

Оглавление

Введение.....	7
Глава 1. Государственная семейная политика в Российской Федерации	10
1.1. Основные понятия и нормативно-правовое обеспечение семейной политики.....	10
1.1.1. Семья как объект государственной социальной политики	10
1.1.2. Понятие и нормативные основы государственной семейной политики	15
1.2. Направления и механизмы реализации государственной семейной политики.....	18
1.2.1. Направления реализации государственной семейной политики	18
1.2.2. Механизмы реализации и индикаторы эффективности государственной семейной политики	26
1.3. Система органов государственного и муниципального управления, реализующих семейную политику	30
1.3.1. Полномочия и функции органов государственного и муниципального управления в реализации семейной политики.....	30
1.3.2. Органы власти, действующие в сфере защиты прав ребенка	34
Практикум	38
Глава 2. Система норм права в обеспечении социально-правовых гарантий семье и детям.....	42
2.1. Международные правовые нормы в области защиты прав семьи и детей.....	42
2.1.1. Применение норм международного права в вопросах защиты семьи, материнства и детства.....	42
2.1.2. Международные правовые нормы в сфере защиты прав ребенка	45

2.2. Нормативные основы обеспечения прав семьи и детства в Российской Федерации.....	50
2.2.1. Конституционные нормы и их закрепление в семейном законодательстве	50
2.2.2. Федеральное законодательство о правах ребенка	54
2.3. Законодательство субъектов Российской Федерации в области реализации социальных прав и гарантий семьи и детей	62
2.3.1. Полномочия и функции субъектов Российской Федерации в обеспечении социальных прав и гарантий семьи и детей	62
2.3.2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области обеспечения прав семьи и детей.....	65
Практикум	70
Глава 3. Нормативно-правовое обеспечение технологий социальной работы с семьей и детьми	73
3.1. Нормативное регулирование предоставления социальных выплат и иных мер материальной поддержки семьям и детям.....	73
3.1.1. Законодательство о пенсионном обеспечении и предоставлении пособий семьям с детьми.....	73
3.1.2. Правовое обеспечение мер материальной поддержки семьям с детьми	78
3.1.3. Региональное законодательство о социальных выплатах и предоставлении мер материальной поддержки семьям с детьми.....	82
3.2. Правовые гарантии социального обслуживания семьи и детей	87
3.2.1. Определение социального обслуживания и право на получение социальных услуг.....	87
3.2.2. Социальное обслуживание семьи и детей: формы и виды социальных услуг, типы учреждений социального обслуживания	91

3.2.3. Социальное сопровождение семьи и детей	96
3.3. Нормативно-правовые основы жизнеустройства детей, оставшихся без попечения родителей	100
3.3.1. Выявление детей, оставшихся без попечения родителей, и формы их жизнеустройства.....	100
3.3.2. Усыновление детей, оставшихся без попечения родителей	103
3.3.3. Установление опеки и попечительства.....	107
3.3.4. Приемная семья	113
Практикум	119
Глава 4. Нормы права в социальной работе с семьями и детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации	124
4.1. Нормативное регулирование предоставления мер социальной помощи малоимущим семьям	124
4.1.1. Понятие малоимущей семьи и виды предоставляемой социальной помощи	124
4.1.2. Социальная поддержка многодетных и неполных семей	128
4.2. Правовое обеспечение социальной работы с семьями, имеющими ребенка-инвалида	133
4.2.1. Предоставление социальных выплат и иных видов материальной поддержки семьям с детьми-инвалидами.....	133
4.2.2. Правовые гарантии медико-социальной реабилитации детей-инвалидов.....	136
4.2.3. Обеспечение условий повседневной жизнедеятельности семьям с детьми-инвалидами	140
4.3. Нормы права в социальной работе с семьями и несовершеннолетними в социально опасном положении	144
4.3.1. Правовое определение и условия возникновения социально опасного положения для семей и детей.....	144
4.3.2. Функции органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	

в работе с семьями, находящимися в социально опасном положении	146
4.3.3. Правовые последствия выявления семей и несовершеннолетних в социально опасном положении	149
4.4. Законодательство в сфере обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	154
4.4.1. Правовые основы обеспечения материальной государственной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	154
4.4.2. Социальные гарантии детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в сфере образования, занятости и медицинского обслуживания	156
4.4.3. Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилыми помещениями	160
Практикум	163
Заключение	168
Словарь терминов	169
Темы самостоятельных работ	176
Вопросы к итоговой аттестации	178
Ключи к контрольным тестам	181
Список использованных источников и литературы	182
Приложения	189

Введение

Правовое обеспечение является необходимой основой и важнейшим условием эффективного функционирования сферы социальной работы. Реализация социальных прав и гарантий населения возможна только при условии их законодательного закрепления. Поэтому для специалистов сферы социальной работы знание соответствующих нормативных правовых актов, умение применять их в практической деятельности является одним из важнейших критериев профессионализма. Особенно актуальным данное утверждение становится в условиях активного обновления и изменения системы социального законодательства в современной России.

Важнейшим направлением социальной политики государства является семейная политика, в рамках которой реализуется комплекс мер для преодоления трудностей, характеризующих положение семьи в современном обществе, а также создания условий для защиты прав детства и всестороннего развития детей. Актуальность данного направления деятельности государства обусловила формирование значительного числа нормативных правовых актов, непосредственно направленных на обеспечение прав семьи и детей в разных сферах их жизнедеятельности.

Целью данного учебного пособия является систематизация основ социального законодательства, закрепляющего социальные права и гарантии семьи и детей в рамках проводимой государством социальной политики.

Учебное пособие отличает всесторонний комплексный подход к изложению материалов. Исходным пунктом является рассмотрение понятия и содержания государственной семейной политики в Российской Федерации, нормативных правовых актов, определяющих данное направление деятельности государства, а также системы органов государственного и муниципального управления, реализующих семейную политику. Рассмотрение системы норм права в области обеспечения социальных прав и гарантий семьи и детей включает в себя описание основных документов международного права, федерального законодательства и нормативных правовых документов субъектов Российской Федерации.

Применению норм права в сфере обеспечения социальных гарантий семье и детям в рамках социальной работы посвящены разделы учебного пособия, в которых рассмотрено правовое

обеспечение таких важнейших технологий социальной работы с семьей и детьми, как предоставление социальных выплат и материальной социальной помощи, оказание услуг в сфере социального обслуживания, жизнеустройство несовершеннолетних, оказавшихся без попечения родителей. Кроме того, в пособии рассмотрены правовые основы социальной работы с отдельными категориями семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Во всех разделах учебного пособия приведена не только информация об основополагающих федеральных законах, но и многочисленные примеры региональных нормативных правовых актов в сфере обеспечения социальных прав семей и детей, что обусловлено значимой ролью законодательства субъектов Российской Федерации в вопросах социальной защиты семьи и детства.

Учебное пособие предназначено для студентов среднего профессионального образования, обучающихся по профессии 39.01.01 Социальный работник, специальности 39.02.01 Социальная работа, а также может быть полезно обучающимся по специальности 40.02.01 Право и организация социального обеспечения.

В результате освоения дисциплины «Социально-правовая и законодательная основы социальной работы с семьей и детьми» обучающимися должны быть усвоены умения, знания и сформированы определенные навыки.

Обучающийся должен *уметь*:

- пользоваться нормативными документами, законодательными актами в профессиональной деятельности;
- выявлять важнейшие взаимосвязи семьи с обществом и государством.

Обучающийся должен *знать*:

- цели и главные принципы государственной семейной политики на федеральном и региональном уровнях;
- структуру государственных органов, реализующих семейную политику;
- нормативно-правовое обеспечение, регламентирующее деятельность специалиста по социальной работе с семьей и детьми.

Обучающийся должен владеть *навыками*:

- применения норм права в ходе диагностирования трудной жизненной ситуации семьи и детей;

– использования соответствующих нормативных правовых актов в процессе координации работы по преобразованию трудной жизненной ситуации у различных типов семей и детей.

Важной частью учебного пособия являются практикумы, которые сопровождают теоретический материал, изложенный в каждой главе, включающие контрольные вопросы, практические задания и контрольные тесты для усвоения пройденного материала. Ответы на контрольные вопросы помогут закрепить полученные обучающимся знания. Выполнение практических заданий рассчитано на формирование умения анализировать содержание нормативных правовых документов и закрепления навыков их применения в практической социальной работе. Выполнение тестовых заданий, ключи к которым размещены в заключительной части пособия, должны продемонстрировать степень освоения материала.

Учебное пособие дополнительно включает словарь терминов, темы для самостоятельной работы, вопросы для итоговой аттестации. В приложениях размещены примеры нормативных правовых документов субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения социальных прав и гарантий семье и детям.

Авторы учебного пособия — преподаватели Байкальского государственного университета: Карпикова Ирина Серафимовна, канд. экон. наук, доцент кафедры социологии и психологии; Масель Анастасия Дмитриевна, преподаватель, председатель цикловой комиссии правовых дисциплин.

г. Иркутск, декабрь 2019 г.

Глава 1

Государственная семейная политика в Российской Федерации

1.1. Основные понятия и нормативно-правовое обеспечение семейной политики

1.1.1. Семья как объект государственной социальной политики

Благополучное функционирование современной семьи невозможно без реализации государственной семейной политики, направленной не только на оказание необходимой помощи конкретным семьям, но и на поддержание условий жизнедеятельности социального института семьи. От результативности проводимой государством семейной политики зависит состояние большинства сфер общественной жизни, решение проблем воспроизводства населения и формирования человеческого капитала, обеспечивающего конкурентоспособность экономики и, в конечном счете, обеспечение перспективы развития современного российского общества. В свою очередь, достижение высокого уровня и качества жизни российских граждан невозможно без учета интересов семьи как основной ячейки общества.

Современная ситуация характеризуется наличием значительного количества проблем в жизни российских семей. Их существование объясняется как глобальным кризисом социального института семьи, затронувшим все мировое сообщество, так и особыми историческими условиями, сложившимися в России в 90-х годах XX в., когда одним из последствий проводимых масштабных социально-экономических реформ стало резкое снижение жизненного уровня многих категорий населения, в том числе семей с детьми.

К числу наиболее острых и актуальных проблем современных российских семей, оказывающих непосредственное влияние на состояние общества, можно отнести следующие:

- низкий уровень доходов значительной части семей с детьми;
- стремительный рост числа разводов и неполных семей;
- низкий уровень рождаемости, не обеспечивающий даже простого воспроизводства населения;
- рост числа семей, в составе которых есть ребенок-инвалид;

– детская безнадзорность и сопутствующие ей алкоголизм, наркомания, преступность несовершеннолетних;

– девиантные формы отцовского и материнского поведения, порождающие физическое и психологическое семейное насилие, жертвами которого чаще всего становятся женщины и дети;

– социальное сиротство;

– снижение воспитательного потенциала семьи вследствие разрушения связей между поколениями.

Необходимость проведения семейной политики обусловлена тем, что в определенных исторических и социально-экономических условиях основы жизнедеятельности семьи могут подвергаться серьезным испытаниям и деформациям. При успешном выполнении семьей ее базовых функций особые меры поддержки не требуются. Перечисленные выше проблемы современных российских семей отражают актуальность и необходимость реализации государственной семейной политики.

В Российской Федерации понятие и содержание семейной политики опирается на нормы, изложенные в **Конституции Российской Федерации** (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.), далее — Конституция РФ. Помимо этого, государственная семейная политика формируется в рамках норм семейного права, основу которого составляет **Семейный кодекс Российской Федерации** (СК РФ) от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в редакции от 02.12.2019 г.), далее — Семейный кодекс РФ.

В соответствии со статьей 7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Также данной статьей закреплено, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. В развитие названных положений статья 38 Конституции РФ провозглашает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Этим признается, что семья, брак, рождение детей являются не только частным делом участников семейных отношений, но и имеют большую социальную значимость.

Указанные основополагающие положения находят еще одно подтверждение в статье 1 Семейного кодекса РФ, в соответствии с которой семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства.

Содержание данных статей законодательства включает в себя ряд ключевых понятий, рассмотрение которых необходимо для понимания сущности государственной социальной политики в отношении семьи и детей. В число данных понятий входят: «материнство»; «отцовство»; «ребенок»; «детство»; «семья»; «семейные правоотношения» и «семейные отношения».

Термин «*материнство*» в правовом аспекте содержится в статье 48 Семейного кодекса РФ и определяется как происхождение ребенка от матери, определяющее соответствующую совокупность прав и обязанностей женщины по отношению к рожденному ею ребенку.

В биологическом аспекте материнство представляет собой реализованную способность женщины к рождению, выкармливанию, воспитанию детей. В то же время материнство не сводимо исключительно к физиологической репродуктивной способности женщины и отношениями между матерью и ребенком в период его младенчества. Понятие материнства включает в себя родственную связь матери и детей и в более старшем возрасте, осознание ею ответственности за здоровье и развитие детей, реализацию прав и исполнение обязанностей по отношению к детям, эмоциональные отношения с ними. Поэтому материнство — это и отношения с взрослыми, но требующими родительского внимания детьми, с приемными детьми, а также отношения матери с ребенком (детьми) до конца жизни¹, что характеризует его как социальное явление.

Отец и мать имеют равный объем прав и обязанностей по отношению к детям, их воспитанию, что закреплено статьей 38 Конституции РФ. Общеупотребительным значением термина «*отцовство*» является официальный факт происхождения ребенка от данного мужчины, зарегистрированный органами государственной власти. При этом стоит отметить, что отцовство трактуется еще и в более широком смысле — это совокупность прав и обязанностей

¹ Соловьева Т. В. Понятия «семья», «материнство» и «детство» с точки зрения правового регулирования / Т. В. Соловьева, О. В. Рожкова // Новое и традиционное во взаимоотношениях между институтами супружества и родительства в современной социкультуре: материалы Всерос. науч.-практ. конф., Саранск, 26 октября 2017 г. — Саранск, 2017. — С. 32.

отца по отношению к ребенку, которые вытекают из кровного или юридического родства¹.

Таким образом, понятия «материнство» и «отцовство», не имея четкого определения в российском законодательстве, сочетают в себе как биологическую, так и социальную природу, характеризующуюся отношением к ребенку, детям. Не вызывает сомнений, что социальное значение отцовства и материнства, социальные роли обоих родителей в семье необходимы и равнозначны для полноценного воспитания и развития детей. В статье 31 Семейного кодекса РФ указано, что вопросы материнства, отцовства, воспитания, образования детей и другие вопросы жизни семьи решаются супругами совместно исходя из принципа равенства супругов.

Понятие «ребенок» в российском законодательстве, прежде всего, в семейном, определено статьей 54 Семейного кодекса РФ как лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия). Восемнадцать лет — возраст гражданского совершеннолетия по российскому законодательству, с этой даты лицо считается полностью дееспособным, взрослым. Такого же четкого правового определения понятия «детство» в российском законодательстве нет, но опираясь на юридическое толкование понятия «ребенок» можно утверждать, что детство с формальной точки зрения представляет собой период от рождения ребенка до достижения им восемнадцати лет.

В социальном аспекте термином «детство» обозначается период жизни человека, в течение которого происходит его активная социализация — созревание, взросление, формирование необходимых качеств личности и дееспособного члена общества. В то же время достаточная продолжительность периода детства, включающая в себя многообразие происходящих в личности ребенка изменений, обосновывает необходимость выделения определенных этапов, к числу которых относятся:

- младенчество (от рождения до 1 года);
- раннее детство (от 1 года до 3 лет);
- дошкольный возраст (от 3 до 6–7 лет);

¹ Пробина С.С. Правовой статус отца по российскому законодательству / С.С. Пробина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2017. — № 2(42). — С. 50.

- младший школьный возраст (от 7 до 10–11 лет);
- подростковый возраст (от 12 до 18 лет).

Особенности и специфика различных периодов развития ребёнка в пределах возрастного отрезка от рождения до совершеннолетия предполагают необходимость дифференцированной защиты и охраны детства. Поэтому в российском законодательстве существуют многочисленные нормы о защите, охране и поддержке государством разных возрастных этапов детства.

Понятие «*семья*» для государственной семейной политики является ключевым, составляющим основу семейных правоотношений вообще. Несмотря на то, законодатель в рамках семейного права напрямую не определяет понятие семьи, ее значение и первостепенная важность подтверждаются абсолютно всеми положениями Семейного кодекса РФ. Кроме того, определения термина «*семья*» встречаются в других нормативно-правовых актах. Так, в статье 1 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»¹ приводится понятие семьи, под которой понимаются лица, связанные родством и/или свойством, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство.

Также в различных правовых актах, и, прежде всего в Семейном кодексе РФ, понятие семьи связано с установлением круга членов семьи, образующих ее состав.

Члены семьи связаны между собой семейными правоотношениями. Понятие «*семейные правоотношения*» определяется как общественные отношения, урегулированные нормами семейного права, возникающие между отдельными членами семьи: супругами, родителями и детьми, бабушкой (бабушкой) и внуками, родными сестрами и братьями, отчимом (мачехой) и пасынками (падчерицами), а также между лицами, принявшими на воспитание детей (усыновителями, опекунами, попечителями, приемными родителями, фактическими воспитателями) и принятыми в их семьи детьми.

Взаимосвязь, взаимодействие между членами семьи определяются также понятием «*семейные отношения*». Данная категория по своему содержанию гораздо шире, чем семейные правоотношения, поскольку включает в себя не только отношения членов семьи,

¹ О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федер. закон РФ от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ: (ред. от 01.04.2019)// СПС «Гарант». — URL: <http://base.garant.ru/172780/> (дата обращения: 08.12.2019).

урегулированные нормами семейного права, но и отношения между названными субъектами, которые регулируются в большей степени моралью, традициями, бытовыми нормами и правилами. Статьей 1 Семейного кодекса РФ определена необходимость построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов.

Итак, материнство, отцовство, детство, семья, будучи глубоко взаимосвязанными понятиями, являются определяющими во многих процессах развития общества, характеризуют собой необходимые условия смены и преемственности поколений, что подчеркивается фактом объединения требования государственной поддержки этих институтов в рамках одной статьи Конституции РФ.

1.1.2. Понятие и нормативные основы государственной семейной политики

Защита государством материнства, отцовства и детства предполагает выработку им системы мер, направленных на обеспечение необходимых условий для рождения и полноценного развития детей, для реализации семьей всех ее функций в жизни общества. Данное важнейшее направление деятельности находит свое отражение в выработке и реализации государственной семейной политики.

Основными нормативными правовыми документами, определяющими значимость и содержание государственной семейной политики, являются:

– **Указ Президента Российской Федерации** от 14 мая 1996 г. № 712 **«Об основных направлениях государственной семейной политики»** (в редакции от 05.10.2002 г.), далее — Основные направления государственной семейной политики;

– **Распоряжение Правительства Российской Федерации** от 25 августа 2014 г. № 1618-р **«Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года»**, далее — Концепция государственной семейной политики.

В Основных направлениях государственной семейной политики определено, что государственная семейная политика является составной частью социальной политики Российской Федерации. Концепция государственной семейной политики дает ее расширенное определение. Согласно данному документу, *государственная семейная политика* представляет собой целостную систему принципов, задач

и приоритетных мер, направленных на поддержку, укрепление и защиту семьи как фундаментальной основы российского общества, сохранение традиционных семейных ценностей, повышение роли семьи в жизни общества, повышение авторитета родительства в семье и обществе, профилактику и преодоление семейного неблагополучия, улучшение условий и повышение качества жизни семей.

Объектом государственной семейной политики является семья.

Концепция государственной семейной политики определяет формирование и реализацию семейной политики как многосубъектную деятельность, участниками которой являются:

- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- работодатели;
- некоммерческие организации, в том числе общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации;
- средства массовой информации;
- граждане.

При этом участие российских семей в реализации государственной семейной политики предполагает их активную роль в партнерстве с властью, бизнесом и общественностью.

В проведении государственной семейной политики роль семьи предусматривает ее активное участие в своем жизнеобеспечении, обучении и воспитании детей, охране здоровья ее членов, обеспечении заботы о пожилых и нетрудоспособных членах семьи и создании условий для их долголетия.

Целями государственной семейной политики являются:

- поддержка, укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни;
- создание необходимых условий для выполнения семьей ее функций;
- повышение качества жизни семей;
- обеспечение прав членов семьи в процессе ее общественного развития.

Меры, предусмотренные Концепцией государственной семейной политики, определены во взаимосвязи с общественно значимы-

ми функциями семьи — рождением, воспитанием, содержанием и социализацией детей, участием в экономической деятельности государства, сохранением физического, психологического и эмоционального здоровья ее членов, а также духовным развитием членов семьи и всего общества, сохранением и укреплением традиционных семейных ценностей. Эти меры распространяются на все семьи независимо от их состава, социально-экономического положения и социального статуса.

К традиционным семейным ценностям, провозглашаемым Концепцией государственной семейной политики, относятся ценности брака, понимаемого как союз мужчины и женщины, основанный на государственной регистрации в органах записи актов гражданского состояния, заключаемый в целях создания семьи, рождения и/или совместного воспитания детей, основанный на заботе и уважении друг к другу, к детям и родителям, характеризующийся добровольностью, устойчивостью и совместным бытом, связанный с взаимным стремлением супругов и всех членов семьи к его сохранению.

Принципы государственной семейной политики были впервые сформулированы в Основных направлениях государственной семейной политики и в дальнейшем получили свое развитие в Концепции государственной семейной политики. Рассмотрим их содержание.

1. Самостоятельность и автономность семьи в принятии решений относительно своей внутренней жизни. Меры государственной семейной политики должны не регламентировать поведение семьи, а способствовать ее саморазвитию, предоставлять возможность выбора форм поддержки.

2. Равенство семей и всех их членов в праве на поддержку независимо от социального положения, национальности, места жительства и религиозных убеждений.

3. Равноправие между мужчинами и женщинами в достижении более справедливого распределения семейных обязанностей, а также в возможностях самореализации в трудовой сфере и в общественной деятельности.

4. Презумпция добросовестности родителей в осуществлении родительских прав и повышение авторитета родительства в семье и обществе.

5. Ответственность каждой семьи за воспитание, образование и развитие личности ребенка (детей) и за сохранение его здоровья.

6. Партнерство семьи и государства, а также сотрудничество с общественными объединениями, благотворительными организациями и предпринимателями.

7. Осуществление дифференцированного подхода в предоставлении гарантий по поддержанию уровня жизни для нетрудоспособных членов семьи и создание экономически активным членам семьи условий для обеспечения благосостояния на трудовой основе.

8. Обеспечение доступности адресной, своевременной и эффективной помощи для нуждающихся в ней семей, в особенности отнесенных к группам социального риска, а также равного доступа к социальным услугам для всех семей.

9. Единство принципов и целей семейной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Обеспечение предоставления семье установленных на федеральном уровне минимальных социальных гарантий и льгот, их дополнение и развитие на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

10. Преемственность и стабильность мер государственной семейной политики. Сохранение достигнутых социальных гарантий поддержки семьи, их дальнейшее совершенствование.

1.2. Направления и механизмы реализации государственной семейной политики

1.2.1. Направления реализации государственной семейной политики

Государственная семейная политика представляет собой комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение среднесрочных и краткосрочных задач, что является основой достижения заявленных целей. Способы решения задач находят свое выражение в направлениях реализации государственной семейной политики.

При формировании ключевых направлений семейной политики необходимо учитывать, что семьи в процессе жизнедеятельности могут сталкиваться как с проблемами общего характера, связанными с развитием систем здравоохранения, занятости, образования, культуры, обеспечением жильем и функционированием государственных структур, так и с проблемами специфического характера, свойственными конкретной семье. Кроме того, разработка основных направ-

лений государственной семейной политики учитывала необходимость их координации с другими направлениями деятельности государства в области демографической, экономической и социальной политики.

Рассмотрим, какие задачи государственной семейной политики признаны приоритетными, и какие основные направления их решения отражены в Концепции государственной семейной политики.

1. Развитие экономической самостоятельности семьи

Основное внимание в рамках решения данной задачи уделено созданию возможностей занятости и получения дохода родителями, имеющими малолетних детей. Практика показывает, что, с одной стороны, работодатели в ряде случаев неохотно принимают на работу таких соискателей, особенно женщин, а с другой стороны, желание родителей выйти на работу сдерживается по причине отсутствия достаточного количества учреждений, обеспечивающих малолетним детям уход и присмотр. Для решения данной задачи сформулированы следующие основные направления деятельности:

– создание условий для повышения конкурентоспособности на рынке труда родителей, имеющих малолетних детей, путем повышения квалификации, профессионального обучения, дополнительного профессионального образования, получения высшего образования с использованием дистанционных технологий;

– оказание содействия в трудоустройстве на условиях неполной занятости и развитие дистанционных и надомных форм занятости для одиноких, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, усыновителей детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и граждан, взявших детей на воспитание в семью;

– развитие индивидуального предпринимательства родителей, а также поддержка предпринимательской деятельности многодетных родителей и родителей, воспитывающих детей-инвалидов, обучение членов семьи основам семейного предпринимательства и ведения бизнеса;

– удовлетворение потребности семей с детьми в услугах дошкольного образования;

– создание условий для формирования качественной и доступной социальной инфраструктуры дополнительного образования и досуга детей.

2. Развитие системы государственной поддержки семей, в том числе при рождении и воспитании детей

Необходимость решения данной задачи обусловлена особым вниманием государства к вопросам поддержания уровня жизни семей с детьми, поскольку рождение детей резко увеличивает потребности семьи, что зачастую приводит к «сползанию» семьи в нуждаемость и бедность. Для преодоления данной ситуации определены следующие направления:

- ежегодный мониторинг доходов и уровня жизни семей;
- совершенствование гарантированных государством мер социальной поддержки семей, имеющих детей, в том числе замещающих семей;
- совершенствование механизмов использования средств материнского (семейного) капитала;
- разработку мер по доведению доходов каждой семьи до уровня, обеспечивающего среднедушевой доход в размере прожиточного минимума в регионе;
- создание условий для организации полноценного питания нуждающихся беременных и кормящих женщин, а также малоимущих семей с детьми раннего, дошкольного и школьного возраста;
- совершенствование системы налогообложения для лиц с семейными обязанностями с учетом идеи посемейного налогообложения;
- развитие государственной социальной помощи семьям, предоставляемой на основании социального контракта;
- разработку мер по обеспечению регулярности выплат алиментов.

3. Создание механизмов поддержки семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий

Решение жилищной проблемы, характерной в большинстве своем для молодых семей, является важным фактором стабильности семьи, реализации планов рождения детей. Для улучшения ситуации в сфере жилищной обеспеченности семей определены следующие приоритетные направления:

- совершенствование механизмов льготного ипотечного кредитования для молодых семей и семей с детьми;

– оказание государственной помощи в улучшении жилищных условий молодых семей, развитие системы доступного арендного и социального жилья для многодетных и молодых семей;

– обеспечение жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставление многодетным семьям земельных участков;

– обеспечение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, обеспечению сохранности закрепленных за детьми помещений;

– совершенствование законодательства Российской Федерации в части обеспечения прав детей на жилое помещение при расторжении брака.

4. Развитие жизнеохранительной функции семьи и создание условий для обеспечения здоровья ее членов

Снижение показателей здоровья детского населения, молодежи, ухудшение репродуктивного здоровья женщин определяют необходимость повышения внимания государства к формированию здорового образа жизни, проведению профилактических мероприятий, активизации усилий здравоохранения, в связи с чем приоритетными определены следующие направления деятельности:

– совершенствование профилактических мероприятий по сохранению репродуктивного здоровья среди молодежи, повышение уровня репродуктивной грамотности населения;

– развитие системы профилактики выявления у детей и молодежи социально значимых заболеваний;

– расширение объемов лечения бесплодия с применением вспомогательных репродуктивных технологий;

– пропаганда через средства массовой информации образа жизни семей, ведущих здоровый образ жизни, разработка просветительских и обучающих программ для молодежи, направленных на повышение санитарно-гигиенической культуры, борьбу с вредными привычками;

– вовлечение семей и детей в систематические занятия физической культурой и спортом, создание условий для внедрения инновационных оздоровительных и физкультурно-спортивных технологий в работу образовательных организаций;

– обеспечение отдыха и оздоровления детей, создание условий для развития доступной инфраструктуры для организации семейного отдыха и туризма, оздоровления, занятий физкультурой и спортом.

5. Повышение ценности семейного образа жизни, сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании

Одним из проявлений кризиса современной семьи стало нарушение связей и взаимодействий между членами многопоколенных семей, вследствие чего наблюдается снижение воспитательного потенциал, утрата традиционных ценностей семьи. Возрождение культуры семейных отношений, основанных на супружеской и родительской любви, уважении к старшим требует реализации системы мер следующей направленности:

– развитие семейных традиций, направленных на укрепление семейной идентичности и сплоченности, сохранение и поддержание взаимосвязи и преемственности между поколениями в семье;

– проведение в средствах массовой информации целенаправленной пропаганды в поддержку традиционных ценностей семьи и брака, морали и нравственности, ответственного отцовства и материнства;

– расширение возможностей для самореализации и улучшения качества жизни пожилых членов семьи, развитие форм поддержки программ межпоколенческих отношений для людей пожилого возраста и их вовлечение в волонтерскую деятельность с детьми;

– разработка и реализация дополнительных образовательных программ подготовки молодежи к созданию семьи и семейным отношениям на основе традиционных семейных ценностей, конструктивному разрешению конфликтных и трудных жизненных ситуаций;

– поддержка некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность, связанную с пропагандой традиционных семейных ценностей, их сохранением и восстановлением, а также семейных клубов и родительских объединений;

– пропаганда семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, информирование граждан о механизмах государственной поддержки семей, принимающих на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– проведение семейных праздников, фестивалей и конкурсов на постоянной основе;

– развитие мер стимулирования полных благополучных многодетных семей через организацию различных форм поощрения (награждение знаками, премиями, стипендиями и др.).

б. Содействие в реализации воспитательного и культурно-образовательного потенциала семьи

Семья для ребенка является главной средой его социализации, усвоения ценностей, норм и правил, являющихся ориентирами на всю дальнейшую жизнь. Поэтому компетентность родителей в вопросах семейного воспитания является залогом его результативности и требует определенных мер по ее формированию, среди которых:

– повышение педагогической культуры родителей, в том числе путем поддержки деятельности родительских советов и семейных клубов;

– обеспечение доступности для семей помощи специалистов в области социально-педагогической поддержки семьи и детей;

– обеспечение возможности получения молодыми родителями знаний, необходимых для воспитания детей, в том числе путем получения бесплатной помощи юриста, психолога, педагога и других специалистов;

– реализация дополнительных образовательных программ для мужчин в целях формирования ответственного отцовства, повышения социальной роли отца;

– обеспечение преимущественно семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечение комплексной и системной поддержки замещающих семей, сопровождение семей, взявших на воспитание ребенка (детей);

– улучшение качества подготовки потенциальных замещающих родителей в целях исключения возврата детей из замещающих семей в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– развитие мер поддержки, направленных на профилактику отказов от новорожденных детей;

– развитие услуг, направленных на включение в культурную жизнь и творческую деятельность лиц со сниженными жизненными ресурсами из многодетных и малообеспеченных семей;

– оказание государственной поддержки развитию детских библиотек, литературы, детского кинематографа, театров, музеев и выставок с целью полноценной реализации воспитательной функции семьи.

7. Обеспечение социальной защиты семей и детей, нуждающихся в особой заботе государства

Проблемы детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся к числу наиболее сложных, требующих постоянного повышенного внимания со стороны государства, что нашло свое отражение в соответствующих направлениях деятельности:

– проведение регулярного мониторинга потребностей семей, воспитывающих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в предоставлении услуг в сфере социальной защиты, здравоохранения, образования и занятости;

– создание системы ранней помощи и сопровождения, повышающей доступность мероприятий по абилитации и реабилитации детей и взрослых с инвалидностью, обучение членов семьи инвалида методикам реабилитации (абилитации);

– развитие специализированных центров дневного и временного пребывания детей-инвалидов, предоставляющих комплексные услуги;

– обеспечение равного доступа детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья к качественному образованию всех уровней, в том числе к инклюзивному образованию;

– совершенствование программ подготовки воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к самостоятельной жизни по окончании пребывания в таких организациях, обеспечение их правовой и финансовой грамотности;

– развитие системы постинтернатного сопровождения и адаптации выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья;

– поэтапная реструктуризация сети организаций для детей-сирот, предусматривающую их сокращение, преобразование в службы подготовки и сопровождения замещающих семей, а также создание для детей, которых не удастся устроить в семью, организаций с условиями проживания и воспитания, близкими к семейным.

8. Профилактика семейного неблагополучия, детской безнадзорности и беспризорности.

В последние годы государством были предприняты значительные усилия по снижению масштабов таких негативных явлений, как детская безнадзорность и беспризорность, являющихся признаком крайнего семейного неблагополучия, и эти усилия дали свои положительные результаты. В то же время ярко выраженный негативный характер указанных явлений требует постоянного контроля над ситуацией, что нашло отражение в предлагаемых направлениях работы с неблагополучием семей:

- внедрение института посредничества (медиации) при разрешении семейно-правовых споров, в том числе связанных с расторжением брака между супругами;

- установление единого порядка отнесения семей к категории находящихся в социально опасном положении и проведения в отношении них профилактической работы;

- совершенствование законодательства Российской Федерации в вопросах профилактики социального сиротства, порядка лишения родительских прав и ограничения в родительских правах, установления порядка проведения социальной работы по восстановлению семьи;

- совершенствование порядка обследования условий жизни детей, разработка и внедрение современного диагностического инструментария для оценки безопасности ребенка, уровня риска нанесения вреда его жизни и здоровью, совершения правонарушений в отношении ребенка;

- развитие программ и услуг, направленных на оказание помощи родителю в случаях ограничения его родительских прав или их лишения, в целях восстановления родительских прав и возвращения ребенка в семью;

- реализация комплекса мер, направленных на профилактику социального сиротства;

- развитие центров помощи дневного и временного пребывания родителей с детьми по месту жительства, кризисных центров для женщин и мужчин, в том числе с детьми, подвергшихся насилию;

- развитие программ по работе с лицами, подвергающимися психологическому или физическому насилию членов своей семьи;

– развитие форм досуга, спорта, туризма и дополнительного образования, специально ориентированных на интеграцию детей групп риска и детей, находящихся в социально опасном положении;

– разработка и внедрение стандартов социальных услуг для семей групп социального риска и находящихся в социально опасном положении;

– реализация просветительских программ среди молодежи по профилактике насилия;

– поддержка негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги семьям с детьми и детям.

9. Повышение эффективности системы социальной защиты семей с несовершеннолетними детьми, вовлеченными в сферу гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Для смягчения негативных экономических, правовых и социально-психологических последствий для несовершеннолетних, ставших участниками судебных разбирательств вследствие совершенных ими правонарушений, а также профилактики рецидивной преступности среди несовершеннолетних предлагается реализация следующих направлений:

– предоставление юридической поддержки членам семьи в период рассмотрения дела несовершеннолетнего в суде;

– реализация комплекса мер по восстановлению правового и образовательного статуса осужденного несовершеннолетнего по окончании отбывания наказания (оказание помощи в получении необходимых документов, содействие в обеспечении социальных прав и гарантий, получении образования и др.);

– социально-бытовая и культурная адаптация осужденного несовершеннолетнего (временное обеспечение местом проживания, трудовой занятостью, привлечение к участию в культурных мероприятиях).

1.2.2. Механизмы реализации и индикаторы эффективности государственной семейной политики

Необходимым элементом государственной семейной политики являются *механизмы* ее реализации, которые указаны в Концепции государственной семейной политики. К основным из них относятся:

– совершенствование нормативно-правового обеспечения, включая семейное законодательство, а также разработка в рамках

законодательства субъектов Российской Федерации нормативно-правовой базы семейной политики;

- формирование федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, подготовка государственных программ Российской Федерации с учетом задач государственной семейной политики;

- совершенствование системы статистических показателей, характеризующих социально-экономическое положение семей, а также выработка системы измеряемых и проверяемых критериев и показателей положения семьи в субъектах Российской Федерации;

- включение в деятельность органов государственной власти функций по реализации государственной семейной политики, формирование соответствующей системы управления и кадрового обеспечения;

- координация деятельности субъектов семейной политики, партнерство органов государственной власти всех уровней и гражданского общества;

- информационное и научно-методическое обеспечение реализации семейной политики.

Важнейшая роль в достижении целей и решении задач государственной семейной политики отводится субъектам Российской Федерации. Концепцией государственной семейной политики определены формы и направления их участия:

- развитие программно-целевого подхода к формированию и осуществлению семейной политики;

- повышение роли органов местного самоуправления и общественных объединений в обеспечении поддержки семьи;

- разработка в рамках законодательства субъектов Российской Федерации нормативно-правовой базы семейной политики;

- разработка мер, направленных на развитие кадрового потенциала сферы помощи семье и детям, организацию переподготовки, повышения квалификации и методической поддержки специалистов на основе современных подходов;

- обеспечение экспертной и консультативной помощи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления и организациям, осуществляющим деятельность в сфере защиты прав семьи и детей;

– привлечение внебюджетных источников финансирования региональной семейной политики;

– разработка регионального поэтапного плана реализации государственной семейной политики, включающего определение системы направлений, практических мер и механизмов реализации государственной семейной политики.

Субъектами Российской Федерации в целях реализации основных направлений Концепции государственной семейной политики были разработаны собственные концепции и программы реализации региональной семейной политики¹. Пример документа размещен в Приложении 1.

Планируется, что итогом реализации Концепции государственной семейной политики станет сформированная к 2025 г. система мер, направленных на создание условий для удовлетворения интересов и запросов семей, повышения их экономической независимости, роли в самореализации личности, воспитании новых поколений, укреплении престижа брака и семейного образа жизни.

В соответствии с поставленными в Концепции государственной семейной политики задачами вводятся целевые индикаторы эффективности реализации государственной семейной политики, отражающие выполнение указанных задач, среди которых:

– уменьшение доли семей с детьми до 16 лет в общей численности семей, совокупный среднедушевой доход которых ниже установленного прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации;

– сокращение числа неработающих родителей, рост доли трудоустроенных граждан с семейными обязанностями в общем числе трудоустроенных граждан;

¹ См., например: Об утверждении Концепции семейной политики в Брянской области на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Брянской области от 28.08.2015 г. № 276-рп // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/974037245> (дата обращения: 08.12.2019); О Концепции семейной политики в Иркутской области на период до 2025 года: Распоряжение Губернатора Иркутской области от 26.06.2015 г. № 78-р: (ред. от 27.02.2018) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/428621030> (дата обращения: 08.12.2019); О государственной семейной политике в Пермском крае и о внесении изменений в Закон Пермской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»: Закон Пермского края от 10.03.2017 г. № 69-ПК // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/446154613> (дата обращения: 08.12.2019); и др.

- увеличение численности детей в возрасте до 3 лет, охваченных дошкольным образованием и услугами по присмотру и уходу;
- достижение положительной динамики демографических показателей;
- уменьшение числа разводов;
- увеличение количества организаций и объема услуг, ориентированных на семейное проведение досуга;
- увеличение доли семей, улучшивших жилищные условия, в общем числе семей, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий;
- сокращение доли детей, не получающих алименты в полном объеме, в общей численности детей, имеющих право на получение алиментов;
- уменьшение числа отказов от новорожденных в родильных домах;
- снижение числа возвратов детей из замещающих семей в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- снижение доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детского населения;
- увеличение воспитываемых в семьях граждан Российской Федерации доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в общем числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Основным результатом проводимой семейной политики должно стать укрепление самого института семьи, общественного признания ценностей семейного образа жизни, деторождения и воспитания детей как главного условия устойчивого функционирования общества. Семейная политика должна быть направлена не только на поддержку отдельных семей, но на преодоление кризиса семьи как социального института¹.

Как подчеркнуто в Концепции государственной семейной политики, качественно новая семейная политика должна быть основана на принципах эффективного взаимодействия государства с институтом семьи и разрешать стоящие перед обществом задачи

¹ Тюменцева Г. И. Государственная семейная политика: региональный аспект / Г. И. Тюменцева // Вестник Омской юридической академии. — 2018. — Том 15, № 4. — С. 399.

социально-экономического и демографического развития. Семья и государство должны стать партнерами, взаимно разделяющими риски и ответственность за благополучие семьи и государства в целом¹.

1.3. Система органов государственного и муниципального управления, реализующих семейную политику

1.3.1. Полномочия и функции органов государственного и муниципального управления в реализации семейной политики

Основными направлениями государственной семейной политики в качестве субъектов государственной политики в отношении семьи и детей определены органы законодательной и исполнительной власти всех уровней. В разработку и реализации направлений государственной семейной политики включены три уровня законодательной и исполнительной власти:

- федеральный;
- региональный (субъектов Российской Федерации);
- муниципальный (местного самоуправления).

На каждом из названных уровней реализуются свои целевые функции и задачи, определяемые законодательно и учитывающие социокультурные особенности семейных отношений в определенном регионе или территории.

Федеральный уровень составляют органы законодательной и исполнительной власти и их территориальные подразделения. К полномочиям федеральных органов государственной власти в области поддержки семьи относятся:

- установление основ государственной семейной политики в Российской Федерации;
- определение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни семей в области оплаты труда, социальных пособий, медицинского обслуживания, образования, культуры;
- принятие федеральных законов и иных нормативных актов о регулировании и реализации поддержки семьи и детей;

¹ Чхутиашвили Л. В. Основные направления реализации новой семейной политики государства / Л. В. Чхутиашвили // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 5. — С. 47.

– формирование федеральных органов исполнительной власти, реализующих государственную поддержку семьи и детства в Российской Федерации;

– разработка и реализация федеральных целевых программ и мероприятий в области государственной семейной политики¹.

Региональный уровень власти включает органы законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации в части их полномочий, закрепленных Конституцией РФ. Субъектам Российской Федерации отводится ведущая роль в разработке и реализации региональных социальных программ, организации и предоставлении социальной помощи, обеспечении нормального функционирования учреждений, предоставляющих социально значимые услуги в сфере обеспечения занятости, социального обслуживания, здравоохранения и др.

Муниципальный уровень власти (местного самоуправления) включает в себя органы управления, непосредственно обеспечивающие реализацию социальных потребностей семей на данной территории, при этом от муниципальной власти напрямую зависит состояние социальной инфраструктуры.

Характеризуя функции каждого уровня власти в реализации государственной семейной политики, важно понимать, что данные функции выполняются в тесном взаимодействии всех уровней, что находит свое отражение в формировании нормативно-правовой базы, ресурсном обеспечении мероприятий семейной политики, деятельности на региональном и муниципальном уровне территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию отдельных направлений государственной семейной политики.

На федеральном уровне ключевую роль в формировании нормативно-правовой базы государственной семейной политики играют органы законодательной власти в лице комитетов и комиссий Федерального собрания Российской Федерации. К ним относятся, например, Комитет Совета Федерации по социальной политике, Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей.

К государственным органам исполнительной власти федерального уровня, в сфере ответственности которых находится решение

¹ Сидоров В. А. Семейная политика в системе государственной социальной политики / В. А. Сидоров // Власть. — 2015. — № 11. — С. 85.

задач семейной политики, относятся Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство просвещения РФ, а также другие ведомства, наделенные соответствующими полномочиями.

При разработке субъектами Российской Федерации в целях реализации основных направлений Концепции государственной семейной политики собственных концепций и программ региональной семейной политики определяются соответствующие ведомства и учреждения на уровне регионов, отвечающие за выполнение отдельных направлений и мероприятий в интересах развития, обеспечения прав семьи и детей в сферах занятости, образования, здравоохранения, культуры, предоставления социальных услуг и в других сферах.

На уровне регионов отдельные функции по реализации направлений семейной политики могут выполнять коллегиальные органы власти (комиссии, экспертные и координационные советы, коллегии и др.), обеспечивающие межведомственное взаимодействие. Например, в таком субъекте Российской Федерации, как Иркутская область, действуют следующие подобные структуры:

- антинаркотическая комиссия (организует работу по противодействию распространения наркомании среди населения);
- координационный совет по обеспечению правопорядка;
- областная комиссия по организации летнего отдыха и оздоровления детей;
- комиссия по отбору проектов социально ориентированных некоммерческих организаций;
- коллегии, проводимые Главным управлением МВД РФ по Иркутской области, Следственным управлением Следственного комитета РФ по Иркутской области, Управлением Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области; и др.

На уровне муниципалитетов реализация семейной политики должна включать в себя следующие направления деятельности органов местного самоуправления:

- развитие объектов социальной инфраструктуры для семей с детьми;
- создание системы альтернативных социальных услуг для семей с детьми, отвечающей потребностям жителей;
- поддержка структур гражданского участия родителей (общественных, некоммерческих организаций) для принятия управленче-

ских решений и согласования интересов, касающихся жизни семей с детьми в муниципальном образовании;

– развитие социального партнерства для реализации социальных проектов в интересах местного сообщества, а также деятельности, направленной на создание привлекательного образа муниципалитета как социального пространства, дружественного семье, родителям и детям¹.

Указанные направления деятельности находят свое отражение в разработанных концепциях и программах семейной политики на региональном и местном уровне. Например, в соответствии с основными положениями Концепции семейной политики в Иркутской области для реализации семейной политики органам местного самоуправления муниципальных образований рекомендовано предусмотреть²:

– повышение роли общественных объединений в обеспечении поддержки семьи на территории соответствующего муниципального образования Иркутской области;

– привлечение внебюджетных источников финансирования семейной политики на муниципальном уровне;

– разработку ежегодных планов реализации семейной политики в муниципальном образовании Иркутской области;

– осуществление семейной политики на территории соответствующего муниципального образования Иркутской области во взаимодействии с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области, некоммерческими организациями, в том числе государственными и муниципальными учреждениями, благотворительными и иными общественными объединениями, религиозными организациями, коммерческими организациями, средствами массовой информации, а также гражданами.

Наличие значительного количества субъектов государственного и муниципального управления, принимающих участие в реализации

¹ Сидоров В. А. Семейная политика в системе государственной социальной политики / В. А. Сидоров // Власть. — 2015. — № 11. — С. 87.

² О Концепции семейной политики в Иркутской области на период до 2025 года: Распоряжение Губернатора Иркутской области от 26.06.2015 г. № 78-р: (ред. от 27.02.2018) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/428621030> (дата обращения: 08.12.2019).

направлений государственной семейной политики, выдвигает в качестве приоритетной задачи согласование их деятельности и развитие эффективного межведомственного взаимодействия.

1.3.2. Органы власти, действующие в сфере защиты прав ребенка

В рамках современной российской государственной семейной политики особое место занимают вопросы защиты прав и свобод ребенка, что нашло свое соответствующее отражение в структуре органов власти. К государственным и муниципальным органам, защищающим права и свободы ребенка, относятся:

- Уполномоченный по правам ребенка;
- органы опеки и попечительства;
- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы прокуратуры.

Деятельность перечисленных структур направлена, прежде всего, на обеспечение взаимодействия органов и учреждений с целью поддержки несовершеннолетних, реализации их прав и потребностей в обеспечении личной безопасности, жилищных условий, получении услуг образования, здравоохранения, создания необходимых условий для успешной социализации ребенка.

Интеграция России в мировое сообщество получила свое соответствующее отражение в сфере защиты прав ребенка, обусловив появление и внедрение в российскую социозащитную практику института *Уполномоченного по правам ребенка* — самостоятельного государственного органа, основным назначением которого является защита прав ребенка, нарушаемых действиями или бездействиями административных органов и должностных лиц. Для нашего государства — это новый социальный феномен, тогда как в других странах уже накоплен многолетний опыт функционирования данного правозащитного института¹.

¹ Волгушева А. А. Социальная защита детства в современных условиях / А. А. Волгушева. — URL: <https://center-yf.ru/data/stat/socialnaya-zashchita-detstva-v-sovremennyh-usloviyah.php> (дата обращения: 09.12.2019).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»¹ деятельность Уполномоченного направлена на обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный содействует:

- 1) восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей;
- 2) совершенствованию законодательства Российской Федерации в части, касающейся защиты прав и законных интересов детей;
- 3) развитию международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей;
- 4) совершенствованию форм и методов защиты прав и законных интересов детей.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и законных интересов детей, не отменяет полномочий государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов детей, и не влечет за собой пересмотра таких полномочий.

Статья 13 Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» гласит, что Законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий эффективного функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными и медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные и иные услуги детям и семьям, имеющим детей, и должностными лицами.

Органами опеки и попечительства в соответствии со статьей 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»² являются

¹ Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: Федер. закон РФ от 27.12.2018 г. № 501-ФЗ // СПС «Гарант». — URL: <http://base.garant.ru/72139444/> (дата обращения: 09.12.2019).

² Об опеке и попечительстве: Федер. закон РФ от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ: (ред. от 29.05.2019) // СПС «Гарант». — URL: <http://base.garant.ru/193182/> (дата обращения: 09.12.2019).

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Органами опеки и попечительства являются также органы местного самоуправления в случае, если законом субъекта Российской Федерации они наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами.

На органы опеки и попечительства в соответствии с положениями статьи 121 Семейного кодекса РФ возлагается защита прав и интересов детей в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей, либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения.

Органы опеки и попечительства выявляют детей, оставшихся без попечения родителей, ведут учет таких детей в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, обеспечивают защиту их прав и интересов до решения вопроса об их устройстве и исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей избирают формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, а также осуществляют последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования.

Деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических и физических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в соответствии со статьей 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федер. закон РФ от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ: (ред. от 26.07.2019) // СПС «Гарант». — URL: <http://base.garant.ru/12116087/> (дата обращения: 09.12.2019).

координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и/или антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

Законом субъекта Российской Федерации полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут наделяться органы местного самоуправления.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законодательства в области соблюдения прав несовершеннолетних, что закреплено статьей 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

Деятельность прокуратуры по защите прав несовершеннолетних реализуется в следующих основных направлениях²:

– надзор за исполнением законов о социальной защите несовершеннолетних, оказании помощи детям, находящимся в социально опасном положении, детям из малообеспеченных и многодетных семей (пособия, компенсационные выплаты, организация питания в образовательных учреждениях и т.д.);

– восстановление нарушенных жилищных и имущественных прав несовершеннолетних;

– надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, трудовой занятости и жилищного обеспечения детей с ограниченными возможностями здоровья;

– систематический надзор за исполнением органами опеки и попечительства требований законодательства о своевременном

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1: (ред. от 26.07.2019) // СПС «Гарант». — URL: <http://base.garant.ru/10164358/> (дата обращения: 09.12.2019).

² Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 // СПС «Гарант». — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256734/> (дата обращения: 09.12.2019).

выявлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их устройстве в семью, под опеку, попечительство, на усыновление или в интернатные учреждения;

– проверка исполнения законов, регламентирующих условия содержания, воспитания и обучения детей, защиту личных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– надзор за исполнением законодательства об образовании,

– проверка исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, участие в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

– надзор за соблюдением прав осужденных несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях, на получение ими образования и профессиональной подготовки, защиту иных социальных гарантий, предусмотренных законодательством; и др.

Рассмотрение содержания и направлений деятельности государственных и муниципальных органов защиты прав несовершеннолетних и обеспечения социальных гарантий семье и детям отражает всесторонний характер усилий государства в данной сфере, при этом особое внимание уделяется защите прав детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Практикум

Контрольные вопросы

1. Какие проблемы современной российской семьи обуславливают необходимость проведения государственной семейной политики?

2. Перечислите основные нормативные правовые акты, на положениях которых базируется государственная семейная политика в Российской Федерации.

3. Определите содержание понятий «материнство», «отцовство», «ребёнок», «детство», «семья».

4. В чем состоит отличие понятий «семейные правоотношения» и «семейные отношения»?

5. Определите цели государственной семейной политики.

6. Назовите принципы, на которых базируется государственная семейная политика.

7. Перечислите задачи государственной семейной политики.

8. Какие уровни государственного управления вовлечены в реализацию государственной семейной политики?

9. Определите полномочия федерального уровня власти в сфере проведения семейной политики.

10. Какие государственные и муниципальные органы власти обеспечивают защиту прав ребёнка? В чем состоят их функции?

Практические задания

Задание 1

Проведите сравнительный анализ текста Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации до 2025 года и разработанной одним из субъектов Российской Федерации (на выбор) концепции/программы реализации региональной семейной политики. Сравните следующие пункты:

1. цели;
2. принципы;
3. задачи и направления реализации.

Сделайте выводы о сходстве и отличиях данных нормативных правовых документов.

Задание 2

Опишите структуру государственных органов, реализующих региональную семейную политику, на примере одного из субъектов Российской Федерации в соответствии со следующими пунктами:

1. перечень министерств и ведомств;
2. перечень органов, обеспечивающих защиту прав и свобод ребёнка/несовершеннолетнего;
3. перечень действующих в регионе коллегиальных органов власти, обеспечивающих межведомственное взаимодействие.

Контрольные тесты для усвоения пройденного материала

1. В каком нормативном правовом акте закреплено положение о том, что «семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства»?

- а) Жилищный кодекс;
- б) Семейный кодекс;
- в) Гражданский кодекс.

2. Понятие «ребёнок» в Семейном кодексе РФ определяется как лицо, не достигшее возраста:

- а) 12 лет;
- б) 16 лет;
- в) 18 лет.

3. Общественные отношения, урегулированные нормами семейного права, возникающие между отдельными членами семьи — это:

- а) семейные отношения;
- б) семейные правоотношения;
- в) родительство.

4. Объектом государственной семейной политики является:

- а) семья;
- б) детство;
- в) материнство.

5. Кто из перечисленных ниже субъектов относится к государственным субъектам семейной политики:

- а) министерства;
- б) работодатели;
- в) общественные объединения.

6. Повышение качества жизни семей является:

- а) принципом государственной семейной политики;
- б) механизмом государственной семейной политики;
- в) целью государственной семейной политики.

7. Какой из уровней власти формирует основы государственной семейной политики?

- а) федеральный;
- б) региональный;
- в) муниципальный.

8. Самостоятельность и автономность семьи в принятии решений относительно своей внутренней жизни является:

- а) механизмом государственной семейной политики;
- б) целью государственной семейной политики;

в) принципом государственной семейной политики.

9. В соответствии с законодательством обязанность по выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений возложена на:

а) Уполномоченного по правам ребенка;

б) органы опеки и попечительства;

в) комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав.

10. Разработка и совершенствование нормативной правовой базы является:

а) целью государственной семейной политики;

б) механизмом государственной семейной политики;

в) принципом государственной семейной политики.

Глава 2

Система норм права в обеспечении социально-правовых гарантий семье и детям

2.1. Международные правовые нормы в области защиты прав семьи и детей

2.1.1. Применение норм международного права в вопросах защиты семьи, материнства и детства

Признание норм международного права и правил поведения, принимаемых в качестве юридически обязательных международным сообществом государств в целом¹, в Российской Федерации закреплено конституционно.

Согласно статье 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Данная норма, действующая в отношении семейного законодательства, закреплена также статьей 6 Семейного кодекса РФ.

В соответствии с положениями статьи 17 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Содержание принципов и норм международного права в области защиты прав семьи, материнства, детства в полной мере раскрывается в документах, принятых Организацией Объединенных Наций. Основным из них является *Всеобщая декларация прав человека* (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.), далее — Всеобщая декларация прав человека.

Статьей 16 Всеобщей декларации прав человека определено, что мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать семью. Они пользуются оди-

¹ О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 г. № 5: (ред. от 05.03.2013) // СПС «Гарант». — URL: <http://base.garant.ru/12132854/> (дата обращения: 09.12.2019).

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru