одноклассниками), "хотели путешествовать по миру" - 10%, жертвы приватизации жилья - 2%.

Другая категория беспризорных детей, доставленных в приемник распределитель - это несовершеннолетние не имеющие семью и убежавшие из сиротского учреждения. Таких детей более 1/3 (37,8%) - воспитанники детских домов, интернатов, приютов и т.д. За 2003 года по данным госстатистики, их число в приемниках-распределителях составило 15, 6 тыс. человек, или 20% от всей численности детей, доставленных.

Для нашего исследования интересны результаты анализа (исследования ДЦБО) проведенных опросов 900 респондентов (воспитанники интернатов №№15,55,67, социального приюта «Марьино») в части путей решения проблем безнадзорности и социального сиротства, определения перспектив социализации детей, исследуемой категории.

В своих планах и надеждах 63% беспризорных хотели бы вернуться домой в свою семью, 22% иметь дом, квартиру, другую семью или жить с родственниками, 29% - продолжить учебу в школе, ПТУ, техникуме, 17,6%-хотели бы жить "как все люди". Практически каждый второй беспризорный ребенок, старше 14 лет хотел бы работать.

Всего около 10% не имеют никаких планов, считая своим примером, бесперспективное проживание своих неблагополучных родителей, или несостоявшихся друзей-выпускников интернатов. Из опрошенных - 5% представляют путь выживания только криминальным путем. Лучшие перемены, по мнению многих таких детей, это иметь добрых и заботливых родителей (это отметили около 60 %).

Не изменилось мнение детей беспризорников о том, кто может им помочь: в основном не знают какие государственные органы помогают таким детям и семьям (70%); считают, что помочь им могут и должны только родители, друзья и родственники (64%). Вместе с тем появилась новая тенденция: растет группа детей, утверждающая, что им не может помочь никто, их около 20%, ранее таких детей не было вовсе.

На основании анализа исследований (опрошено 300 респондентов - родители, сотрудники детских учреждений, представители органов власти) автором сделаны выводы об основных причинах беспризорности и безнадзорности: 1) плохие социально-бытовые условия содержания ребенка (отсутствие финансовых рычагов поддержки кровной семьи, компенсирующих выплат неполной семье, 69% респондентов, считают, что положение детей изменилось в худшую сторону); 2) безнаказанность представителей несовершеннолетних (родителей, опекунов, педагогов) за нарушение их прав; 3) неправильное формирование социальных норм, потребностей детей и родителей - ложное представление "свободы" у подростков, меры "обязанностей, ответственности и отдачи" у детей и родителей; 4) слабое развитие гражданского сознания (выполнение социальных ролей родителями, воспитателями); 5) отсутствие культуры взаимоотношений поколений, традиций развития домостроя; 6) отсутствие в целом системы и органов государственного регулирования социальной защиты семьи и детства, эффективного механизма управления процессами опеки и попечительства, нуждающихся детей и семей "группы риска" (отметили 94,7% респондентов).

Важно то, что автор определяет опеку и попечительство как социальное явление и социальный институт. Как социальное явление опека и попечительство выступают как комплексная группа потребностей индивидов, в нашем случае детей-сирот, у которых наблюдается дефицит возможностей участия в достаточном объеме в общепринятых формах социального процесса (в общении, самоутверждении, самовыражении). Реализация таких потребностей возможна в специальных, целенаправленных процессах

взаимодействия субъектов и объектов социализации в условиях корпоративного способа организации социальной жизни.

Данные потребности и являются тем источником и способом развертывания деятельности человека, в результате которой появляются организационные образования (Служба социального патроната, Уполномоченный по правам ребенка), суть которых состоит в социальной регуляции. Опекунство и попечительство как социальный институт, выступает в такой специфической форме общественного сознания, как право. Эта форма, в отличие от вышеотмеченных потребностей, основывающихся на морали, выражается уже в конкретных социальных нормах, обеспеченных принуждением со стороны государства, защищающего интересы объекта опеки и попечительства как социального института.

Идеология социальной системы попечения детей должна основываться на укреплении института кровной семьи, обязательного попечения нуждающихся детей в целях сохранения принципов социальной безопасности, как со стороны государства, так и со стороны общества.

Известно, что неэффективная экономическая модель государства влечет за собой обнищание определенной части населения и тем самым способствует развитию социальных категорий, к которым относятся сироты. Однако, подчеркивается в исследовании, не только экономические факторы существенно влияют на процессы социализации детей, формирование семьи и принципов домостроя.

Для многих развитых стран мира, например, вообще не известен механизм лишения родительских прав по следующим причинам: во-первых, на основе рационального принципа общественность и государство требует ответственности со стороны родителей перед ребенком, как материальной так и духовной; во - вторых никогда не нарушается связь с кровными родителями - даже неблагополучные остаются таковыми, специально закрепляя в сознании несовершеннолетнего наличие тех и других. Это позволяет развивать институт приемной семьи, где, с одной стороны, понятен наследственный анамнез ребенка, тем самым, защищаются и права граждан-опекунов, а с другой, такая

технология попечения оставляет возможность кровным родителям использовать право на реализацию своей социальной роли матери или отца, выполняя родительский долг по отношению к своему ребенку.

Такая схема направлена на максимальное сохранение интересов ребенка и дает возможность достижения эффективной социализации. И что интересно, корни такого воспитания (элементы приемной, патронатной семьи) находятся в России, когда был очень широко развит институт опеки отнюдь не в проблемных семьях, а, наоборот, в семьях благородного происхождения, свидетельствуя о сословной опеке. В помощь родителям ответственно подбиралось юридически-доверенное лицо, наделенное родительскими полномочиями на правах наставника, духовного лица. Как правило, опекун в таких семьях был полностью посвящен в особенности медицинского и имущественного состояния подопечного, и обязывался оказывать ему всяческую поддержку, управляя тем самым процессом социализации еще недееспособного по возрасту. С другой стороны, и что особенно важно, опекун никогда не оставался бесконтрольным, выполняя работу на договорных условиях (проживание совместно с опекаемым, денежное вознаграждение), отчитываясь перед семьей, либо по достижении совершеннолетия перед самим подопечным. Процесс опеки был практически открыт для окружающих несовершеннолетнего, и, как правило, всегда мог предаться огласке.

Поэтому использование института патронатного воспитания, как одной из форм попечения, являлось характерным для России.

Очевидно, следует обогащать этим опытом концепцию системы попечения семей и детей «группы риска», полнее использовать тактические рычаги управления, а именно:

- выстраивать кадровую политику во взаимодействии государственных служащих и профессиональных, представителей общественности на основе договорных условий о передаче возможных полномочий в области охраны прав детства;

- совершенствовать законодательную базу в области охраны прав детства, пересмотрев вопрос в части определения мер наказания за невыполнение

родительских обязанностей как нарушение прав личности ребенка; определить социальные и экономические стандарты государственного финансирования и обслуживания опекунов и подопечных.

-формировать социальную инфраструктуру попечения несовершеннолетних на основе взаимодействия учреждений территориальной и отраслевой принадлежности;

В третьей главе диссертации «Пути совершенствования управления процессами опеки и попечительства» - автором делается попытка разработки новой, отвечающей требованиям времени, модели управления процессами опеки и попечительства детей - сирот и охраны прав несовершеннолетних.

Ее суть сводится к тому, что деятельность органов опеки и попечительства, являющихся органами местного самоуправления, согласно ст.34 Гражданского кодекса РФ, рассматривается автором в системе местного самоуправления города Москвы.

Вместе с тем, в соответствии с диалектикой общего, особенного и отдельного весь комплекс социального обеспечения и социальной инфраструктуры, в том числе система попечения детей сирот, должен базироваться на трехуровневой поддержке, а именно: 1) на государственном уровне (силами субъектных структур государственного управления), 2) на муниципальном уровне (органами местного самоуправления), 3) на уровне институтов общественного управления (общественные фонды, Попечительские Советы, Уполномоченный по правам ребенка).

Такой *механизм управления* рассматривается в диссертации как «модель взаимодействия», предлагается *технологический алгоритм управления* разработкой концептуальной целевой программы по охране прав семьи и детства, включающий: 1) характеристику проблемы, подлежащей решению на программной основе; 2) формирование целей и задач программы; 3) определение принципов формирования и реализации программы; 4) установление сроков (этапов) реализации программы; 5) оценка ожидаемых результатов; 6) определение механизма управления программой.

Механизм управления заключается в комплексном подходе к попечению детей (учитывая межведомственную разобщенность); в формировании материальных и моральных рычагов стимулирования всех юридических опекунов; осуществление общественного контроля по результатам социализации детей, с целью максимального вовлечения в систему управления процессом охраны прав детей самого населения, на основе принципа социальной безопасности. При таком подходе расширяются возможности органов опеки и попечительства (при нормативе один специалист на пять тысяч детского населения) по вопросам охраны прав несовершеннолетних. Развивается институт уполномоченной социальной Службы с правом делегирования органами различных ветвей власти своих полномочий таким социальным институтам, по сути, являющимися социальными агентами: в непосредственном управлении системой попечения, контролем и организации в социализации, нуждающегося ребенка. Организацию социализации нуждающейся семьи и ребенка при выбранной форме попечения органами опеки (от подбора кандидата в приемные родители до формирования общественного мнения по существу вопроса, связанного с институтом семьи) на основании Договора между органами опеки муниципального образования выполняет уполномоченная Служба социального патроната. Причем функции такой Службы определяются правомочностью осуществлять деятельность по социализации несовершеннолетних на основании лицензии, подтверждающей право выполнять педагогическую, психологическую, медицинскую деятельность среди несовершеннолетних.

При таком взаимодействии государственный служащий не заинтересован тормозить участие гражданского общества, т.к. часть полномочий передаются социальной Службе, но как, ответственное лицо, заинтересован, в конечном результате процесса социализации в результате опеки несовершеннолетнего, а общество получает право не участие в этой работе и осуществляет контроль за органами власти.

Совершенно очевидно, что сегодня назрела необходимость создания новой специализированной инфраструктуры попечения и социализации для

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, основывающейся на базе сиротских учреждений. Основные направления организационного реформирования учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, связаны с:

1. Созданием новых типов и моделей учреждений (профильных: военных, спортивных, сферы искусства, церковных), сохраняя принципы территориального и отраслевого подхода; введением в жизнь программ, проектов семейного воспитания, форм патронатного устройства детей, оставшихся без родительского попечения.
2. Разработкой альтернатив крупным детским учреждениям (малокомплектных, загородных), созданием среды, близкой к семейной, предусматривающей изменения во взаимоотношениях и качественное разнообразие общения и контактов за счет изменения уклада жизни, развитием программ социальной политики, в которых сохраняется приоритет за семейным воспитанием.
3. Восстановлением и сохранением здоровья воспитанников, внедрением здоровые - сберегающих технологий в жизнедеятельность учреждений, воспитанием здорового образа жизни, использованием современных форм оздоровления.
4. Внедрением в практику коррекционно-реабилитационной работы вариативных учреждений индивидуального медико-социального и психолого-педагогического сопровождения ребенка (индивидуальный план развития ребенка и организации его социализации, разработка техник и технологий регулярного контроля по развитию личности ребенка).
5. Необходимостью развития исследований и внедрения инновационных технологий в образовательной среде детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (развитие и апробация учебных программ для детей из приютов, посещающих массовые учреждения образования).

Все это и представляет собой авторский вариант концепции организации управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних детей-сирот в условиях трансформации элементов общества.

**ГОРОДСКАЯ И РАЙОННАЯ
СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ
ПОПЕЧЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ И
ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ОРГАНЫ
ГОРОДА МОСКВЫ**
(прокуратура, суд, милиция,
налоговая инспекция)

**СОЦИАЛЬНЫЙ
КОМПЛЕКС
ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ**

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ
ПО ПРАВАМ
РЕБЕНКА
ГОРОДА МОСКВЫ**

ПРАВИТЕЛЬСТВО МОСКВЫ

МОСКОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

**ДЕПАРТАМЕНТ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ
ГОРОДА МОСКВЫ**

**АССОЦИАЦИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ
ГОРОДА МОСКВЫ**

**МЕСТНОЕ
СООБЩЕСТВО**

**Законодательная
власть,
правоохранительные
органы власти
(МГД, прокуратура,
суд, милиция,
налоговая инспекция)**

**Исполнительная
власть (префектура,
управа района)**

**ВЕТВИ ВЛАСТИ
во взаимодействии
управления
системой
попечения**

**Представительная
власть (органы местного
самоуправления района)**

**ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ
ПРОЦЕССОМ ОХРАНЫ ПРАВ ДЕТЕЙ
МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА**

Муниципальное Собрание

ОРГАНЫ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА

**Уполномоченный по правам ребенка
района**

**УПОЛНОМОЧЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ СЛУЖБА,
ОБЕСПЕЧИВАЮЩАЯ ПАТРОНАТ
СЕМЕЙ И ДЕТЕЙ ГРУППЫ РИСКА**

**ДОГОВОР
"О делегировании
полномочий
Муниципального
собрания
Уполномоченном
у по правам
ребенка по
вопросу охраны
прав детей"**

**ДОГОВОР
"О делегировании
полномочий
Органов опеки и
попечительства по
обеспечению
патронажа семей и
детей группы
риска
Уполномоченной
Социальной
службе"**

**ЭЛЕМЕНТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ОБЩЕСТВЕННЫЕ
ИНСТИТУТЫ УЧАСТВУЮЩИЕ В ПРОЦЕССЕ
СОЦИАЛИЗАЦИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО**

В Заключении подводятся итоги исследования, формируются основные выводы и практические рекомендации.

Во-первых, эффективность механизма управления процессами опеки и попечительства несовершеннолетних зависит от взаимодействия всех субъектов государственного управления и самоуправления, одновременно укрепляя вертикаль управления и развивая полномочия по горизонтали. Необходимы кардинальные решения в области детства, включающие в себя:

- принятие стратегических программ по укреплению кровной семьи;
- внесение поправок в законодательную базу в части мер наказания в отношении родителей, не выполняющих своих обязанностей, а также разработки современных стандартов и параметров форм попечения (опеки, усыновления, приемной семьи);
- проведение финансово-экономической политики с целью сохранения форм семейного воспитания (предусмотреть оплату труда опекунов, усыновителей, приемных родителей) на договорной основе;
- развитие кадровой политики по вопросам организации социализации несовершеннолетних с привлечением негосударственных институтов в качестве социальных агентов (создание уполномоченной социальной Службы по патронату несовершеннолетних);
- внедрение организации контроля со стороны общественности по организации социализации несовершеннолетних (Попечительские Советы, Уполномоченный по правам детей).

Во вторых - координация управляемых процессов возлагается на местную власть, т.к. органами опеки и попечительства на основании действующего законодательства, являются органы местного самоуправления. Необходимо развитие концептуально-стратегической модели управления процессами опеки и попечительства на основе действия обратной связи.

В третьих - необходимо формирование специализированной социальной инфраструктуры системы попечения и охраны прав несовершеннолетних для достижения положительной социализации детей исследуемой категории с развитием альтернативных форм попечения несовершеннолетних на основе

инновационных и традиционных технологий попечения (реформирование закрытых сиротских учреждений, развитие профильных учреждений, создание Центров по проблемам семьи и детства).

Основные положения диссертационной работы нашли отражение в следующих публикациях автора:

1. Юдина О.П. Москва: социальная политика в административных округах и районах (из опыта работы префектур административных округов и управ районов города Москвы) - Информационно-аналитический сборник «Правительство - город - люди» // под ред. А.Е. Конрад - М.: Издательство «Московские учебники-СиДиПресс», 2004 г. 3,9 п.л.
2. Юдина О.П. «История призрения детей сирот в дореволюционной России» - Аспирантский сборник № 1 - М.: Издательство МГСУ «СОЮЗ», 2000 г., 0,5 п.л.
3. Юдина О.П. «Право ребенка воспитываться в семье» - Аспирантский сборник №10 - М.: Издательство МГСУ «СОЮЗ», 2001г., 0,5 п.л.
4. Юдина О.П. «Беспризорность на пороге XXI века» - Аспирантский сборник № 2 - М.: Издательство МГСУ «СОЮЗ», 2002 г., 0,5 п.л.

Юдина Ольга Петровна

**УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

ЛИЦЕНЗИЯ ПД № 00608

Формат 60x84/16 1,9 усл. *ил.*

Бумага офсетная 80 гр.

Тираж 100 экз. Заказ №138

Отпечатано с готовых О/М
в типографии «Медина-Принт»
ул. Новослободская д. 14/19 стр. 5
тел./факс: 787-62-21

22812