

УДК 347.652.3

СОЦИАЛЬНЫЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СЕМЕЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ УСЫНОВЛЕНИЯ (УДОЧЕРЕНИЯ) ДЕТЕЙ

О.Ю. Ильина

Тверской Государственный университет

Автор анализирует изменения семейного законодательства РФ в сфере усыновления с точки зрения соотношения частных и публичных интересов, в том числе при усыновлении детей – граждан РФ иностранными гражданами.

Ключевые слова: *усыновление (удочерение); интересы детей; национальные интересы; требования к усыновителям; «международное» усыновление*

Проблема усыновления (удочерения) (далее по тексту – усыновления) детей приобрела в последнее время особую актуальность, что обусловлено комплексом факторов политического, социального и правового характера.

Безусловно, предпринятые государством в последние несколько лет и принимаемые в настоящее время меры позволили сократить число детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в специальных организациях. Однако одновременно с ростом числа усыновляемых детей, растет и число фактов, свидетельствующих о нарушении прав и интересов детей при усыновлении. Причем, в отличие от недавнего времени, когда средства массовой информации сообщали шокирующие новости об убийствах и истязаниях детей – граждан РФ, усыновленных иностранными гражданами, оказалось, что и российские усыновители далеко не всегда руководствуются интересами усыновленных детей и соблюдают законодательство.

Более того, представляется, что процесс активной передачи детей в семьи усыновителей обусловил формирование нового типа семьи, отношения между членами которой стали приобретать, к сожалению, иногда лишь меркантильный интерес. Семья, в которой воспитываются усыновленные дети, как социальный институт стала приобретать новые формы и содержание. Нельзя оставлять без внимания и то, что общество неоднозначно восприняло «повышенную» степень заботы государства о семьях, усыновивших детей.

В связи с этим острой стала потребность в государственном и общественном признании такой семьи, фактическом подтверждении приоритета такой формы устройства детей, оставшихся без подтверждения родителей. Напомним, что п.1 ст.124 Семейного кодекса Рос-

сийской Федерации (далее – СК РФ) именно так определяет усыновление детей.

Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы (далее – Национальная стратегия), главная цель которой обозначена следующим образом: «определить основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права».¹ Среди не менее значимых задач указано и обеспечение приоритета семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (раздел V). Названы и конкретные меры, направленные на защиту прав и интересов данной категории детей.

В частности, п.3 раздела V Национальной стратегии предусматривает такие меры как «совершенствование системы стимулирования граждан, желающих принять на воспитание детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, путем расширения перечня и улучшения качества услуг таким семьям»; «применение обязательного психологического тестирования для кандидатов в опекуны, попечители, усыновители»; «переход к системе открытого усыновления с отказом от тайны усыновления» и ряд других.

Обозначенный государством вектор в развитии принципиально новых правил и условий усыновления детей как приоритетной формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, получил сопровождение в форме соответствующих изменений и дополнений действующего законодательства, причем не только семейного, но и гражданского, гражданского процессуального, социального. Таким образом, инициатива предпринятых мер по совершенствованию законодательства прямо обусловлена государственным интересом, имеет публичный характер.

Нельзя оставлять без внимания и напряженность в сфере усыновления детей, оставшихся без попечения родителей, иностранными гражданами. Соблюдение международных норм и правил, дипломатического этикета нашло отражение в так называемом законе «Димы Яковлева», предусматривающем запрет усыновления детей – граждан РФ гражданами США. Позволит ли это решить саму проблему кардинально – покажет время, но значение данного документа нельзя не признать эффективным с точки зрения обеспечения прав и интересов детей.

Таким образом, в течение последних двух лет усыновление стало составлять сферу пристального внимания государства, что не могло не повлечь совершенствования нормативно-правовой базы. Следует

¹ Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы" СПС «КонсультантПлюс».

признать, что и с точки зрения элементарной юридической техники отдельные положения действующего законодательства нуждались в реформировании.

Особого внимания заслуживают нововведения, предусмотренные Федеральным законом от 02.07.2013 №167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – №167-ФЗ)².

Заметим, что данный закон характеризуется комплексным подходом к регулированию соответствующих отношений, что нашло отражение не только в отраслевой принадлежности реформируемых положений, но и в порядке вступления новшеств в силу. Настоящий закон практически в полном объеме вступил в силу с 1 сентября 2013 года. Отдельные правила, касающиеся профессиональной компетенции органов опеки и попечительства, вступают в силу с 1 января 2014 года; ряд новшеств в порядке выявления и учета детей, оставшихся без попечения родителей, вступит в силу только с 1 января 2015 года.

Прежде всего отметим, что наконец-то внесена определенность в правовой статус органов опеки и попечительства (соответствующие изменения внесены и в СК РФ, и в ст.34 Гражданского кодекса РФ, и в ст.6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»). Ранее было установлено, что органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Теперь же указано, что органы местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, образованные в соответствии с федеральным законом, могут наделяться законом субъекта РФ полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства.

Как уже отмечалось, государство осуществляет материальное стимулирование процесса усыновления детей, о чем свидетельствуют нормативно-правовые акты отдельных субъектов РФ.³ Указанный нами закон предусматривает дополнение Федерального закона №81-ФЗ «О

² Федеральный закон от 02.07.2013 N 167-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства Ростовской области от 14 мая 2012 г. N 378 «О порядке назначения и выплаты единовременного пособия на усыновленного (удочеренного) ребенка и порядке расходования субвенции на его выплату» // "Наше время", N 274-278, 30.05.2012.

Постановление Губернатора Курской области от 01.06.2011 N 202-пг "Об осуществлении полномочий Российской Федерации по назначению и выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью" // "Курская правда", N 64, 07.06.2011.

государственных пособиях гражданам, имеющим детей» правилом следующего содержания: «В случае усыновления ребенка-инвалида, ребенка в возрасте старше семи лет, а также детей, являющихся братьями и (или) сестрами, пособие выплачивается в размере 100 000 рублей на каждого такого ребенка».

Таким образом, особое поощрение имеет усыновление детей, шанс которых попасть в семью, согласимся, невелик. Немногие наши сограждане пожелают принять дополнительные хлопоты и заботу о ребенке-инвалиде, достаточно сложно установить комфортные психоэмоциональные отношения с усыновленным ребенком, достигшим среднего возраста (5-8 лет), в связи с чем вполне понятна цель стимулирования. Исключительно интересами детей, очевидно, руководствовался законодатель, предлагая поощрять и тех усыновителей, которые пытаются максимально сохранить родственные отношения, принимая в семью нескольких детей, являющихся братьями и (или) сестрами.

Как уже отмечалось, государство открыто и активно выражает публичную заинтересованность в том, чтобы дети, оставшиеся без попечения родителей, передавались в семьи российских усыновителей. С этой целью теперь в два раза увеличен срок нахождения информации о ребенке в федеральном банке данных, по истечении которого ребенок может быть передан на усыновление гражданам РФ, постоянно проживающим за пределами территории РФ, иностранным гражданам или лицам без гражданства, не являющимся родственниками детей. Прежде информация о ребенке, оставшемся без попечения родителей, должна была находиться в банке не менее 6 месяцев, теперь лишь по истечении года он может быть передан на усыновление за пределы территории РФ.

Существенные изменения коснулись и требований, предъявляемых к усыновителям, что во многом обусловлено так же проблемой обеспечения прав и интересов детей, усыновляемых иностранными гражданами.

Как известно, во многих странах разрешены не только однополые браки, но и усыновление одного и того же ребенка лицами одного пола, проживающими совместно.

Чтобы избежать усыновления детей – граждан РФ иностранными лицами, законодательство государств которых допускает воспитание детей в семьях «квазисупругов», пункт 1 ст.127 СК РФ дополнен абзацем соответствующего содержания: «лиц, состоящих в союзе, заключенном между лицами одного пола, признанном браком и зарегистрированном в соответствии с законодательством государства, в котором такой брак разрешен, а также лиц, являющихся гражданами указанного государства и не состоящих в браке». Думается, что применение данного требования окажется эффективным препятствием в процессе усыновления детей иностранными гражданами, законодательство государств которых допускает заключение брака между лицами одного пола.

Усыновление является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей еще и потому, что усыновленный ребенок юридически «входит» в состав семьи своих усыновителей. В связи с этим достаточно актуальным является вопрос о распространении части требований, предъявляемых непосредственно к потенциальным усыновителям, на членов семьи последних. Прежде всего это касается состояния здоровья членов семьи кандидатов в усыновители.

С целью разрешения обозначенной проблемы законодатель предложил изложить абзац седьмой пункта первого ст.127 СК РФ в следующей редакции: «лиц, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять родительские права либо которые совместно проживают в жилом помещении с лицами, страдающими заболеваниями, представляющими опасность для окружающих. Перечень заболеваний, при которых лица по состоянию здоровья не могут осуществлять родительские права, и перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, при их наличии у лиц, совместно проживающих в жилом помещении, устанавливаются Правительством Российской Федерации. Медицинское освидетельствование лиц, желающих усыновить (удочерить) детей, оставшихся без попечения родителей, проводится в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти».

Таким образом, государство расширило перечень гарантий обеспечения прав и интересов усыновляемых детей, распространив требования по здоровью на лиц, совместно проживающих с потенциальными усыновителями. Однако, с другой стороны, данное правило ограничивает право граждан на усыновление детей.

При этом анализируемым законом исключен абзац двенадцатый пункта первого ст.127 СК РФ, в котором предусматривал запрет на усыновление для лиц, проживающих в жилых помещениях, не отвечающих санитарным и техническим правилам и нормам.

Заслуживает поддержки еще одна мера, предпринятая законодателем в части обеспечения прав и интересов лиц, желающих принять детей на воспитание. Прежняя редакция абзаца тринадцатого пункта первого ст.127 СК РФ предусматривала возможность усыновления без прохождения специальной подготовки лицами, которые уже являются или являлись усыновителями и в отношении которых усыновление не было отменено. Совершенно справедливо, что данное правило должно распространяться и на лиц, которые избрали иные формы принятия детей в семью на воспитание. В соответствии с новыми правилами данное исключение применяется и для лиц, которые являются или являлись опекунами (попечителями) детей и которые не были отстранены от исполнения возложенных на них обязанностей.

Следует отметить, что требования, предъявляемые к усыновителям, сформулированы не только в ст.127 СК РФ. В частности, ст.128 СК РФ предусматривает разницу в возрасте между усыновителем и усыновляемым ребенком. Анализируемый закон внес определенные коррективы и в данную статью. Прежняя редакция пункта первого была изложена следующим образом: «Разница в возрасте между усыновителем, не состоящим в браке, и усыновляемым ребенком должна быть не менее шестнадцати лет. По причинам, признанным судом уважительными, разница в возрасте может быть сокращена». Новая редакция предполагает дополнение после слова «должна» фразу «как правило».

Представляется, что данное новшество создаст дополнительные вопросы при решении вопроса о возможности усыновления. В частности, полномочен ли будет орган опеки и попечительства определять целесообразность усыновления при наличии меньшей разницы в возрасте, делая тем самым исключение из правила? Или же это исключительное право суда? Но ведь прежняя редакция уже предоставляла суду соответствующее полномочие.

В рамках настоящего исследования нельзя оставлять за пределами обсуждения и вопрос отмены усыновления. К сожалению, соответствующая статистика не так ярко представлена обществу, как данные о состоявшемся усыновлении. За последние 5 лет было отменено более 400 усыновлений, осуществленных ранее российскими усыновителями.⁴ В свете кардинального реформирования условий и процедуры усыновления, повышенного внимания государства к семьям, усыновившим детей и, прежде всего, материальной поддержки, возникает вполне обоснованный вопрос об установлении имущественной ответственности бывших усыновителей. Усыновление не должно стать формой «зарабатывания» денег и, если усыновление будет отменено по вине усыновителей, они должны быть обязаны возратить соответствующие суммы.

В связи с этим представляется объективно актуальным дальнейшее совершенствование законодательства в данной части.

Как уже отмечалось, закон №167-ФЗ внес много изменений и в другие законы, в том числе Федеральный закон от 21.11.2011 года №324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»⁵. Его действие теперь распространяется и на лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с устройством ребенка на воспитание в семью, а также усыновителей, если они обращаются за оказанием бес-

⁴ См.: Кабанов В.Л. Отмена усыновления (удочерения) детей и проблемы их интересов: социально-гуманитарные аспекты // Семейное и жилищное право. 2012. № 4.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

платной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов усыновленных детей (ч.1.п.4.1).

Оценивая положительно предпринятые государством меры по совершенствованию законодательства в сфере устройства детей, оставшихся без попечения родителей, и, в частности, законодательства об усыновлении, необходимо отметить следующее:

- во-первых, внесение изменений и дополнений в перечень требований, предъявляемых к усыновителям, в том числе касающихся подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, потребует принятия целого ряда подзаконных нормативно-правовых актов на федеральном уровне;

- во-вторых, субъектам РФ предоставлена возможность своими законами передавать полномочия по опеке и попечительству, в том числе и в сфере подготовки и организации усыновления детей, органам местного самоуправления. В связи с этим можно объективно прогнозировать необходимую активность законодательных органов субъектов РФ;

- в-третьих, соответствующие изменения должны быть внесены в разъяснения Пленума Верховного суда РФ от 20 апреля 2006 года №8 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей»;

- в-четвертых, как уже отмечалось, в более тщательной правовой регламентации нуждаются отношения, связанные с отменой усыновления, в частности, правовые последствия усыновления, ответственность усыновителей при отмене усыновления по их вине.

Список литературы

1. Федеральный закон от 02.07.2013 N 167-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" // СПС «КонсультантПлюс».
2. Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы" СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства Ростовской области от 14 мая 2012 г. N 378 «О порядке назначения и выплаты единовременного пособия на усыновленного (удочеренного) ребенка и порядке расходования субвенции на его выплату» // "Наше время", N 274-278, 30.05.2012;
4. Постановление Губернатора Курской области от 01.06.2011 N 202-пг "Об осуществлении полномочий Российской Федерации по назначению и выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью" // "Курская правда", N 64, 07.06.2011.

5. Кабанов В.Л. Отмена усыновления (удочерения) детей и проблемы их интересов: социально-гуманитарные аспекты // Семейное и жилищное право. 2012. № 4.

**SOCIAL, POLITICAL AND LEGAL BACKGROUND OF
PERFECTION IN FAMILY LAW ADOPTION (ADOPTION)
CHILDREN**

O.U. Pina

Tver State University

The author analyzes the changes in the family law of the Russian Federation in the field of adoption in terms of the ratio of private and public interests, including the adoption of children - citizens of the Russian Federation by foreign citizens.

Keywords: *adoption (adoption) children; national interests, requirements for adoptive parents, the "international" adoption*

Об авторе:

ИЛБИНА Ольга Юрьевна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права Тверского государственного университета, 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33, .e-mail: kinder_advokat@rambler.ru