

АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**Информационно-аналитические материалы на тему:
«Дети России: соблюдение и защита прав, свобод и законных
интересов ребенка. Формирование концепции Федеральной целевой
программы «Россия без сирот»**

Современное состояние государственной политики Российской Федерации в сфере соблюдения и защиты прав и интересов семьи, материнства и детства

В настоящее время ситуация в сфере детства и меры по ее улучшению являются важнейшими вопросами в государственной политике России. Стратегическими ориентирами семейной политики государства являются повышение в общественном сознании ценности семейного благополучия и детей, социальная поддержка семей с детьми.

Основы семейной политики современной России были заложены в начале 90-х годов прошлого столетия. Были утверждены программные документы, в том числе: Основные направления семейной политики¹, Национальный план в интересах детей до 2000 года², План действий по улучшению положения детей на 2001-2001 годы³, меры социальной поддержки многодетных семей⁴.

Главные положения государственной семейной политики отражены в Гражданском и Семейном⁵ кодексах Российской Федерации, в федеральных законах «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁶, «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»⁷, «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»⁸, «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»⁹, «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁰, «Об опеке и попечительстве»¹¹, «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹², «Об

¹ Указ Президента РФ от 14.05.1996 №712.

² Указ Президента РФ от 14.09.1995 № 942.

³ Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2001 г. № 1090-р «О Плате действий по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001-2002 годы».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 05.05.1992 г. № 431.

⁵ Федеральный закон от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ.

⁶ Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ.

⁷ Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ.

⁸ Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ.

⁹ Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ.

¹⁰ Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ.

¹¹ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ.

¹² Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ.

образовании», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹³ и др.

Значительную роль в обеспечении улучшения положения детей сыграли президентские программы «Дети России»¹⁴, а также федеральная целевая программа «Дети России»¹⁵, которая завершилась в 2010 году.

В последние годы продолжает осуществляться широкий спектр мер государственной политики в интересах детей. Утверждена «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁶. Реализуются приоритетные национальные проекты «Образование» и «Здоровье», инициатива Президента России «Наша новая школа». В 2008 году создан Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации¹⁷.

Продолжает совершенствоваться законодательство в интересах детей¹⁸.

Ежегодно в соответствии с законодательством подготавливается Государственный доклад о положении детей в Российской Федерации¹⁹. В докладе отражаются вопросы уровня жизни семей с детьми, состояния здоровья, питания, образования, воспитания и развития детей, трудовой занятости подростков. Специальные главы посвящены положению детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также развитию мер по их защите и социальной поддержке.

Ситуация в сфере детства и меры по ее улучшению занимают ведущее место в Президентских посланиях Федеральному Собранию 2010–2011 годов.

Сложился в самостоятельную структуру институт Уполномоченных по правам ребенка: во всех субъектах Федерации назначен и работает детский защитник²⁰.

Но, несмотря на позитивные тенденции в демографической сфере последних лет, Россия стоит на пороге серьезных угроз, связанных с

¹³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ.

¹⁴ Были реализованы: до 1997 г. Президентская программа «Дети России» (Указ Президента Российской Федерации от 18.08.1994 г. № 1696), федеральные целевые программы по улучшению положения детей на 1998–2000 годы, преобразованные в Президентскую программу «Дети России» (постановление Правительства России от 19.09.1997 г. № 1207; Указ Президента России от 15.01.1998 г. № 29).

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.10.2002 г. № 732 «О Федеральной целевой программе «Дети России» на 2003–2006 годы», постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.2007 г. № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 годы».

¹⁶ Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351.

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 26.03.2008 г. № 404.

¹⁸ В 2003–2009 годах в России был принят 41 федеральный закон, реализующий принципы Конвенции о правах ребенка на территории Российской Федерации, а также многие иные нормативно-правовые акты в интересах детей.

¹⁹ В соответствии с Федеральным законом от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (в ред. Федерального закона от 20.07.2000 № 103-ФЗ) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

²⁰ Для профессионального роста детских омбудсменов федеральным Уполномоченным в 2011 году было проведено 12 семинаров, 2 съезда, 25 региональных мероприятий. В Российском государственном гуманитарном университете организован специальный курс повышения квалификации Уполномоченных по правам ребенка. В 2011 году инспекционными проверками охвачено 33 региона. За 2010–2011 годы Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка лично посетил 927 детских учреждений. Осуществляются и иные меры.

последствиями демографического спада 90-х годов. Необходимо принятие более действенных мер. Поэтому по поручению Президента Российской Федерации в настоящее время разрабатывается стратегически важный Национальный план действий в интересах детей до 2020 года.

Основными направлениями государственной политики по улучшению положения детей в России в проекте Национального плана обозначены: ребенок и семья, повышение качества жизни семей с детьми; улучшение жилищных условий семей с детьми; реализация прав ребенка на жилье; обеспечение семейного обустройства детей, оставшихся без попечения родителей; охрана здоровья детей; медицинская помощь женщинам и детям; образование, как основа для получения конкурентно устойчивых профессий; обеспечение качественного питания детей в образовательных учреждениях; улучшение социализации и интеграции в общество детей-инвалидов; место культуры в воспитании детей; совершенствование духовно-нравственного и творческого развития детей, подростков и юношества; организация детского досуга и отдыха; повсеместное обеспечение доступа к занятиям физической культурой и спортом; профилактика правонарушений и преступности несовершеннолетних; профилактика алкоголизма и наркомании; создание необходимых условий для жизни, образования и культурного развития детей иммигрантов; профилактика всех форм насилия и преступлений против детей.

О Концепции федеральной целевой программы «Россия без сирот»

Жить и воспитываться в семье – одно из основополагающих прав детей, необходимое для их полноценного и гармоничного развития. Россия, ратифицировав Конвенцию о правах ребенка в 1990 году, признала право ребенка на воспитание в семье приоритетным²¹. Поэтому одним из главных направлений государственной политики в сфере защиты прав детей в России является профилактика социального сиротства, раннее выявление и реабилитация семей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Еще в **первом Национальном плане** в интересах детей основной целью в области поддержки семьи как естественной среды развития ребенка провозглашалось обеспечение права детей на жизнь в семье, поддержку возможностей семьи по воспитанию и содержанию детей, улучшению семейного образа жизни.

По мнению специалистов Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в результате принимаемых государством мер по ряду существенных показателей, характеризующих детство,

²¹ Государства, участники Конвенции о правах ребенка, в соответствии со статьями 4, 7, 9 Конвенции, принимают все необходимые меры для осуществления прав ребенка: право на имя; на приобретение гражданства; на право знать своих родителей; на их заботу; на то, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями, вопреки их желанию, за исключением случаев, когда такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка.

достигнуты положительные изменения. Тем не менее, остается высоким число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

С начала 1990-х годов и до середины 2000-х наблюдался ежегодный рост числа выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Начиная с 2006 года, динамика этих показателей уменьшилась: в 2010 году было выявлено на 39,2 тыс. детей-сирот меньше, чем в 2005 году. На конец 2010 года учтено 682,9 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них воспитываются в семьях усыновителей, опекунов, приемных родителей 562,1 тыс. детей. Тем не менее, на фоне сокращения общей численности детского населения, указанная тенденция не привела к падению доли детей-сирот. Ее величина в течение последних лет сохраняется на уровне в 2,5-2,8%, что значительно превосходит аналогичные индикаторы в развитых странах мира²².

Кроме того, особенностью сиротства в России является увеличение доли социальных сирот: 90% детей, попавших в трудную жизненную ситуацию, являются сиротами при живых родителях. Так в 2006 году среди выявленных детей-сирот только 17,4% являлись биологическими сиротами, а к 2009 году их доля сократилась до 13,6%. В 2010 году доля биологических сирот в общей численности выявленных детей-сирот выросла и составила 14,9%. При этом сохраняется высокий уровень семейного неблагополучия, отказа от новорожденных детей и лишения родительских прав.

На сегодняшний день основной причиной социального сиротства является лишение родительских прав. По данным Рособразования, численность детей, родители которых были лишены родительских прав, в период с 1995 по 2008 год выросла в 2,3 раза (с 31 403 до 74 492 человек). С 2008 года начала происходить постепенная реструктуризация системы мер в пользу ограничения в родительских правах, однако на долю этой меры к 2010 году приходится менее 10% от общего числа случаев выявления детей, оставшихся без попечения родителей. В 2010 году численность детей, отобранных у родителей, лишенных родительских прав, составила 64,7 тыс. человек. Более 5,5 тыс. детей отобраны у родителей при непосредственной угрозе их здоровью и жизни.

Несмотря на разнообразие имеющихся форм устройства и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, число таких детей постоянно растет. Большая доля детей-сирот воспитывается в условиях, далеких от семейных, и это одна из причин проблем адаптации молодых людей к самостоятельной жизни после окончания учебного заведения: большинство сирот сталкиваются с проблемами трудоустройства, получения жилья, создания семьи.

В связи с этим, важнейшей частью разрабатываемого Национального плана действий в интересах детей до 2020 года должна стать

²² Совместный доклад Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ). Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей. Москва, 2011.

федеральная целевая программа «**Россия без сирот**»²³. Задачи программы ориентированы на существенное сокращение масштабов семейного неблагополучия и социального сиротства. Цель программы – семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Сегодня в России в детских учреждениях живут 106 тысяч детей-сирот. Предполагается, что программа «Россия без сирот» позволит устроить их в семьи. Предлагается развивать институт профессиональных приемных родителей, которые воспитывали детей в своей семье. Программа нацелена на создание оптимальных условий, обеспечение всесторонней (финансовой, медицинской и пр.) поддержки и сопровождения семей, которые берут на воспитание сироту. По мнению Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахова, эта программа будет способствовать решению социальной, экономической и, в некоторой степени, демографической проблем.

Приемная семья, как одна из форм семейного воспитания детей-сирот

Конвенция ООН о правах ребенка, Семейный кодекс Российской Федерации закрепляют за каждым ребенком неотъемлемое право жить и воспитываться в семье. В установленных случаях государство обязано обеспечивать социальную защиту ребенка, лишенного семейной среды. Приоритетным является устройство детей-сирот в замещающую семью. При этом предлагается альтернатива в выборе для него вида семейной заботы.

Семейным кодексом РФ предусмотрены три формы семейного воспитания таких детей: усыновление (удочерение), опека (попечительство), приемная семья. Приоритет в отношении устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, бесспорно, отдается усыновлению (удочерению). Иные индивидуальные формы семейного воспитания, в том числе приемная и патронатная семья, носят срочный характер и являются временным устройством детей. В случае невозможности найти новых родителей в России - по решению суда - ребенок может быть устроен в семью иностранных граждан²⁴.

²³ Идея этой программы одобрена и поддержана руководством страны. В настоящее время идет ее разработка. После чего свое заключение о ней должен будет дать Минэкономразвития России. Им предстоит просчитать стоимость программы и подтвердить экономию бюджетных средств. По мнению П.А. Астахова, на ребенка в детдоме в среднем выделяется от 260 до 600 тысяч рублей в год, вместе с тем зачастую эти деньги расходуются не по назначению, поэтом целесообразно потратить эти деньги на поддержку родителей, которые берут на воспитание детей-сирот. Перед внедрением этот проект в течение года протестируют на нескольких регионах.

²⁴ В настоящее время Российская Федерация работает над принятием двусторонних договоров об усыновлении детей. Первый двусторонний договор о сотрудничестве в области усыновления детей Россия подписала с Италией в ноябре 2008 года. Между РФ и США такой документ был подписан в июле 2011 года в Вашингтоне, сейчас решается вопрос о его ратификации Российской стороной. Также ведутся переговоры о заключении аналогичных соглашений с Испанией, Великобританией, Ирландией и Израилем.

Справочно: По заявлению директора департамента воспитания и социализации детей Минобрнауки России А.А. Левитской²⁵ около 95% детей-сирот в России в 2011 году было усыновлено гражданами нашей страны²⁶. При этом число усыновлений иностранными гражданами российских детей за последние годы снизилось на 50%. Министерство ведет планомерную работу в направлении того, чтобы дети, оставшиеся без попечения родителей, находили новые семьи именно в России.

Примером функционирования института приемных семей может послужить зарубежный опыт (см. приложение) и уже имеющийся опыт субъектов Российской Федерации²⁷.

Среди преимуществ приемного устройства детей-сирот называют:

расширение круга детей, получающих приближенную к биологической семье форму воспитания, заменяющую интернатное устройство;

предварительный отбор и профессиональная подготовка граждан, желающих усыновить ребенка, или же создать приемную семью²⁸;

гарантированный на государственном уровне квалифицированный комплекс программ, обеспечивающих сопровождение приемной семьи;

расширение круга субъектов, которые получают право на воспитание ребенка.

ребенок, который воспитывался как единственный в семье, имеет возможность приобрести братьев и сестер.

Определение приемной семьи дается в ст. 152 Семейного кодекса РФ. В частности, указывается, что приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем на срок, указанный в этом договоре²⁹. Основным отличием приемной семьи от «классической» опеки является специфическое основание ее возникновения - договор о создании приемной семьи. Разница между приемной семьей и опекой по действующему законодательству проявляется в правовом статусе лица, на которое возложена обязанность заботиться о ребенке, - приемные родители делают это за плату.

²⁵ В настоящее время А.А.Левитская является ректором Северо-Кавказского федерального университета.

²⁶ 22.04.2012 г., Конференция «Государственная политика в сфере защиты детства» (<http://opekaweb.ru/lubercy/news.php?ocd=view&id=745>).

²⁷ В Краснодарском крае созданы профессиональные приемные семьи, которые получают деньги за воспитание сирот. Так, в настоящее время пособие на каждого приемного ребенка в семье составляет 20-25 тыс. рублей в месяц (для сравнения, средний показатель по стране – 4 тыс. рублей).

²⁸ В России интересен опыт SOS–деревень. В них кандидаты в профессиональные родители проходят жесточайший отбор, отсеивается порядка 80% кандидатов.

²⁹ В ней также говорится о том, что к отношениям, возникающим из договора о приемной семье, применяются положения Семейного кодекса РФ об опеке и попечительстве, а также нормы гражданского законодательства о договоре возмездного оказания услуг постольку, поскольку это не противоречит существу таких отношений. Вместе с тем договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью не предусмотрен Гражданским кодексом РФ, поэтому его можно отнести к числу непоименованных договоров.

Правоотношения, связанные с правовым режимом приемной семьи, имеют многогранный характер и регулируются нормами различных отраслей права, в большей степени Семейным кодексом РФ.

Помимо норм Семейного кодекса РФ *правовой статус и деятельность приемных семей* регулируется постановлением Правительства РФ³⁰. Им были *утверждены следующие правовые акты*:

Правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах;

Правила осуществления отдельных полномочий органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

Правила заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного;

Правила создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье;

Правила осуществления органами опеки и попечительства проверки условий жизни несовершеннолетних подопечных, соблюдения опекунами или попечителями прав и законных интересов несовершеннолетних подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами или попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей;

Правила ведения личных дел несовершеннолетних подопечных;

форма отчета опекуна или попечителя о хранении, об использовании имущества несовершеннолетнего подопечного и об управлении таким имуществом.

Также правовой статус приемной семьи регулируется законодательством субъектов РФ³¹.

Оплата труда приемных родителей осуществляется субъектами РФ, однако фактически это происходит за счет денежных средств

³⁰ Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан».

³¹ В качестве примера можно привести Постановление Правительства Москвы от 14.04.2009 г. № 312-ПП «О мерах по улучшению оказания медицинской помощи и образовательных услуг детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, переданным на воспитание в семьи граждан» (вместе с Положением о сертификате на медицинское сопровождение и предоставление образовательных услуг детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, переданным на воспитание в семьи граждан на усыновление, опеку (попечительство), в приемную семью).

федерального бюджета³². Нельзя не обратить внимания на то, что среди существенных условий договора о приемной семье, указанных в п. 1 ст. 153.1 Семейного Кодекса РФ, отсутствует условие о размере вознаграждения приемным родителям. В п. 2 этой статьи лишь сказано, что размер вознаграждения, причитающегося приемным родителям, размер денежных средств на содержание каждого ребенка, а также меры социальной поддержки, предоставляемые приемной семье в зависимости от количества принятых на воспитание детей, определяются договором о приемной семье в соответствии с законами субъектов Российской Федерации³³.

Устройство детей в приемную семью не влечет за собой возникновения между приемными родителями и приемными детьми *алиментных и наследственных отношений*. На детей, оставшихся без попечения родителей (в том числе переданных в приемную семью), может быть назначена трудовая пенсия по случаю потери кормильца или социальная пенсия в связи со смертью кормильца³⁴.

Приемные родители не вправе препятствовать общению ребенка с его родителями и другими близкими родственниками, за исключением случая, когда такое общение не отвечает интересам ребенка. Вместе с тем приемные родители (приемный родитель) являются законными представителями принятого на воспитание ребенка и вправе выступать в защиту его прав и законных интересов в любых отношениях без специального полномочия.

Конкретная *процедура создания приемной семьи* в настоящее время установлена вышеназванными специальными Правилами. Основанием для заключения договора о приемной семье являются заявление лиц (лица) о передаче им на воспитание конкретного ребенка, которое представляется в орган опеки и попечительства по месту жительства (нахождения) ребенка, и акт органа опеки и попечительства о назначении указанных лиц (лица) опекунами или попечителями.

В соответствии с Правилами договор может заключаться как в отношении одного несовершеннолетнего подопечного, так и в отношении нескольких подопечных. Количество детей в приемной семье, включая

³² Так, в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 27.12.2010 г. № 1120 субсидии на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю, предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, при условии, что размер выплаты на содержание 1 ребенка в семье опекунов (попечителей) или приемной семье составляет не менее 4000 рублей в месяц, на вознаграждение, причитающееся приемному родителю, - не менее 2500 рублей в месяц.

³³ При этом предельный размер вознаграждения, выплачиваемого опекуну по договору за счет доходов от имущества несовершеннолетнего гражданина, не может превышать 5% дохода от имущества несовершеннолетнего гражданина за отчетный период, определяемого по отчету опекуна о хранении, об использовании имущества несовершеннолетнего подопечного и об управлении таким имуществом (п. 4 Правил заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного).

³⁴ При полном отсутствии у умершего кормильца трудового стажа или в случае наступления его смерти вследствие совершенного им умышленного уголовно наказуемого деяния или умышленного нанесения ущерба своему здоровью, которые установлены в судебном порядке (Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»).

родных и усыновленных детей, не должно, как правило, превышать 8 человек (п. 3 Правил). Не допускается заключение договора через представителя опекуна.

Заключению договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью предшествует *процедура подбора приемных родителей и ребенка*. Критерии, по которым должна оцениваться способность лица к выполнению обязанностей приемных родителей, Семейным кодексом не установлены. Однако ст. 146 СК РФ содержит требования к личности опекуна и попечителя, касающиеся его дееспособности, нравственных и личных качеств, состояния здоровья и т.д. Все эти требования распространяются и на приемных родителей.

Также установлен Перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может взять ребенка в приемную семью³⁵.

На воспитание в приемную семью могут быть переданы дети в возрасте до 18 лет, оставшиеся без попечения единственного или обоих родителей по различным причинам³⁶.

Кроме того, невозможно заключить договор о приемной семье без согласия ребенка, достигшего 10 лет³⁷. В приемную семью можно передавать сразу несколько детей. Это могут быть как родные братья и сестры, так и чужие друг другу дети, которые в приемной семье чувствуют себя родными друг другу. Однако при передаче в приемную семью не допускается разъединение братьев и сестер, за исключением случаев, когда это отвечает их интересам.

При передаче в приемную семью за ребенком *сохраняется право собственности на жилое помещение* или право пользования жилым помещением³⁸. Собственником жилого помещения (квартира, часть квартиры, жилой дом) ребенок мог стать на основании его наследования по закону или по завещанию, приватизации, получения в дар, купли-продажи.

Передача в приемную семью несовершеннолетнего ребенка, оставшегося без попечения родителей, не влечет за собой прекращение

³⁵ Постановление Правительства РФ от 01.05.1996 г. № 542 и Приказ Минздрава РФ от 10.09.1996 г. № 332 «О порядке медицинского освидетельствования граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями) или приемными родителями».

³⁶ Согласно ст. 121 Семейного кодекса РФ и ст. 1 Федерального закона от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в ред. от 17.12.2009 г. № 315-ФЗ), к ним относятся: дети-сироты; дети, родители которых неизвестны; дети, родители которых лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, признаны в судебном порядке недееспособными, безвестно отсутствующими; дети, родители которых объявлены в судебном порядке умершими; дети, родители которых осуждены и отбывают наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы; дети, родители которых находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; дети, родители которых уклоняются от их воспитания или от защиты их прав и интересов; дети, родители которых отказались взять их из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты и других аналогичных учреждений; дети, родители которых по состоянию здоровья не могут лично осуществлять их воспитание и содержание, а также дети, оставшиеся без попечения родителей, находящиеся в воспитательных, лечебно-профилактических учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и других аналогичных учреждениях.

³⁷ Согласно ст. 154 Семейного кодекса РФ.

³⁸ Семейный кодекс РФ п. 4 ст. 154.

права собственности на принадлежащее ему имущество, в том числе и на жилое помещение. В таких случаях осуществляется регистрация места пребывания ребенка в жилом помещении, занимаемом приемной семьей. Основанием для этого являются документы, удостоверяющие личность приемных родителей и ребенка и подтверждающие факт передачи ребенка в приемную семью. Последующее снятие ребенка с регистрационного учета возможно только с разрешения органа опеки и попечительства.

Если дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в приемной семье, не имеют закрепленного жилого помещения, то, по окончании пребывания в приемной семье, они имеют право получить вне очереди жилое помещение площадью не ниже установленных социальных норм³⁹.

Проблема и профилактика ранних отказов от детей

Ощутимый процент социальных сирот составляют новорожденные *дети-отказники*. По различным оценкам ежегодно в России сиротами становятся от 10 до 16 тыс. новорожденных, от которых матери отказываются в родильных домах⁴⁰.

В первые дни и месяцы жизни ребенку необходим постоянный телесный контакт с матерью: именно на первом году жизни у ребенка формируется особое психологическое «образование» - способность формировать эмоциональную привязанность к близкому человеку, которая становится в дальнейшем «двигателем» его развития. Без нее новорожденный подвергается риску задержки психического, эмоционального и социального развития. Учитывая, что именно в младенческом возрасте темпы развития ребенка самые высокие, представляется, что отказ от детей сразу после рождения, является наиболее пагубным. В изоляции от матери уже к полугоду ребенок заметно отстает в развитии, а через год невосполнимо утрачивает часть интеллектуального и эмоционального потенциала, имевшегося у него при рождении.

Частое изменение социального окружения ребенка отрицательно сказывается на его развитии, способности устанавливать отношения с другими людьми, поэтому таких ситуаций следует избегать. Нужно обеспечивать систематическое приращение к конкретному лицу, обеспечивающему должный уход за ребенком.

Основными причинами отказов от новорожденных являются:

³⁹ В соответствии Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (с п. 2 ч. 2 ст. 57) и Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (п. 1 ст. 8).

⁴⁰ Оценочные данные взяты с сайта Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (www.fond-detyam.ru) и материалов Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Профилактика отказов от детей при рождении», 2011 год.

изначальное нежелание родителей брать на себя ответственность по содержанию и воспитанию ребенка⁴¹; неготовность и/или нежелание родителей ухаживать за детьми-инвалидами⁴²; невозможность предоставить ребенку должный уровень жизни и воспитания⁴³.

Среди факторов, предрасполагающих к отказу от ребенка называют: психологическую и социальную незрелость матери, неразвитую материнскую мотивацию; многодетность семьи; принадлежность матери к числу выпускников детского дома; возраст матери от 15 до 18 лет; алкоголизм и/или наркозависимость матери или лиц ближайшего семейного окружения, принадлежность к маргинальным кругам; социально обусловленные заболевания матери (ВИЧ, гепатит В и С, туберкулез и пр.); острый семейный конфликт (развод и пр.); смерть или тяжелая болезнь близких родственников; предполагаемую инвалидность ребенка; вынашивание внебрачной/нежелательной беременности (особенно, в результате изнасилования) и т.д.

При этом, по данным опросов женщин, планировавших отказ или уже отказавшихся от ребенка, наибольшее влияние на принятие решения о сохранении ребенка в кровной семье может оказать наличие: экономической поддержки со стороны государства (пособия, льготы, материальная помощь, предоставление жилья, доступность разнообразных детских учреждений с гибким графиком работы); услуг по постинтернатной адаптации выпускниц детдомов; кризисных центров для матерей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; кабинетов психологической и юридической помощи в женских консультациях, родильных домах и учреждениях социальной защиты, с предоставлением женщинам моральной, юридической, а также временной жилищной и материальной поддержки.

Межведомственное взаимодействие. Поскольку в последние годы статистика отказов не улучшается, это указывает на недостаточность и низкую результативность принимаемых мер по предотвращению отказов от новорожденных.

Субъектами системы профилактики социального сиротства является целый ряд органов власти и управления всех уровней: органы управления и учреждения социальной защиты; органы управления и учреждения образования; органы управления и учреждения здравоохранения; органы опеки и попечительства; органы внутренних дел; некоммерческие государственные организации.

Ресурсов этих ведомств, учреждений и организаций в большинстве случаев вполне достаточно для разрешения случаев социального неблагополучия матерей и детей, находящихся в трудной жизненной

⁴¹ К этой группе риска

⁴² На попечении государства ежегодно оказываются 10-15% детей с перинатальным ВИЧ-контактом.

⁴³ В настоящее время в российских регионах возрастает тенденция отказов от детей женщин среднего возраста (25-35 лет), оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в большинстве случаев уже имеющих детей. Часто они отказываются от ребенка вопреки собственному желанию, не видя другой возможности прокормить ребенка, предоставить ему проживание в нормальных бытовых условиях, создать все условия для нормального развития.

ситуации, устранения (минимизации) причин отказов от новорожденных детей.

Вместе с тем, *особенности организации существующей системы профилактики социального сиротства порождают ряд проблем*: не разработаны четкие механизмы эффективного межведомственного взаимодействия и координации деятельности; отсутствует оперативная система объединенных ресурсов по сбору и обмену информации; комплексной оценки и формулирования общих задач; планирования системных действий по различным аспектам профилактики сиротства и их реализации; не дают должного эффекта специальные комиссии, призванные преодолевать межведомственную разобщенность; профилактике социального сиротства.

Очевидно, что важным условием устранения большинства причин отказов от детей является скоординированная деятельность и рациональное распределение ресурсов ведомств профилактики социального сиротства. При этом финансовые затраты, связанные с работой по предотвращению отказов, существенно ниже затрат на содержание детей в домах ребенка.

По мнению экспертов, до трети отказов можно предотвратить, если семьям будет оказана скоординированная помощь и поддержка, необходимая им в трудной жизненной ситуации. Как показывает российская практика, в качественно выстроенных проектах по профилактике и предотвращению отказов положительные результаты достигаются в 30-40% случаев.

Справочно: Одним из положительных примеров может служить опыт Краснодарского края. Для решения проблемы отказов от новорожденных в 2009 году там была принята целевая губернаторская программа «Чужих детей не бывает», основная цель которой – профилактика отказов, организация психологической, юридической, адресной помощи, медико-психологического сопровождения несовершеннолетних матерей в трудной жизненной ситуации. В рамках программы создана межведомственная служба профилактики отказов от новорожденных, деятельность которой координирует краевой Департамент по делам семьи и детей.

Таким образом, принятие федеральной целевой программы «Россия без сирот» необходимо в целях обеспечения наилучшей защиты прав и интересов семьи и детства, а также сокращения масштабов семейного неблагополучия и социального сиротства в Российской Федерации.

Международный опыт семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Приемная (фостерная) семья в подавляющем большинстве стран рассматривается как профессия и включена в список специальностей. Существует система квалификационных характеристик, уровней повышения квалификации кадров, аттестация и лицензирование. Гарантируется пенсионное обеспечение, оплата социальных гарантий, как любому работнику. Службы по устройству детей имеют утвержденное штатное расписание, включающее ставки профессиональных приемных воспитателей. Четко разграничиваются традиционные приемные семьи и профессиональные.

Финансовый аспект фостерной системы:

доминирует принцип минимальной денежной дотации фостерной семье, способной покрывать стандартные социальные нужды на содержание ребенка (США, Австрия, Германия);

полное покрытие финансовых расходов на содержание ребенка, состоящих преимущественно из двух частей: текущие расходы и зарплата воспитателей (Швеция, Голландия).

В США приемные семьи определяется как подготовительный этап к процедуре усыновления, которая является приоритетной формой воспитания сирот. Рекомендуемый период пребывания ребенка в приемные семьи составляет до двух лет, именно такой период в среднем достаточно для социальных служб США в поиске оптимальных вариантов устройства ребенка. В первую очередь работа ведется в биологической семье. Однако усложненная процедура усыновления в США уменьшает эффективность института фостерной семьи. По статистике, только каждый пятый ребенок, который воспитывается в приемных семьях, подлежит усыновлению.

Все большее распространение в США приобретает тенденция к постоянной миграции детей из одних приемных семей в другие. Другой важной проблемой приемных семей как промежуточного звена социализации ребенка - осложнения, связанные с нежеланием приемных родителей заботиться о детях, находящихся в родственных отношениях.

Развитие приемных (приемных) семей стимулируется на государственном уровне отдельными нормативными актами и трудовым законодательством.

В Венгрии в настоящее время эффективно внедряется опыт развития фостерной модели Великобритании как механизм постепенного перехода от государственных школ-интернатов и детских домов в семейные формы воспитания. Получила распространение программа стимулирования профессиональных приемных семей на уровне сельских территорий. Таким образом, государство пытается уменьшить уровень безработицы среди сельского населения, а также обеспечивает

содержание и воспитание детей-сирот в условиях семьи. Учитывая специфику построения сельского хозяйства и ментальность населения, половина сельских приемных родителей превращается в усыновителей.

Указанный подход расширил масштабность охвата детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Дальнейший этап реформирования – это рост процента усыновленных детей (40% составляют усыновления приемными родителями-воспитателями).

Таким образом, международный опыт по семейному устройству детей-сирот представляет определенный интерес и его было бы целесообразно учитывать при разработке федеральной целевой программы «Россия без сирот».

Исп.: Аникина Н.Н., т. 695-33-54