

МАТЕРИАЛЫ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ГАРАНТИИ ПРАВ РЕБЕНКА ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ» (5 апреля 2007 г., г. Омск)

РОЛЬ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПРИОРИТЕТНОГО УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, В СЕМЬИ ГРАЖДАН

В. А. Цветков, старший преподаватель кафедры гражданского права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, главный специалист контрольно-правового отдела управления правового обеспечения департамента образования Администрации г. Омска, кандидат юридических наук

По числу детей-сирот, приходящихся на каждые 10 тыс. детского населения, Россия занимает первое место в мире¹. При этом число детей, оставшихся без попечения родителей, ежегодно увеличивается. В целом на начало 2007 г. число детей, оставшихся без попечения родителей, достигло 730 тыс. человек, из которых 26,8 % воспитываются в различных интернатных учреждениях. Государственная сеть образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему характеризуется ростом числа детских домов и школ-интернатов общего типа. Только в городе Омске за последние четыре года было открыто три детских дома.

В соответствии с действующим семейным законодательством единственным органом, наделенным правом выявлять и определять форму устройства ребенка, лишенного родительского попечения, является орган опеки и попечительства. Деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, физических и юридических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается под угрозой применения мер административного и даже уголовного наказания².

При выборе формы устройства орган опеки и

попечительства должен руководствоваться принципом приоритетного устройства ребенка в семью, поскольку только семья, как отмечал Георг Гегель, является «естественной формирующей средой личности, члены которой связаны любовью, доверием и естественным повиновением»³. Даже самое совершенное детское учреждение не способно заменить родителей. Воспитанники детских домов отстают в развитии от своих сверстников, вялы, апатичны, недоверчивы, у них снижена познавательная активность, слабы эмоциональные проявления⁴. По статистике, 90 % бывших детдомовцев рано или поздно оказываются в тюрьме, заканчивают жизнь самоубийством или просто попадают в категорию маргиналов⁵. При этом почти 30 % от общего числа детей-сирот воспитывается в таких учреждениях, а это сотни тысяч детей. Только 20 тыс. из них в течение года усыновляются, при этом большая часть – иностранными гражданами. В 2006 г. впервые за все время иностранное усыновление превысило внутригосударственное. И это в то время, когда в стране идет борьба с демографическим кризисом. Президент Российской Федерации в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию в 2006 г. указал на то, что необходимо не только решать демогра-

фическую проблему в России, но и обеспечить нормальные условия для воспитания и содержания детей, оставшихся без попечения родителей.

Правительством Российской Федерации поставлена задача: в 2007 г. передать на воспитание в семьи граждан 85 тыс. детей-сирот. Министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации Михаил Зурабов заявил: «через 5-6 лет в России может не остаться детских домов»⁶. В 2007 г. государство кардинально меняет политику в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

30 декабря 2006 г. принято постановление Правительства РФ № 842 «О порядке предоставления в 2007 г. финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей»⁷. Субсидии предоставляются субъектам РФ, установившим ежемесячные выплаты на содержание ребенка в семье опекунов (попечителей) или приемной семье в размере не менее 4000 рублей в месяц, а размер оплаты труда приемных родителей – не менее 2500 рублей. Указанным постановлением Правительства РФ утверждены.

Очевидно, что принятие данных правовых актов направлено на увеличение числа детей, передаваемых на воспитание в семьи российских граждан. Однако встает вполне оправданный вопрос: смогут ли данные меры сугубо экономического характера изменить сложившуюся ситуацию, заключающуюся в снижении числа детей, передаваемых под опеку (попечительство) и на усыновление российским гражданам.

Первый квартал 2007 г. показал, что никакого увеличения активности граждан, желающих взять детей на воспитание в свою семью, не произошло. А это в свою очередь свидетельствует о том, что предпринятые государством меры, без организации соответствующей работы органов опеки и попечительства, оказались не столь эффективными. При том, что вопросы материального обеспечения занимают далеко не последнее место при устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, особенно под опеку (попечительство).

Очевидно, требуется совершенствование всех семейных форм устройства детей-сирот, а точнее – порядка передачи детей на воспитание гражданам и деятельности в связи с этим органов опеки и попечительства.

В частности, в отношении опеки и попечительства наиболее проблемными как с практической, так и с теоретической точки зрения являются вопросы статуса ребенка, передаваемого под опеку (попечительство); оснований передачи под опеку (попечительство) и назначения выплаты денежных средств на содержание опекаемых (подопечных) детей.

Представляется, что одним из выходов из сложившейся ситуации было бы закрепление в законодательстве следующих форм опеки и попечительства:

1) временная (при временном отсутствии родителей, отсутствии у ребенка, оставшегося без попечения родителей, официального статуса); 2) предварительная (устанавливаемая на время сбора кандидатом в опекуны (попечители) необходимых документов для установления опеки (попечительства); 3) социальная или патронатная (с целью оказания материальной, психологической, правовой и иной помощи ребенку и его родителям без изъятия ребенка из семьи).

Целесообразным, с точки зрения развития диспозитивных начал семейного права, является закрепление в семейном законодательстве права родителей самостоятельно определять место жительства ребенка и лицо, временно осуществляющее его представительство и защиту прав. При этом обязанность по содержанию ребенка, ответственность за ребенка сохранить в полном объеме за родителями. В случае невыполнения родителями данных обязанностей предоставить право таким фактическим воспитателям требовать назначения их опекунами или попечителями ребенка.

Критерием назначения выплаты денежных средств опекуну (попечителю) на содержание опекаемого (подопечного) ребенка должна являться реальная потребность в этом, а не основания утраты родительского попечения, как это было предусмотрено приказом Министерства образования Российской Федерации от 19 августа 1999 г. № 199. Принцип справедливости обязывает государство создать равные для всех детей-сирот условия их материального обеспечения, с учетом того, что опекун (попечитель) не обязан содержать опекаемого за счет собственных денежных средств.

Одной из проблем данной и иных форм устройства детей является недостаточное и неэффективное взаимодействие органов опеки и попечительства с лицами, воспитывающими детей, как при осуществлении надзора, так и оказании необходимой помощи. Это связано в первую очередь с недостаточным для этого числом специалистов органов опеки и попечительства.

Наконец, действующее законодательство не содержит четкой процедуры установления опеки (попечительства) над ребенком, что в ряде случаев приводит к нарушению его прав в связи с отсутствием четкой регламентации действий работников органов опеки и попечительства. В частности, отсутствует перечень необходимых документов для установления опеки (попечительства), который должен быть небольшим, но в то же время достаточным.

В условиях снижения числа усыновлений, осуществляемых российскими гражданами⁸, и участвовавшими случаями отказов опекунов (попечителей) от исполнения своих обязанностей из-за отсутствия взаимопонимания с подопечным приоритетного развития заслуживает такая специфическая форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, как приемная семья, основополагающим признаком которой является «профессионализм» приемных родителей, заключающийся в наличии у них необходимых педагогических навыков и знаний для воспитания детей из неблагополучных семей. При развитии данной формы устройства представляется необходимым придерживаться принципа золотой середины, а именно: материальный интерес приемных родителей и их желание воспитывать ребенка должны гармонично сочетаться. Основополагающую роль в достижении данной гармонии должны играть органы опеки и попечительства путем осуществления эффективного отбора кандидатов в приемные родители и соответствующего контроля за их деятельностью.

Усыновление является наилучшей формой устройства, т.к. «правовое регулирование общественных отношений, возникающих между усыновителями и усыновленными, максимально приближено к регламентации связей, основанных на кровном родстве»⁹. Неразвитость данной формы устройства в государстве, где каждая седьмая супружеская пара является бесплодной, вызывает недоумение. При этом основной проблемой является нравственно-психологическая, заключающаяся в деградации института семьи и в первую очередь его репродуктивной функции, а также опасения граждан, что ребенок будет больной или с психическими отклонениями. При этом большая часть детдомовских детей не имеет серьезных отклонений в здоровье, не поддающихся лечению. Как правило, умственная отсталость и психическая заторможенность связаны непосредственно с нахождением в учреждениях для детей-сирот с самого рождения. Сама же процедура усыновления не является сложной, и практически все желающие усыновляют или удочеряют ребенка. Заслуживает одобрения опыт Самарской области, в которой созданы Центры по усыновлению детей-сирот. Таким образом, необходимость развития семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, продиктована

рядом причин. Во-первых, основополагающим правом ребенка жить и воспитываться в семье. Во-вторых, высокой степенью социальной дезадаптации выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹⁰. В-третьих, переполненностью таких учреждений. В-четвертых, преимуществом данных форм устройства как с педагогической¹¹, так и с экономической точки зрения за счет отсутствия капитальных расходов (на поддержание материальной базы учреждений, осуществление ремонта и т.п.)¹².

¹ См.: Коростелев С. П., Реан А. А. Комплексная социальная и психолого-педагогическая программа «Защита детства» // Мир детства. - 2002. - янв. - С. 2.

² См.: ст.ст. 5.36, 5.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст.ст. 154, 155 Уголовного кодекса Российской Федерации.

³ Гегель Георг В. Ф. Философская пропедевтика // Гегель Георг В. Ф. Работы разных лет. В 2 т. Т. 2. - М., 1972. - С. 49.

⁴ См.: Нечаева А. М. Споры о детях. - М., 1989. - С. 100.

⁵ Там же.

⁶ Российская неделя. - 2007. - Вып. 2. - С. 8.

⁷ Российская газета. - 2007. - 10 янв.

⁸ Российская статистика фиксирует, что в последние годы практически отсутствует очередь желающих усыновить ребенка. В абсолютных цифрах число усыновленных детей почти не растет. Так, в 2000 г. было усыновлено 14133 ребенка, в 2001 г. - 13187, а в 2003 г. - 15183. См.: Красницкая Г. С. Развитие семейных форм устройства детей-сирот в России // Детский дом. - 2004. - № 2. - С. 6.

⁹ Косова О. Ю. Семейное и наследственное право России: учеб. пособие - М., 2001. - С. 180.

¹⁰ См.: Дементьева И. Ф. Социальное сиротство: генезис и профилактика. (Семья и воспитание). - М., 2000. - С. 10.

¹¹ По данным управления образования Администрации г. Омска, показатель поступления в высшие учебные заведения выпускников приемных семей составляет примерно 30 %, а выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, - около 1 %.

¹² В государственном («казенном») учреждении годовое содержание ребенка-сироты обходится в 25-100 тыс. руб. (это зависит от региона), а в приемной семье сумма, расходуемая на те же цели, в два-три раза меньше // Детский дом. - 2004. - № 2. - С. 5.

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО ПОДДЕРЖКЕ СЕМЬИ, РАЗВИТИЮ СЕМЕЙНЫХ ФОРМ УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ В ОМСКОЙ ОБЛАСТИ

С. В. Федоров, заместитель министра образования Омской области

Бернард Шоу писал: «Теперь, когда мы научились летать по воздуху, как птицы, плавать под водой, как рыбы, нам не хватает только одного: научиться жить на земле, как люди».

В том, чтобы научиться жить на земле, как люди, главенствующая роль принадлежит семье. И действительно, роль семьи в жизни человека очень велика. И педагоги, и психологи, и социологи