

## ПЕДАГОГИКА И ПОЛИТИКА

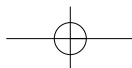
### ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ КОМИТЕТА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ВОПРОСАМ  
СЕМЬИ, ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ

**В 3-м номере журнала мы начали публикацию выступлений на парламентских слушаниях, посвящённых проблемам законодательства, регулирующего положение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Предлагаем вашему вниманию продолжение разговора на эту важнейшую для нашего общества тему.**

**Лидия Михеева, сотрудник Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук.**

С 1 сентября 2008 года вступает в силу Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», который имеет очень широкую сферу применения. Этот закон регулирует отношения, связанные с опекой и попечительством не только над детьми, но также и над взрослыми, над гражданами, страдающими психическими расстройствами, над алкоголиками, наркоманами, над одинокими пенсионерами и инвалидами, а их, как вы понимаете, миллионы. То есть закон, значение этого закона простирается очень широко.





Л.Ю. Михеева

Более того, этот документ представляет собой своего рода кодекс, который в дальнейшем может быть восполнен другими нормативными актами. Он очень тесно связан с Гражданским, Семейным кодексами и в процессе его исполнения, как написано в наших предлагаемых рекомендациях, должно быть принято огромное количество подзаконных актов. В связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве» необходимо пересмотреть, уточнить ряд действующих постановлений Правительства России, в частности, Постановление 1996 года «О приёмной семье» должно быть переработано, пересмотрено или заменено другим.

На базе этого закона действительно будет строиться законодательство об опеке и попечительстве. Первый его уровень состоит из федеральных нормативных правовых актов. Второй — из нормативных правовых актов субъектов РФ.

Обязательно нужно помнить о том, что к этому закону прилагается второй федеральный закон, который вносит изменения в Гражданский и Семейный кодексы.

Остановлюсь на принципиальных вопросах, связанных с принятием этого закона.

*Первое.* В статье 6-й Закона «Об опеке и попечительстве» впервые упоминается о том, что Правительство России должно уполномочить некий единый федеральный орган исполнительной власти на контроль и методическое сопровождение работы органов опеки и попечительства.

Что это будет за орган исполнительной власти, пока, естественно, неизвестно. Но нам бы хотелось, чтобы определённость в этом вопросе появилась как можно скорее, потому что есть сотни тысяч детей, оставшихся без попечения родителей, есть миллионы взрослых, которые точно так же нуждаются

в опеке и попечительстве. И именно этот орган станет центральным разработчиком подзаконных нормативных актов, которые наполнят законодательство об опеке действенным содержанием.

*Второе.* Появились некоторые новые полномочия органов опеки. Это тоже принципиальный вопрос. В частности, в статье 8-й указано, что органы опеки занимаются подбором, учётом и подготовкой граждан, желающих стать опекунами. Напомню, это касается опекунов и попечителей не только над детьми, но и над взрослыми. Слово «опекун», термин «опекун» федеральный законодатель понимает теперь в классическом, традиционном значении: это и приёмный родитель, и патронатный воспитатель. Так вот, статья 8-я предполагает создание некой базы данных граждан, выразивших желание принять ребёнка в семью, принять взрослого, установить над ним какую-то форму заботы.

Следующий не менее важный вопрос — это то, что закон упорядочивает формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Заметьте, внесены очень важные изменения в статью 123-ю Семейного кодекса, которые определяют такие формы устройства детей, как усыновление, опека и попечительство, а также передача детей в детское учреждение (наименее благоприятная и наименее предпочтительная). Но вот под опекой и попечительством понимается и приёмная семья, и патронат. Это всё одна и та же разновидность формы устройства детей, главная особенность которой заключается в том, что гражданин, принимающий ребёнка в свой дом, берёт на себя полную ответственность за него и является его законным представителем. Некоторые нюансы, конечно, могут быть и в приёмной семье, и в семье патронатных воспитателей, но об этом нужно говорить отдельно.

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



Сегодня готовятся комментарии разработчиков, в ближайшее время с ними можно будет ознакомиться. Готовится также ряд мероприятий в регионах по разъяснению положений этого федерального закона. Мы активно принимаем участие в этих мероприятиях, готовы разъяснить положения этого закона всем, кто с ним будет работать. Решение о том, что приёмные родители и патронатные воспитатели должны считаться опекунами, попечителями, то есть законными представителями ребёнка, было принято на самом высоком уровне.

В обсуждении этого вопроса принимал непосредственное участие Президент Дмитрий Анатольевич Медведев, который как юрист поддержал позицию разработчиков о том, что другого статуса у патронатного воспитателя быть не может.

Теперь к вопросу о том, как будет регулироваться эта форма. Справедливо было замечено, что патронату не хватает правового регулирования. Так вот, прошу обратить внимание на то, что в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» на Правительство России возложена обязанность принять подзаконный акт, постановление, которое определит порядок и сроки заключения любых договоров об опеке и попечительстве, включая договоры о патронатном воспитании. Теперь исполнительной власти необходимо полноценно изложить в соответствующем документе все особенности патроната, естественно, не противоречащие федеральному закону.

**Мария Каннабих — член Общественной палаты Российской Федерации, председатель Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний России.**

Уважаемые коллеги, я хочу выразить огромную благодарность профиль-

ному комитету Государственной Думы, ещё ряду депутатов, которые озбочены этой страшной, тяжёлой проблемой — сиротством детей.

И я буду говорить о проблеме сложной — о пенитенциарной системе России. Собственно, любая пенитенциарная система любой страны способствует тому, что количество сирот увеличивается, и у нас, конечно, не происходит ничего другого.

Мы говорим о тех сиротах, которые сегодня находятся в пенитенциарной системе, отбывают наказание в 60 воспитательных колониях. Я могу назвать цифру — на вчерашний день их было 1585 человек. Эти дети были взяты под стражу в возрасте от 14 лет. И надо сказать, к тому времени, когда они отбудут наказание и выйдут на свободу, они вряд ли смогут вернуться в свои социальные учреждения, им уже, наверное, исполнится 18 лет, так как половина из них отбывает срок за тяжкие преступления. В связи с этим, конечно, вопросы обеспечения их жилой площадью — не просто насущные, а архинасущные, которые решать необходимо сегодня.

Я очень внимательно ознакомилась со статистикой. Так вот, если в 2000 году общее количество сирот от количества отбывающих наказание составляло 8 процентов, то в 2007 году — уже почти 14 процентов, то есть количество детей-сирот, совершивших правонарушения, растёт быстро.

Эти люди, а их 1585 человек, отбывают наказание, но идти им после освобождения будет некуда. Почему? Потому что в воспитательных колониях у нас на службе состоит всего 71 социальный работник. И это на огромную армию детей. Всего в воспитательных колониях отбывают наказание 10 тысяч детей и 71 социальный работник не может решить их проблемы. Он не в состоянии подать даже запросы в те



М.В. Каннабих





места, где проживают эти дети. Поэтому первое, что нужно сделать это, увеличить количество социальных работников.

Следующий вопрос также касается жилищных проблем. Сегодня у нас 732 ребёнка находятся в 12 домах ребёнка. Это дети, матери которых отбывают наказание в колониях. Если мы не хотим, чтобы эти дети в ближайшее время стали сиротами, мы должны каким-то образом решить проблему с жильём. Если ребёнок мамы, которая родила на свободе, имеет право на жилую площадь, то в колонии, к великому сожалению, права ребёнка на жилую площадь часто не защищены. Это очень важный вопрос, на который мы должны обратить внимание и подумать о разработке соответствующих нормативных актов.

Ещё более сложный вопрос о детях женщин без определённого места жительства. Если в колонии у такой женщины рождается ребёнок, то куда его приписывать — неизвестно. И если мама ещё отбывает наказание, то куда поместить её ребёнка, в какой детский дом — также вопрос сложный.

Часто ребёнка отдают в семью женщины, совершившей правонарушение. Но, как правило, именно семейное окружение способствовало совершению ею правонарушения. А ребёнка просто по акту передают в эту нездоровую семью. Как с ним будут обращаться? В каких жилищных условиях он будет жить? И органы опеки и попечительства зачастую такими детьми не занимаются.

Проблема, которая волнует меня чрезвычайно, — это срок пребывания ребёнка с матерью, совершившей правонарушение. По положению он до трёх лет должен оставаться с мамой. Но как быть, если маме ещё отбывать и отбывать срок наказания. Оставлять

ребёнка с мамой на более длительный срок? Но тогда ребёнок останавливается в своём развитии.

Я бы хотела предложить такую формулировку: если у матери ребёнка, достигшего трёхлетнего возраста, отбывший срок наказания не превышает одного года и она добросовестно выполняет материнские обязанности, соблюдает установленный порядок отбывания наказания, то она подлежит освобождению. За исключением только тех лиц, которые совершили тяжкие и особо тяжкие преступления.

Вот мама отбыла из колонии вместе с ребёнком. По правилу за 6 месяцев до её освобождения социальные работники должны поставить органы опеки и попечительства в известность о её прибытии. Но никто их не уведомляет. Никто не проверяет, прибыл этот ребёнок с мамой туда или нет? Дети в дороге, кстати, часто теряются. И как мама, отбыв наказание, живёт дальше с ребёнком? Тоже проблема очень серьёзная. Вообще, у нас должно быть повышенное внимание именно к этим детям. Вот если мама, отбыв срок наказания, выйдет с ребёнком вместе, его не поместят в детский дом. А если такого ребёнка поместить в детский дом, то скорее всего он там и останется, потому что этих детей никто не забирает.

У нас есть детский дом для детей, мамы которых находятся в заключении. За 7 лет его существования из него забрали только одного ребёнка — мама вышла из заключения.

#### **Антонина Белкина**

Калужская область, в отличие от Московской, среднестатистическая и отражает, как зеркало, все российские проблемы. Миллион — население, 5 тысяч — сирот. И все показатели один в один укладываются в среднероссийские: 81 процент детей-сирот

## Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



воспитывается в семьях. Из них чуть больше половины — в опекунских, 22 процента — в семьях усыновителей и 20 процентов — в приёмных семьях.

Этот опыт у нас родился не сегодня. Уже 5 лет область уверенно идёт по этому пути, с тех пор как была создана специальная структура — управление по делам приёмной семьи и охране прав детства, которое я сейчас возглавляю.

За прошедшие годы у нас на 50 процентов сократилось количество детских домов. Было 18 — осталось 9, существующие сегодня, заполнены только наполовину. Всего в детских домах Калужской области содержится 370 детей. Из двух домов ребёнка остался в области один. И конечно, дети там не задерживаются, он работает у нас как центр усыновления.

У нас существует очередь кандидатов в приёмные родители. В настоящее время кандидатов-усыновителей — 12 пар; приёмных родителей — 54. Все они проходят обязательное психологическое тестирование и обязательную школу подготовки, что снизило процент возврата детей из опекунских и приёмных семей. Из 937 детей, которые находились в прошлом году в приёмных семьях, возвратов — 18. Это 2 процента.

В нашей области разработана и реализуется программа «Развитие и поддержка семейных форм устройства детей». Мы приветствуем все формы семейного устройства детей-сирот, но усыновление считаем приоритетной. Эта целевая областная программа утверждена законом, на неё выделяются деньги (кроме всех выплат и гарантий), и она стимулирует именно усыновителей. Единовременное пособие при усыновлении составляет 30 тысяч, 3 тысячи ежемесячно мы выплачиваем усыновителям. Неко-

торые усыновители сегодня отказываются от этого пособия, усыновляют на своё обеспечение.

Мы также установили в прошлом году субсидию из областного бюджета на жильё семьям, усыновляющим детей. Приёмную семью мы рассматриваем как переходную форму. Если семья принимает маленького ребёнка, то в договоре прописывается последующее усыновление. Так, в прошлом году 10 приёмных родителей усыновили своих детей, то есть берут на год-два как приёмных, а потом, если всё складывается хорошо, усыновляют.

Мы поддерживаем именно это направление и предлагаем материнский капитал, который распространяется на каждого второго и третьего усыновлённого ребёнка, сделать доступным и при усыновлении первого. Это решение должно приниматься на федеральном уровне. И не так много требуется денег, ведь сегодня усыновляются в год в каждом регионе не более 100 детей.

Калужская область выступала с законодательной инициативой о продлении гарантий на образование. У нас в регионе 22 ребёнка, которые не успевают закончить вуз в 23 года. Мы считаем, что необходимо дать им право закончить образование с государственной поддержкой. Мы вышли из положения своим законом, назначив этим детям губернаторскую стипендию в 6 тысяч рублей. Но предлагаем дать это право всем сиротам. Поддержите эту нашу инициативу обязательно.

И последнее. В законе о социальном страховании у нас нет категории приёмных родителей. Мы просим внести в федеральный закон поправку, чтобы они наряду с нотариусами и другими индивидуальными предпринимателями, по своему заявлению могли подлежать обязательному страхованию





и иметь право на санаторное оздоровление и остальные выплаты.

**Алевтина Репина, начальник отдела по работе с приёмной семьёй и охране прав детства Департамента образования Ярославской области.**

Я хотела бы обратить внимание на три основные проблемы, которые существуют сегодня в российском законодательстве, а может быть, и в региональном, направленном на поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

*Первое.* Это единое понятийное поле, которое существует в законодательстве. Мы должны договориться о едином понимании тех или иных слов, понятий федерального законодательства. Приведу несколько примеров. Я не буду сейчас останавливаться на Законе «Об опеке и попечительстве», потому что не всё ещё понятно, и мы бы хотели получить некоторые разъяснения по данному законодательству. Но уже и здесь возникают вопросы, так как в тексте встречаются новые понятия.

Остановлюсь на Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот». Хорошо, что в предложения парламентских слушаний включили такое понятие, как «закрепление жилого помещения». Но с тех пор как был принят этот закон, мы совершили множество ошибок, поскольку в регионах по-разному трактуют это понятие. Судебная практика трактует по-своему: если ребёнок даже утратил жилое помещение, значит, он не имеет закреплённого жилого помещения.

И ещё более серьёзная проблема заключается в том, что вся статистика, которая поступает в Министерство образования и науки, в Министерство финансов, расходится только из-за того, что по-разному трактуется поня-

тие «не имеющие закреплённого жилого помещения». Поэтому мы не можем правильно произвести финансовые расчёты. Сколько нужно тому или иному региону для возмещения расходов на приобретение жилых помещений исходя из количества детей, которые не имеют закреплённого жилого помещения.

Я хотела бы обратить внимание и на недостаточность механизмов по реализации принятых законов, на их проработанность и содержательность, а также на ссылочные нормы в законах. Приведу несколько примеров.

В законах встречается ссылочная норма на те или иные постановления, которые уже утратили свою силу либо не существуют. Мы столкнулись с такими проблемами.

Механизмы внедрения того или иного закона — это все те постановления или подзаконные акты, которые принимаются вслед за законодательством. Хотела бы обратить внимание на то, что необходимо вплотную работать с регионами, для того чтобы разработать чёткий механизм реализации закона.

*Второе.* После введения или вступления в силу любого закона обязательно проведение мониторинга. Сделать это необходимо после первого сентября, когда вступил в силу Закон «Об опеке и попечительстве», чтобы посмотреть, с какими проблемами сталкиваются регионы, и быстро откорректировать эти проблемы.

*Третье* — это актуальность законодательства. В настоящее время законодательство отстаёт от существующей практики, законы пока не работают на перспективу, а являются констатацией состоявшихся фактов. Например, патронат. В регионах есть серьёзные разработки, в частности, по постинтернатному патронату, вве-

Парламентские слушания

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ



дены законы о патронате, а мы до сих пор разбираемся, что это такое.

Следующая проблема — это типовое положение об учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В Ярославской области есть учреждения для детей-сирот, которые готовы взять на себя дополнительные функции по сопровождению замещающих семей. Но типовое положение сегодня не позволяет это делать. Мы ждём подвижек как раз в этом направлении, поскольку это правильное использование существующей материально-технической базы, квалифицированных кадров.

Я считаю, что нам следует разобратся с детьми, которые находятся в приютах при монастырях. Законодательством это практически никак не определено. Мы относимся к таким приютам положительно, поскольку видели, что дети там хорошо себя чувствуют, но у нас нет соответствующего законодательства и мы не можем контролировать положение детей, которые находятся в этих учреждениях.

И последнее предложение. Хорошо, если бы было постановление Пленума Верховного суда о применении судебной практики в тех или иных случаях, касающихся законодательства или защиты прав детей-сирот. Потому что очень много аспектов, которые или не отражены в законодательстве, или не так понимаются. А судебная практика может показать эти спорные нормы.

#### Отец Георгий

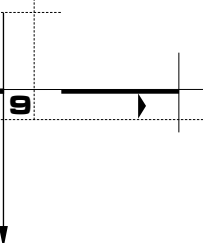
Вы знаете, что Русская православная церковь проводит очень большую работу в отношении попечительства о сиротах, о детях, оставшихся без попечения, без родителей. И можно только порадоваться, что современная социальная политика государства как раз делает упор на то, чтобы вернуть

детей в семьи, чтобы у них появились семьи.

Это действительно главная задача, чтобы они воспитывались не в учреждениях, а именно в семьях. Но мы должны понимать, что в отношении семейных форм устройства детей может наступить некий предел. То есть сейчас есть всплеск. Был некий дефицит, мы его материально простимулировали, как-то подняли дух людей, и люди начали брать детей. Но есть определённая планка, дальше которой этот процесс не будет развиваться. И нам всё равно нужно думать об устройстве детских социальных учреждений. Мы никуда от них не денемся. И здесь было сказано, что они останутся, но их число будет сокращено. Тем не менее мы не должны к ним относиться по остаточному принципу. Сейчас упор делается на семейные формы устройства детей, а про детские социальные учреждения мы как-то забываем.

Русская православная церковь поддерживает, безусловно, семейные формы воспитания детей, но детские приюты тем не менее всё равно остаются. Более того, религиозные организации, монастыри, приходы имеют на попечении детей-сирот. И вот здесь в связи с принятием новых законов возникает ряд трудностей.

Что прежде всего нас беспокоит? По настоящему Закону «Об опеке и попечительстве» только исключительно специализированная организация может осуществлять опеку над детьми. Религиозные организации, к сожалению, не являются специализированными организациями в данном случае. Их уставная деятельность — это практика веры и воспитания людей в вере, благотворительная деятельность входит в деятельность религиозных организаций, но она не является уставной, не является целевой деятельностью этих организаций.





А в ряде статей этого закона оговаривается эта исключительная специализация организаций.

Мы предлагаем для этих случаев принять формулировку, примерно такого содержания: «киных, являющихся некоммерческими организациями юридических лиц, если осуществление указанной деятельности предусмотрено их учредительными документами». Таким образом, тот большой массив деятельности, ведущейся Русской церковью и другими религиозными организациями, не попадёт под нож. Иначе все наши монастыри и все наши приходы после вступления в силу этого закона просто лишатся возможности быть организациями, берущими детей под опеку.

У нас есть ряд небольших замечаний, хотя в целом мы поддерживаем этот закон, так как он содержит много положительного.

**Надежда Седухина, начальник отдела правового обеспечения Министерства образования Свердловской области.**

Нам хотелось бы обозначить такие проблемы. Типовым положением об оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, предусмотрены детские дома. Но на сегодняшний день срок пребывания детей в учреждении зависит от медицинских показаний по перечню, утверждаемому Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации. В настоящее время

данной перечень отсутствует, что нарушает права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Ещё одна проблема заключается в том, что типовым положением для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предусмотрены такие образовательные учреждения, как детский дом-школа, школа-интернат и другие, но не урегулированы вопросы обучения в школе при детском доме так называемых родительских детей.

И ещё проблема, которую, как мы считаем, необходимо решить, — это приём в образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, которые имеют острые и подострые психические заболевания, детей, которые имеют токсическую зависимость, наркотическую зависимость. К сожалению, такие дети есть.

Я хочу назвать документ, который в настоящее время не отменён — это противопоказания, которые утверждены заместителем Министерства здравоохранения от 5 сентября 1978 года. Данные противопоказания действуют. На основании этих противопоказаний в учреждения социальной защиты не принимают детей с вышеуказанными заболеваниями. Но нет оснований для отказа в их приёме в образовательные учреждения. И получается, что данные дети находятся в настоящее время в детских домах, в школах-интернатах, что, безусловно, вызывает определённые трудности в воспитании других детей.