

О нарушении законодательства об усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей
Приказ Министерства образования Российской Федерации
от 26 августа 1999 г. № 214

Организованные Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверки выявили серьёзные нарушения законности в работе органов образования, опеки и попечительства, детских домов и интернатных учреждений по усыновлению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В целях устранения выявленных нарушений п р и к а з ы в а ю :

1. Направить в органы управления образованием субъектов Российской Федерации представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.07.99 № 21-17-99 “О нарушении законодательства об усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей” для сведения и принятия мер по устранению нарушений, выявленных в результате проверки (приложение).

2. Управлению социально-педагогической поддержки и реабилитации детей (В.А. Березиной):

2.1. Провести межрегиональные семинары-совещания руководителей и специалистов по охране детства органов управления образованием, руководителей образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по вопросам охраны детства (IV квартал 1999 г. — II квартал 2000 г.).

2.2. Внести в установленном порядке на рассмотрение Правительства Российской Федерации в I квартале 2000 г. проект федерального закона “О социальных минимальных стандартах в организации деятельности органов опеки и попечительства”.

2.3. Провести в ноябре 1999 г. семинар-совещание руководителей и специалистов по охране детства органов управления образованием, руководителей образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, “Об опыте работы органов опеки и попечительства Самарской области по передаче детей на воспитание в семьи”.

2.4. Разработать в IV квартале 1999 г. совместно с Минздравом России и направить в органы управления образованием субъектов Российской Федерации методические рекомендации по вопросам медицинского освидетельствования детей, передаваемых на воспитание в семьи усыновителей, опекунов и попечителей.

2.5. Обеспечить опытно-экспериментальное внедрение до 01.01.2000 компьютерной системы учёта потенциальных кандидатов в усыновители, приёмные родители, опекуны и попечители в республиках Коми и Татарстан, Владимирской, Калининградской и Саратовской областях.

2.6. Совместно с Университетом Российской академии образования до 01.02.2000 г. разработать программу и проводить ежеквартально курсы повышения квалификации специалистов по охране детства органов управления образованием субъектов Российской Федерации, руководителей и специалистов региональных центров опеки, попечительства, усыновления, руководителей образовательных, лечебно-профилактических и социальных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

3. Управлению инспекционно-аналитической работы (В.Ф. Сауткину) совместно с Управлением социально-педагогической поддержки и реабилитации детей (В.А. Березиной) провести в 1999–2000 годах инспекторские проверки исполнения должностными лицами органов управления образованием, детских образовательных учреждений законодательства Российской Федерации об усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без по-

печения родителей, выплаты пособий на детей, находящихся под опекой, попечительством и в приёмных семьях, в пяти и во всех отмеченных в представлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации регионах России.

4. Органам управления образованием субъектов Российской Федерации:

4.1. Обеспечить неукоснительное соблюдение и постоянный контроль за исполнением законодательства Российской Федерации по охране прав несовершеннолетних, в том числе при организации их отдыха, обучения, усыновления.

4.2. Рекомендовать:

ежегодно рассматривать на коллегии вопросы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи и защиты их личных и имущественных прав;

шире использовать средства массовой информации для формирования отношения общества к обеспечению права детей жить и воспитываться в кровной или замещающей её семье;

разработать план мероприятий по устранению недостатков, отмеченных в представлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

5. Строго указать заместителю министра Е.Е. Чепурных на недостаточный контроль за организацией работы по усыновлению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

6. Объявить строгий выговор начальнику отдела детских домов, школ-интернатов и охраны прав детей Управления социально-педагогической поддержки и реабилитации детей И.Н. Володиной за низкий уровень работы по оказанию содействия в устройстве детей на воспитание в семьи.

7. Контроль за исполнением настоящего приказа оставляю за собой.

Министр В.М. ФИЛИППОВ

Приложение

О НАРУШЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УСЫНОВЛЕНИИ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

*Представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации
от 30 июля 1999 г. № 21-17-99*

Организованные Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверки выявили серьёзные нарушения законности в работе органов образования, опеки и попечительства, детских домов и интернатных учреждений по усыновлению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Статьёй 20 Конвенции ООН о правах ребёнка, ст. 123 Семейного кодекса Российской Федерации провозглашено, что устройство ребёнка, оставшегося без попечения родителей, в семью — приоритетная форма его воспитания. Однако в стране происходит прямо противоположный процесс. Число детей, устроенных в семью (под опеку, попечительство, в приёмные семьи, на усыновление), сокращается, но растёт число так называемых государственных детей, то есть тех, кто воспитывается в детских домах и интернатных учреждениях. За последние три года число детей, переданных на усыновление, уменьшилось на 17% (в 1996 г. — 30635 детей, в 1998 г. — 25461), а под опеку — на 10% (в 1996 г. — 72850 детей, в 1998 г. — 65357), в то же время резко увеличилось количество учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Одной из причин такого положения является снижение жизненного уровня населения, хронический кризис с выплатой социальных пособий, что превращает содержание детей, в том числе усыновлённых, подопечных, для многих семей в непосильное бремя.

Вместе с тем даже при этих неблагоприятных факторах есть регионы, где находят достаточно эффективные возможности для цивилизованного устройства детей-сирот. При-

мером может служить Самарская область. Созданная в области система многопрофильной помощи родителям, взявшим детей-сирот на воспитание, позволила закрыть шесть детских интернатных учреждений, а детей устроить в семью. Опыт работы Самарской области распространялся Межведомственной комиссией по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации, однако дальнейшего развития не получил.

Как свидетельствуют материалы прокурорского надзора, в регионах крайне низка активность органов опеки и попечительства, функции которых возложены, как правило, на органы образования. Их деятельность вопреки требованиям ст. 123 СК РФ сведена в основном к подбору детей только тем гражданам, которые сами обратились с такой просьбой, тогда как органы опеки обязаны в инициативном порядке подыскивать детям-сиротам усыновителей.

В нарушение требований ч. 2 ст. 126 СК РФ работа с кандидатами в усыновители на местах не налажена. Журналы учёта не ведутся либо в них отсутствуют данные, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.95 № 917. Массовый характер приобрели нарушения требований ст. 2633 ГК РСФСР, обязывающей органы опеки и попечительства представлять в суд по делам об усыновлении необходимые для этого документы. Ненадлежащая подготовка органами опеки и попечительства материалов является основной причиной последующей отмены усыновлений, что крайне негативно сказывается на психическом состоянии детей (Чувашская республика, Брянская, Томская, Тульская, Тюменская, Челябинская области и др.).

Рациональная по сути идея, заложенная в Семейном кодексе Российской Федерации, об организации местного, регионального и федерального учёта детей, подлежащих усыновлению, на практике превратилась в чисто формальную процедуру. Повсеместно не выполняются требования ст. 122, 126 СК РФ, постановления Правительства Российской Федерации от 03.08.96 № 919 “Об организации централизованного учёта детей, оставшихся без попечения родителей”, определяющие порядок и сроки выявления и учёта детей, оставшихся без попечения родителей. Должностные лица учреждений, в которых содержатся такие дети, сведения о них в органы опеки и попечительства направляют несвоевременно, в результате тысячи детей длительное время содержатся в больницах, приютах, домах ребёнка. В свою очередь, органы опеки и попечительства не передают сведения о взятых на учёт детях в установленные законом сроки в органы исполнительной власти субъекта Федерации. Так, органы опеки и попечительства четырёх территорий Кемеровской области не направили в региональный банк данных 757 анкет на детей, подлежащих усыновлению. Между тем, как показывает практика, именно в раннем возрасте дети имеют наилучшую перспективу усыновления, а упущенное время оборачивается большими трудностями. Такие факты выявлены в Республике Карелия, Чувашской республике, Приморском и Ставропольском краях, Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Московской, Смоленской, Тверской, Тульской, Тюменской, Челябинской, Читинской, Ярославской и других областях. Выборочной проверкой только в семи регионах выявлено 1774 ребёнка, сведения о которых вообще не передавались ни на местном, ни на региональном, ни на федеральном уровнях, и эти дети выпали из поля зрения органов опеки и попечительства.

Обращает на себя внимание несовершенство государственной отчётности о выявлении и устройстве детей, оставшихся без попечения родителей (форма № 103-рик), содержащей сведения о детях, которых никак нельзя отнести к этой категории. Например, количество усыновлений детей отчимами или мачехами составляет почти половину всех усыновлений и не может свидетельствовать о действительной численности детей, лишённых попечения родителей и устроенных на воспитание в семью, так как из семьи их никто и не изымал.

Повсеместно вскрываются факты постановки на региональный учёт детей, не подлежащих усыновлению. В то же время должностными лицами детских интернатных учреждений зачастую не принимаются меры к установлению правового статуса ребёнка, не ставятся в необходимых случаях вопросы лишения родителей родительских прав, признания

их безвестно отсутствующими или умершими. В связи с чем такие дети также не попадают в поле зрения органов опеки и попечительства.

Не способствует распространению практики усыновления отсутствие соответствующего информирования населения. В этом деле крайне редко используются газеты, телевидение. Между тем польза от подобной деятельности очевидна. Когда по Архангельскому телевидению рассказали о трудной судьбе Виталика А., в адрес областной детской больницы, где он содержался, пришли десятки писем от граждан, желающих взять мальчика на воспитание. Не налажен обмен информацией о детях, подлежащих усыновлению, в пределах конкретных регионов. Например, все данные о детях, проживающих в Чувашской республике, сосредоточены в Министерстве образования Чувашии и не доводятся до органов опеки на местах, которым приходится довольствоваться информацией лишь о детях, проживающих в пределах их территории.

На перспективах усыновления детей крайне негативно сказывается отсутствие взаимодействия в этой работе органов образования и органов здравоохранения как на местном, региональном, так и на федеральном уровне.

Прежде всего обращают на себя внимание факты так называемой избыточной медицинской диагностики детей-сирот, что усугубляет проблематичность их усыновления. Сейчас в федеральном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, можно обнаружить такие нелепые диагнозы, как “задержка речевого развития” у двухмесячных младенцев. Или же детям ставится диагноз “интеллектуальная недостаточность”, тогда как по международной классификации болезней такого диагноза не существует. По мнению специалистов, только ребёнку в возрасте до полутора лет возможна постановка диагноза “перинатальное поражение центральной нервной системы”, между тем диагноз присутствует в анкетах детей 7-летнего возраста и даже старше.

Не проводится лечебная коррекция нуждающихся в этом воспитанников детских сиротских учреждений. В результате ребёнка, не получившего своевременной медицинской помощи, ожидает практически одна дорога — инвалидность и пожизненное содержание в собесовском интернате. Достаточно часто, например, детям ставятся такие диагнозы, как “заячья губа”, “косоглазие”, “волчья пасть”. Только в федеральном банке данных Минобразования России детей с такими заболеваниями числится более 1,5 тыс. По утверждению специалистов, эти дефекты полностью устранимы. Однако в нарушение ст. 7 Федерального закона “О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей” органами управления здравоохранением и их учреждениями соответствующее лечение не проводится. Министерство образования Российской Федерации, располагая такой информацией, не инициировало постановку вопроса о путях решения данной проблемы.

Хотя ст. 124 СК РФ закреплены условия наибольшего благоприятствования для российских усыновителей, чем для иностранных, что соответствует ст. 21 Конвенции ООН о правах ребёнка, реально это не только не привело к положительной динамике усыновления детей российскими гражданами, напротив, статистические данные оказались прямо противоположными: международное усыновление из года в год растёт (за 3 года — 72%), а внутреннее снижается.

Уже сейчас в г. Санкт-Петербурге усыновление детей иностранцами составило 85% от общего количества усыновлённых, в Республике Карелия — 70%, в Тульской области — 68%, в Тверской — 65%, в Брянской, Владимирской, Смоленской, Ярославской областях, в г. Москве — более 50%, в Ростовской области — 40%. В Московской области каждый третий, а в Читинской каждый четвёртый ребёнок выбывает за пределы государства. Из 36 детей, усыновлённых иностранными гражданами в Ленинском районе г. Челябинска, 20 вообще не предлагались на усыновление российским гражданам, а в г. Троицке Челябинской области в 1998 г. все дети были переданы на усыновление иностранцам, хотя российские граждане — жители этого региона стоят на очереди по нескольку лет.

Как показали проверки, если до российских граждан информация о детях, подлежащих

усыновлению, практически не доходит, то иностранные кандидаты в усыновители не испытывают в ней недостатка. К их услугам полные сведения о ребёнке, в том числе фото- и видеосъёмка, им предоставляется право беспрепятственно посещать детские учреждения, минуя установленный порядок, для них организуется предварительное знакомство с детьми в стране проживания самих иностранных граждан.

Ни в одном из 50 проверенных личных дел детей, усыновлённых иностранными гражданами в Кемеровской области, нет справок органов опеки и попечительства, подтверждающих, что ребёнок предлагался на усыновление гражданам России. При рассмотрении Ростовским областным судом дела об установлении усыновления заявителя — граждане США супруги Х. пояснили, что видеозапись о ребёнке, который родился в январе 1998 г., они просмотрели уже 19 марта, в то время как в региональный банк данных сведения о нём поступили только спустя 13 дней, а в федеральный — того позже. Таким образом, иностранные усыновители были поставлены в явно приоритетное положение по сравнению с российскими гражданами. И такой случай — достаточно типичное явление (Чувашская республика, Волгоградская, Ивановская, Омская, Нижегородская, Рязанская, Тверская, Тульская, Челябинская и другие области).

Вызывает серьёзную озабоченность получающая всё большее распространение практика вывоза детей-сирот в зарубежные страны якобы на отдых, а на самом деле для ознакомления с потенциальными усыновителями. Дети годами не возвращаются на родину, находясь за границей без всякого правового статуса, а органы опеки и попечительства не принимают мер ни к их усыновлению, ни к возвращению. Например, с 1995 г. в Испании находятся двое воспитанников Донской школы-интерната Тульской области. Испанские граждане, у которых они проживают, официально не обращаются в соответствующие органы по вопросу усыновления этих детей и в то же время препятствуют их выезду в Россию.

С принятием законодательства об уголовной ответственности за торговлю детьми, незаконные действия по усыновлению стало вскрываться всё больше фактов коммерциализации и криминализации этой сферы.

В Сафоновскую школу-интернат для детей-сирот Смоленской области поступали немалые средства от иностранных фирм, которые использовались на оплату отпусков сотрудников, выдачу денежных авансов и т.д. В знак благодарности работники интерната предоставляли иностранным гражданам “дополнительные услуги”, в частности будили детей в ночное время для фотографирования представителями иностранных агентств.

Подобные факты противозаконных услуг практикуют в Тверском областном центре по централизованному учёту детей, лишившихся попечения родителей. Иностранные фирмы и граждане передают на специальный счёт центра немалые средства в валюте и рублях.

По фактам нарушения должностными лицами Санкт-Петербургского центра по усыновлению, опеке и попечительству законодательства об усыновлении, незаконное взимание платы за связанное с ним производство возбуждено уголовное дело. В отношении заместителя начальника отдела образования г. Миасса Челябинской области Глушковой В.В. возбуждено уголовное дело по ст. 154 УК РФ (незаконное усыновление). Привлечён к уголовной ответственности заведующий юридической консультацией Московской областной коллегии адвокатов Паршуткин А.В., который оказывал содействие группе лиц, подыскивавших беременных женщин, согласных за вознаграждение отказаться от рождённых детей с целью продажи их за рубеж.

Судом Центрального района г. Тулы осуждён по ст. 152 УК РФ (купля-продажа детей) главный врач Щекинской больницы Карагулян Р.Р., склонявший беременных женщин к передаче рождённых ими детей другим лицам за денежное вознаграждение.

Прокуратурой Челябинской области пресечена деятельность частных лиц — представителей 19 зарубежных агентств, выполнявших запрещённые законом посреднические функции по усыновлению. По протесту прокурора отменено постановление главы областной администрации, которым организация работы по международному усыновлению

была возложена на Кунашакское отделение благотворительного фонда «Радиоэкология». Оплата — поездки за границу за счёт инофирм, прочие вознаграждения.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации — а это, как правило, департаменты, управления и комитеты по образованию, на которые законом возложены функции по формированию региональных банков данных, устройству детей в семью на территории субъекта Федерации, — организуют эту работу неудовлетворительно, контроль за исполнением законодательства в системе образования не осуществляют. Например, при распространённости нарушений законодательства об усыновлении, охране прав детей-сирот в Тульской области Департаментом общего и профессионального образования не было проведено в муниципальных органах управления образованием, интернатных учреждениях за последние три года ни одной целевой проверки исполнения данного законодательства.

Минобразования России возложенные на него постановлением Правительства Российской Федерации от 03.08.96 № 919 функции по централизованному учёту детей, оставшихся без попечения родителей, оказанию содействия в устройстве ребёнка на воспитание в семьи граждан Российской Федерации, учёту иностранных граждан и лиц без гражданства, изъявивших желание усыновить детей, выполняет неудовлетворительно.

Проверка с участием специалистов показала, что министерством изначально был избран порочный принцип организации компьютерной системы, которая позволила монополизировать всю поступающую информацию о детях-сиротах узкой группе чиновников. Доступ региональным службам непосредственно к компьютерному банку данных министерством перекрыт. Вместо этого введены суррогатные, очень неэффективные источники информации: бюллетени, единичные публикации в СМИ.

С февраля 1998 г. Минобразования России издаётся информационный бюллетень, который рассылается в регионы по одному экземпляру. Делается это крайне нерегулярно. К тому же к бюллетеням из-за скудности сведений в них о детях, в частности о регионе местонахождения ребёнка (что в условиях дороговизны проезда имеет немаловажное значение), большинство территорий не проявляет интереса. Ни в одном регионе в ходе проверки не удалось установить хотя бы одного случая, когда кандидат в усыновители воспользовался данной информацией.

Выпуск бюллетеня один раз в два месяца, подбор материала, распечатка, доставка в регионы требуют финансовых затрат и времени, далеко выходящего за пределы 3-месячного срока, который отводится законом для хранения информации в федеральном банке данных в целях первоочередного удовлетворения потребностей российских пользователей. Так, бюллетени за май — август 1998 г. были подписаны в печать лишь в декабре, за сентябрь — декабрь 1998 г. — в марте 1999 г. Причём отбор детей для бюллетеня является сугубо субъективным актом лиц, обслуживающих банк, и никаким принципам не подчинён. Сведения о сотнях физически здоровых детей-сирот в наиболее перспективном для усыновления возрасте (до 3 лет) месяцами находятся в федеральном банке данных не востребованными, фактически скрытыми, в то время как издаваемые бюллетени предлагают к усыновлению, как правило, детей с нарушениями здоровья.

Минобразование России, располагая огромной информацией о детях, подлежащих усыновлению (на федеральном учёте состоят 63685 детей), практически её не использовало. Выдавая тысячи справок в год для рассмотрения дел об установлении усыновления иностранцами, министерство вводило суды в заблуждение, указывая в справках, что не представилось возможным передать детей на воспитание в семьи российских граждан, но, как уже было сказано, такие усилия и не предпринимались.

За весь период существования федерального банка данных (3,5 года) Минобразования России выдано потенциальным усыновителям всего 52 направления (12–15 в год). Ни по одному из направлений министерство не поинтересовалось, состоялось ли усыновление в действительности. Как установлено проверкой, с помощью федерального банка данных были усыновлены всего 19 детей.

Руководствуясь ст. 24 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, прошу:

Принять меры к устранению нарушений законодательства об усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приведению организации работы федерального банка данных в соответствие с требованиями законодательства, созданию условий для обмена информацией о детях, подлежащих усыновлению, между федеральным и региональными банками, обеспечению доступности сведений централизованного учёта для российских граждан, желающих принять ребёнка в семью.

Рассмотреть вопрос о наказании начальника отдела детских домов, школ-интернатов и охраны прав детей Управления социально-педагогической поддержки и реабилитации детей Минобразования России Володиной И.Н. за ненадлежащее исполнение ст. 122 СК РФ и постановления Правительства Российской Федерации от 03.08.96 № 919.

О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщите в Генеральную прокуратуру Российской Федерации в месячный срок.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации В.И ДАВЫДОВ