

Как устроить судьбу детей, оставшихся без попечения родителей

Алла ДЗУГАЕВА, начальник отдела социально-правовой защиты Управления социально-педагогической поддержки и реабилитации детей Министерства образования РФ

«Дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приёмную семью), а при отсутствии такой возможности — в учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (воспитательные учреждения, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения и другие аналогичные учреждения)» (ст. 123 Семейного кодекса РФ). — Таким образом новый Семейный кодекс РФ устанавливает приоритет семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Глава 11 «Права несовершеннолетних детей» Семейного кодекса РФ открывается статьёй 54 «Право ребёнка жить и воспитываться в семье».

Последнее десятилетие в Российской Федерации держится довольно стойкая тенденция: из 100 000 детей, оставшихся без попечения родителей, 70% передаётся на воспитание в семье, 30% устраивается на воспитание в детские интернатные учреждения. Казалось бы, соотношение в пользу семейного устройства детей, однако на деле это означает, что свыше 30 000 детей ежегодно передаётся на воспитание в учреждения. В настоящее время в России насчитывается свыше 1000 различных интернатных учреждений, в которых воспитывается более 150 000 детей, большая часть которых могла бы быть потенциально устроена на воспитание в семью. Однако тяжёлая социально-экономическая ситуация, не позволяющая даже перераспределить уже имеющиеся финансовые средства, отсутствие продуманной политики в этом вопросе на уровне руководителей органов опеки и попечительства не позволяют эффективно реформировать существующую систему устройства детей, обрекая многих из них на воспитание в условиях учреждения, а не семьи.

Рассмотрим правовую сторону устройства ребёнка на воспитание в учреждение.

Дети, оставшиеся без попечения родителей в возрасте до 3 лет, направляются, как правило, в дома ребёнка. Все дома ребёнка (а их сегодня в Российской Федерации насчитывается 125) являются государственными учреждениями и находятся в ведении Министерства здравоохранения РФ. Порядок помещения детей в дома ребёнка регламентируется приказом Минздрава СССР от 19 ноября 1986 г. № 1525 об утверждении «Положения о доме ребёнка» и «Инструкции о порядке приёма детей в дом ребёнка и выписки из него». Для помещения в дом ребёнка требуются:

1. Заявление одного или двух родителей или лиц, их заменяющих, об устройстве туда ребёнка.
2. Свидетельство о рождении ребёнка.
3. Выписка из истории развития ребёнка (медицинской карты стационарного больного) или история новорождённого, а также справка о состоянии здоровья матери (в случае направления его из родильного дома).
4. Справка об отсутствии инфекционных заболеваний в квартире или учреждении, откуда он поступает.
5. Справка с места работы (с указанием заработной платы), учёбы родителей или лиц, их заменяющих, в случае временного помещения туда ребёнка.
6. Документы, подтверждающие отсутствие родителей или невозможность воспитания ими своих детей, свидетельство о смерти, решение суда о лишении родительских прав или отобрании ребёнка, приговор суда, акт о подкидывании и т.д.
7. Постановление главы администрации по месту жительства (нахождения) ребёнка о необходимости его помещения в дом ребёнка и закреплении за ним жилой площади (если она имеется).

8. Сведения о родителях и близких родственниках (братьях, сёстрах, дедушках, бабушках).

Дети в возрасте от 3 лет, как правило, помещаются на воспитание в образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, деятельность которых регламентируется соответствующим Типовым положением, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 г. № 676.

В соответствии с п. 24 вышеуказанного Положения в учреждения принимаются:

- дети-сироты;
- дети, отобранные у родителей по решению суда;
- дети, родители которых лишены родительских прав, осуждены, признаны недееспособными, находятся на длительном лечении, а также местонахождение родителей которых не установлено.

При этом в данные учреждения могут временно приниматься дети одиноких матерей (отцов), а также дети безработных, беженцев, вынужденных переселенцев, а также из семей, пострадавших от стихийных бедствий и не имеющих постоянного места жительства, на срок не более одного года (п. 25).

Дети, члены одной семьи или находящиеся в родственных отношениях, направляются в одно учреждение, за исключением тех случаев, когда по медицинским показаниям или другим причинам воспитание и обучение этих детей должны осуществляться раздельно.

Согласно п. 27 на каждого ребёнка, определяемого в учреждение, направляющие органы (учреждения) представляют:

1. Решение соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления о направлении в учреждение.

2. Направление в учреждение, выданное учредителем или ведомством, в ведении которого находится учреждение.

3. Свидетельство о рождении (подлинник), а при его отсутствии — заключение медицинской экспертизы, удостоверяющее возраст ребёнка.

4. Медицинские документы о состоянии здоровья.

5. Документы об образовании (для детей школьного возраста).

6. Акт обследования условий жизни ребёнка.

7. Сведения о родителях или лицах, их заменяющих (копии свидетельства о смерти родителей, приговора или решения суда, справка о болезни или розыске родителей и другие документы, подтверждающие отсутствие родителей или невозможность воспитания ими своих детей).

8. Справка о наличии и местожительстве братьев, сестёр и других близких родственников.

9. Описание имущества, оставшегося после смерти родителей, сведения о людях, отвечающих за его неприкосновенность.

10. Документы о закреплении жилой площади, занимаемой несовершеннолетним или его родителями.

При этом отметим, что устройство ребёнка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание в интернатное учреждение, даже с самыми прогрессивными, семейными методами и формами воспитания не может подменить собой возможность устройства такого ребёнка на воспитание в семью и, прежде всего, на усыновление.

Усыновление детей в Российской Федерации

Усыновление — один из древнейших институтов семейного права, существующий тысячелетия в законодательстве большинства государств мира.

После Октябрьской революции 1917 года усыновление как правовой институт сохранился в России, хотя и претерпел определённые изменения в порядке и условиях.

Ежегодно в России усыновляется около 30 000 детей, в том числе около 18 000 детей —

отчимами, мачехами и 12 000 детей — посторонними гражданами из родильных отделений больниц, роддомов, домов ребёнка и других детских учреждений, в которых содержатся дети, оставшиеся без попечения родителей. Усыновление — самая предпочтительная форма устройства детей.

Усыновители, добровольно принимая на себя всю полноту обязанностей, возложенных законом на родителей, приравнены к ним во всех отношениях и наделены теми же правами.

Условия и порядок усыновления, права и обязанности, возникающие при этом, отмена усыновления регламентируются Семейным кодексом РФ, Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» от 21 августа 1996 г. № 124 — ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2000 г. № 275 «Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учёт консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновлённых иностранными гражданами или лицами без гражданства», Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 919 «Порядок организации централизованного учёта детей, оставшихся без попечения родителей», нормативно-правовыми актами Минобразования России и Минздрава России.

Усыновление производится в судебном порядке по месту жительства (нахождения) усыновляемого ребёнка. Права и обязанности усыновителя и усыновлённого ребёнка возникают со дня вступления в законную силу решения суда. При этом досудебная подготовка дела по усыновлению осуществляется органом опеки и попечительства, выполнение функций которого возлагается, как правило, на органы управления образованием.

В соответствии с законодательством введена система централизованного учёта детей, оставшихся без попечения родителей. Выявлению и учёту подлежат дети, родители которых умерли, неизвестны (подкидыши), лишены родительских прав, признаны безвестно отсутствующими, недееспособными, уклоняются от воспитания и содержания своих детей и т.п. При этом должно быть установлено отсутствие родительского попечения в отношении обоих родителей ребёнка. Сведения о таких детях ставятся на централизованный учёт в случае, если эти дети ещё не устроены на воспитание в семье или находятся в учреждениях для детей-сирот всех типов.

Каждый родившийся и выявленный ребёнок, оставшийся без попечения родителей, регистрируется на муниципальном уровне в журнале первичного учёта таких детей, и в течение месяца орган опеки и попечительства предпринимает попытки устроить такого ребёнка на воспитание в семью (на усыновление, под опеку, в приёмную семью). Если сделать это не удаётся, орган опеки и попечительства передаёт сведения о нём в региональный банк данных, которые формируются в каждом из 89 регионов России. Как правило, его ведёт соответствующий отдел органа управления образованием субъекта РФ или Центр по усыновлению, опеке и попечительству.

Сведения о ребёнке, оставшемся без попечения родителей, переданные в региональный банк данных, незамедлительно передаются в федеральный банк, который находится в Министерстве образования РФ. В течение не более трёх месяцев региональные службы совместно с отделом социальной защиты детей и охраны прав детей Минобразования пытаются устроить детей на воспитание в семьи. По заказу министерства разработана компьютерная программа «Надежда», которая связывает федеральный и региональные банки данных о детях и позволяет, используя модемную связь, электронную почту, оперативно получать сведения о детях. Федеральный банк данных связан компьютерной сетью с 85 региональными банками. Теперь кандидату в усыновители нет необходимости ехать в Москву для получения сведений о том, где можно усыновить «мальчика 2–3 лет с голубыми глазами и тёмными волосами», ему достаточно обратиться в свой региональный банк данных, и если такого ребёнка нет в регионе, региональная служба связывается с федеральным банком, и в течение 5 минут выявляется регион, в котором подходящий ребёнок есть. Направление в регион для ознакомления

кандидата в усыновители с ребёнком передаётся по факсу.

Сейчас в банке данных 40 000 детей, оставшихся без попечения родителей, и если испробованы все способы подобрать ребёнка на усыновление в своём районе, городе, то вы можете обратиться в региональную службу, в федеральный банк данных.

Отметим особо, что в федеральном банке данных отсутствует очередь на усыновление. Складывается парадоксальная ситуация: люди, желающие усыновить ребёнка, готовы стоять на учёте в своём регионе не один год и не хотят выехать для усыновления в другую область, край, в то время как иностранные кандидаты в усыновители прилетают в Россию для усыновления буквально с другого конца света (США, Новая Зеландия и др.). Разумеется, это связано, прежде всего, со сложившейся трудной социально-экономической ситуацией в стране, когда не многие граждане могут позволить себе такую «роскошь», как усыновление ребёнка. Второй причиной является недостаточная информированность граждан о существовании федеральной и региональных служб по оказанию содействия в устройстве детей на воспитание в семьи. Только несколько газет согласились регулярно давать сведения о детях из федерального банка данных, например, «Семейный совет» (приложение к «Аргументам и фактам») и «Мир новостей». И результат не замедлил сказаться — дети, сведения о которых опубликованы, нашли себе семьи в разных краях России. Сейчас перед нами стоит проблема поиска путей более широкого информирования граждан о детях, нуждающихся в устройстве в семью.

Итак, что же надо делать желающим усыновить ребёнка? Прежде всего, обратиться в орган опеки и попечительства (отдел образования или иную службу, на которую возложены функции по охране прав детей, по месту жительства, чтобы получить заключение о том, что они могут быть усыновителями, — выявляются мотивы усыновления, материальные возможности, возраст, здоровье членов семьи усыновителя.

Усыновителями могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными; супругов, один из которых признан судом недееспособным или ограниченно дееспособным; лиц, лишённых по суду родительских прав или ограниченных судом в родительских правах; лиц, отстранённых от обязанностей опекуна (попечителя) за невыполнение возложенных на него законом обязанностей и т.д.

Часто в практике возникает вопрос: возможна ли (и целесообразна ли) передача ребёнка на усыновление одиноким (женщине или мужчине)? Закон не содержит запрета на усыновление детей одинокими гражданами, однако в каждом конкретном случае кандидатура такого усыновителя тщательно рассматривается. Если невозможно устроить ребёнка в полную семью, то, безусловно, предпочтение должно быть отдано воспитанию одиноким гражданином, отвечающим необходимым требованиям, нежели передаче ребёнка в интернатное учреждение. Кандидата в усыновители должны обязательно ознакомить с личным делом ребёнка, максимально информировать о нём. Каждый ребёнок, передаваемый на усыновление, обязательно проходит медицинскую комиссию, которая даёт заключение о состоянии его здоровья. Усыновитель обязан ознакомиться с заключением и расписаться.

В практике было немало случаев, когда усыновители брали ребёнка, не вникая в его медицинский диагноз, последствием этого становились отмена усыновления, трагедия взрослых и ребёнка. Кандидаты в усыновители также должны получить всю имеющуюся информацию о родителях ребёнка: документы, подтверждающие сиротство, свидетельство о смерти родителя(ей), копия решения суда о лишении родителей родительских прав, признании родителя недееспособным, акт о том, что ребёнок подкинут. Например, если мать лишена родительских прав, а отец находится в местах лишения свободы, то такого ребёнка передать на усыновление до выхода отца из заключения невозможно (если отец не даст письменного согласия на усыновление).

Требуется получить обязательное согласие родителей ребёнка на усыновление. Исключения составляют случаи, указанные в законе, а именно, если родители: неизвестны или признаны судом безвестно отсутствующими; недееспособными; лишены судом родительских

прав; по причинам, признанным судом неуважительными (например, более шести месяцев не проживают совместно с ребёнком и уклоняются от его воспитания и содержания). В случае, если усыновляется ребёнок несовершеннолетних родителей в возрасте 16 лет, требуется их согласие на усыновление, в случае же, если несовершеннолетние родители не достигли возраста 16 лет, необходимо также согласие их родителей или опекунов, а при их отсутствии — согласие органов опеки и попечительства.

Родители вправе отозвать своё согласие на усыновление до вынесения решения суда. Кроме согласия родителей, обязательным документом является также согласие на усыновление опекуна, попечителя, приёмного родителя, руководителя детского учреждения, в котором находится ребёнок. Если у него есть братья, сёстры, то их разобщение возможно только в том случае, когда усыновление отвечает интересам ребёнка и связи между детьми не прервутся.

Итак, кандидаты в усыновители выбрали ребёнка на усыновление (познакомились и установили с ним контакт, ознакомились с документами усыновляемого ребёнка). Следующий шаг — подача заявления в суд с просьбой об усыновлении. В заявлении обязательно должны быть указаны сведения о самих усыновителях, о детях, которых они желают усыновить, их родителях, просьба о возможных изменениях (фамилии, имени, отчества, даты и места рождения) в актовой записи о рождении усыновляемых детей с приложением к заявлению следующих документов:

1) копия свидетельства о рождении усыновителя — при усыновлении ребёнка лицом, не состоящим в браке;

2) копия свидетельства о браке усыновителей (усыновителя) — при усыновлении ребёнка лицами (лицом), состоящими в браке;

3) при усыновлении ребёнка одним из супругов — согласие другого супруга или документ, подтверждающий, что супруги прекратили семейные отношения, не проживают совместно более года и место жительства другого супруга неизвестно;

4) медицинское заключение о состоянии здоровья усыновителей (усыновителя);

5) справка с места работы о занимаемой должности и заработной плате либо копия декларации о доходах;

6) документ, подтверждающий право пользования жилым помещением или право собственности на жилое помещение.

В целях обеспечения охраняемой законом тайны усыновления суд в соответствии с ч. 3 ст. 263 — 4 ГПК РСФСР рассматривает дела данной категории в закрытом судебном заседании. В этих же целях участвующие в деле лица предупреждаются о необходимости сохранения в тайне сведений об усыновлении и о возможности привлечения к уголовной ответственности за разглашение тайны усыновления вопреки воле усыновителя, совершённое из корыстных или низменных побуждений, либо за разглашение тайны усыновления вопреки воле усыновителя лицами, обязанными хранить факт усыновления как служебную или профессиональную тайну (п. 2 ст. 139 СК РФ, ст. 155 УК РФ).

Большинство производимых в России усыновлений детей посторонними гражданами (как правило, из детских учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей) успешны. Дети обретают семью, а взрослые — смысл жизни и ощущение своей необходимости. Официальная статистика свидетельствует о том же. Из 34 000 детей, усыновлённых в 1995 г., неудачных усыновлений было 253. В 1996 г. из 30 000 усыновлённых детей неудачных усыновлений — 418.

Что же это такое — неудачное усыновление? Это усыновление, которое было отменено в судебном порядке, — стороны вернулись в первоначальное положение: дети, как правило, в свой детский дом с фамилиями и именами, которые носили до усыновления, а усыновители опять стали «бездетными» супругами. При отмене усыновления восстанавливаются все права и обязанности несовершеннолетнего в отношении его родителей и их родственников. Права, возникающие в связи с усыновлением, считаются прекращёнными.

Усыновление может быть отменено, если этого требуют интересы несовершеннолетнего

(например, усыновление было произведено, но спустя некоторое время выявилась психологическая несовместимость усыновителя и усыновлённого ребёнка, ребёнок не адаптировался в семье усыновителей, испытывает дискомфорт и т.д.). Подлежит также отмене усыновление, если установлено виновное поведение усыновителей (уклонение от выполнения обязанностей по воспитанию или злоупотребление своими правами, жестокое обращение с ребёнком, аморальное поведение, оказывающее вредное влияние на ребёнка, хронический алкоголизм или наркомания и т.п.). При этом, в отличие от биологических родителей ребёнка, усыновители не лишаются родительских прав, а в отношении них производится отмена усыновления.

Как показывает наш опыт работы в области усыновления детей, наибольшее число отмен усыновления приходится на подростковый период. Когда усыновляются маленькие дети, нет видимых причин для беспокойства. В подростковом же возрасте наряду с общими проблемами, характерными для развития любого ребёнка, у усыновлённых детей появляются проблемы поведенческого характера, возможно, связанные с их неблагополучной генетикой.

Имеют место и такие случаи, когда усыновители не готовы к этому и не отдают себе отчёт в том, на какое трудное дело они решились, усыновляя ребёнка. Поэтому суд, рассматривая дело по усыновлению, определяет степень вины усыновителей в том, что усыновление не состоялось. Суд, исходя из интересов ребёнка, вправе обязать бывшего усыновителя выплачивать средства на содержание ребёнка.

Особую остроту в России в последние годы приобрела проблема, связанная с международным усыновлением детей. До начала 1990-х годов случаи усыновления российских детей иностранными гражданами были крайне редки. Как правило, с просьбой об усыновлении обращались работавшие в России иностранные дипломаты, журналисты, не имевшие детей. После «снятия железного занавеса» в 1990–1991 годах в детские учреждения, органы управления образованием, Министерство образования стали обращаться иностранные граждане, желавшие усыновить ребёнка, а также представители различных организаций по усыновлению из США, Канады, Италии, Франции и других государств. Эта деятельность приобрела характер паломничества.

В 1992 г. Постановлением Верховного Совета РФ от 18 декабря 1992 г. № 4132-1 «О неотложных мерах по упорядочению усыновления детей, являющихся гражданами Российской Федерации, гражданами других государств» усыновление российских детей иностранными гражданами было ограничено «исключительными, не терпящими отлагательства случаями, когда это необходимо в интересах здоровья ребёнка». Этим же постановлением была предусмотрена разработка законопроекта по вопросам усыновления российских детей иностранными гражданами. Однако закон был принят почти 2,5 года спустя, в декабре 1995 г., а 1 марта 1996 г. вступил в силу новый Семейный кодекс РФ, который в значительной степени урегулировал процесс усыновления детей, граждан Российской Федерации, иностранными гражданами.

В настоящее время усыновление детей иностранными гражданами или лицами без гражданства допускается только в случаях, если не представляется возможным передать этих детей на воспитание в семьи граждан РФ, постоянно проживающих на территории РФ, либо на усыновление родственниками детей независимо от их гражданства и места жительства этих родственников.

Однако в процессе усыновления детей иностранными гражданами до сих пор есть ещё нерешённые проблемы. Так, например, только в 1998 г. законодательно был введён запрет на незаконную посредническую деятельность при усыновлении детей.

В 2000 г. приняты два Постановления Правительства Российской Федерации: от 28 марта № 267 «О Межведомственной комиссии по вопросам усыновления (удочерения) иностранными гражданами детей, являющихся гражданами Российской Федерации» и от 28 марта № 269 «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за её осуществлением».

Этими документами в России введена аккредитация представительств иностранных организаций, претендующих на работу по содействию в усыновлении иностранным гражданам.

Процесс аккредитации начат в сентябре 2000 г. и призван упорядочить деятельность по усыновлению российских детей иностранными гражданами.

8 сентября 2000 г. Россия присоединилась к Гагской конвенции от 23 мая 1993 г. «О защите детей и сотрудничестве в области международного усыновления детей», и в настоящее время начат процесс её ратификации. Предпринимаемые шаги должны позволить России цивилизованно войти в международное сообщество в вопросах усыновления детей.