

УДК 347.633

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ИНСТИТУТА УСЫНОВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.А. Татаринцева

Светлоградский филиал Института дружбы народов Кавказа

На основе анализа причин, обостряющих проблему усыновления в Российской Федерации детей, оставшихся без попечения родителей, обосновывается необходимость модернизации института усыновления и определяются ее основные направления.

Ключевые слова: *усыновление, модернизация, доступность, ответственность, качество, стимулирование.*

В современной России усыновление вновь из акта индивидуальной направленности превратилось в событие, выходящее за рамки семейно-правовых проблем, явление социального характера.

Наделив родителей их родительскими правами и закрепив их на конституционном уровне (ч. 2 ст. 38 Конституции РФ) и в Семейном кодексе РФ (ст. 61 СК РФ), государство гарантировало право ребенка жить и воспитываться в семье в соответствии с требованиями международно-правовых стандартов, доверив родителям воспитание граждан страны. Однако далеко не все родители восприняли законодательные нормы о своих родительских правах как почетную государственную обязанность: начиная с 90-х гг. XX в. пренебрежение и злоупотребление ими приобрело огромные масштабы, породив такое крайне негативное явление, как социальное сиротство. В настоящее время значительно возросло число детей, оставшихся без попечения родителей. Так, за последние 17 лет их количество составило 2 081 484 чел. На начало 2013 г. в России насчитывалось более 643 тыс. детей-сирот¹. Большую часть усыновляемых составляют дети, оставшиеся без попечения родителей.

Поскольку усыновление гарантирует ребенку его право жить и воспитываться в семье (п. 2 ст. 54 СК РФ), оно носит постоянный характер, что относится к одной из его особенностей. Однако число усыновлений детей российскими гражданами продолжает снижаться. Так, если в 1994 г. гражданами РФ было усыновлено 14 179 детей, то к 2005 г. оно существенно снизилось, составив 7 013 чел., и, медленно поднимаясь к 2007 г. до уровня 9 530 чел. вновь проявило устойчивую тенденцию к снижению: в 2008 г. – 9 048 чел., в 2009 г. – 8 938 чел. В 2010 г. гражданами РФ было усыновлено 7 802 ребенка, в 2011 г. – 7 396 детей и в 2012 г. – 6 565 детей². И все же проблема, связанная с усыновлением ребенка, в России стоит очень остро. Это объясняется следующими факторами:

¹ <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=6782>

² Усыновление в России. Статистика. URL: <http://www.usynovite.ru/statistics/2011/2/>

1) большим количеством бесплодных пар. По данным статистики, диагноз «бесплодие», установленный впервые, был зарегистрирован в 2009 г. у 69,7 тыс. женщин, в 2010 г. – у 70,7 тыс. женщин, в 2011 г. – у 77,8 тыс. женщин³. Учитывая низкий уровень рождаемости, широкое применение искусственных аборт, а также увеличение распространенности инфекций, передающихся половым путем, и случаев воспалительных заболеваний органов малого таза, бесплодие является одной из наиболее насущных проблем в области охраны репродуктивного здоровья в России⁴. Так, например, в 2011 г. было сделано 1,1 млн аборт, или на 100 родов пришлось 63 аборт⁵. По экспертным оценкам реальное число аборт достигает 5 – 8 млн в год, при этом каждая 10-я женщина и почти каждая 3-я несовершеннолетняя, беременность которых прерывается посредством аборт, являются первобеременными. Следует отметить, что только 3 % от общего числа аборт составляют аборт по медицинским и социальным показаниям⁶. Этим, в частности, объясняется, почему сегодня в России, в отличие от развитых европейских стран, преобладающим остается традиционный вид усыновления, который представляет из себя усыновление новорожденного ребенка бездетной супружеской парой с сохранением тайны усыновления. Такой вывод подтверждается и официальными данными. Так, в 2012 г. гражданами РФ было усыновлено 6 565 детей, из которых большая часть – 58 % (3 787 чел.) – дети в возрасте до 1 года, 21 % (1 355 чел.) – в возрасте от 1 до 3 лет; 15 % (987 чел.) – от 3 до 7 лет и лишь 6,6 % (436 чел.) – старше 7 лет⁷. Поэтому усыновление российскими гражданами в основном малолетних детей также является особенностью усыновления в Российской Федерации;

2) стабильно высоким числом разводов, что делает актуальным проблему усыновлений детей их отчимами и мачехами в повторном браке родителя ребенка. Так, в 2010 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 639 321 развод, в 2011 г. – 669 376 разводов, в 2012 г. – 644 101 развод⁸. За 9 месяцев 2013 г. по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. число разводов увеличилось на 11,9 %⁹.

³ Российский статистический ежегодник. 2012: Стат.сб. / Росстат. М., 2012. С. 282.

⁴ Репродуктивное здоровье населения России, 2011: Резюме отчета./ Федеральная служба государственной статистики; Министерство здравоохранения РФ; Информационно-издательский центр «Статистика России», 2012. сентябрь. С. 55.

⁵ Российский статистический ежегодник, 2012. С. 274.

⁶ Концепция государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года (общественный проект). Ч. 2. Российская семья в цифрах и фактах. сб. слайдов//Постоянная рабочая группа №1 «Семейная политика детствосбережения» Координационного совета при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы. Кн. 3. М., 2013. Слайд 120.

⁷ Усыновление в России. Статистика. URL:<http://www.usynovite.ru/statistics/2012/5/>

⁸ Официальная статистика. Население. Демография. Разводы.

URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

⁹ Естественное движение населения Российской Федерации за январь – сентябрь 2013 года: стат. бюл. М., 2013. Таб. 1.

Следует отметить, что практика усыновления пасынков (падчериц) является довольно распространенной. Так, в соответствии с данными статистики в масштабах страны доля усыновления пасынков (падчериц) отчимами (мачехами) в общем числе усыновлений с 1993 г. до настоящего времени составляет 50 – 60 %¹⁰.

3) ростом числа неполных семей, которые посредством усыновления ребенка одинокой женщины при вступлении ее в брак, становятся полными. Так, в 2011 г. каждый 4-й ребенок родился у женщины, не состоящей в браке. За 11 лет (2001 – 2011 гг.) в России родилось 4 792 030 внебрачных детей, что составило 28,1 % от общего числа рождений. При этом каждый 7-й внебрачный ребенок рождается у несовершеннолетней¹¹;

4) ростом числа детей-инвалидов, которых не хотят брать на усыновление, несмотря на предлагаемые виды государственной поддержки. Так, например, если в 2009 г. численность детей-инвалидов составляла 519 тыс. чел., в 2010 г. – 541 тыс. чел., в 2011 г. – 560 тыс. чел, то уже в 2012 г. она возросла до 568 тыс. чел.¹²;

5) утратой российским обществом морально-нравственных ценностей, что влечет за собой рост числа новорожденных детей, от которых отказались их родители. И хотя наблюдается положительная динамика снижения численности детей-отказников (если в 2007 г. родители отказались от 12 310 детей, то в 2012 г. их число составило 5687 детей¹³), однако количество детей грудного возраста, передаваемых в дома ребенка, по-прежнему является высоким. Одним из результатов отсутствия родительской заботы о таких детях является рост младенческой смертности: так, число умерших в возрасте до одного года на 1000 родившихся живыми в 2010 г. составило 7,5 %, в 2011 г. – 7,4% в 2012 г. – 8,6 %¹⁴;

6) развитием цивилизации, технического прогресса, одной из негативных сторон которого является повышение смертности населения в результате воздействия техногенных факторов, катастроф, болезней, вредных привычек, малоподвижного образа жизни, что в т. ч. относится и к родителям. Как отмечают российские ученые, за последнее время происходит быстрое ухудшение здоровья населения и деградация социальной структуры, средняя продолжительность жизни человека сократилась на 5 лет¹⁵. Смертность среди городского населения почти в два раза выше, чем сельского. В

URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096846203

¹⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». URL: www.asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a.../Пояснительная%20записка.rtf?..

¹¹ Концепция государственной семейной политики: Слайд 90.

¹² http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/zdrav/inv-det.htm

¹³ Концепция государственной семейной политики: Слайд 162.

¹⁴ Официальная статистика \ Население \ Семья, материнство и детство.

URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/

¹⁵ Цит. по: Полуянов В.П. Технологическая цивилизация, риски и общество// Учен.

зап. Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Сер.

«Философия. Культурология. Политология. Социология». 2012. Т. 24(65), № 1 – 2. С.

371.

2012 г. число умерших от внешних причин среди городского населения составило: мужчин – 99 690 чел., женщин – 30 899 чел., среди сельского населения – 49 414 чел. мужчин и 13 771 чел. женщин соответственно¹⁶.

Все это вместе взятое лишь обостряет проблему усыновления, и требует качественно нового подхода, предполагающего не просто принятия каких-либо отдельных множественных решений, а модернизацию (франц. *modernization*) – изменение в соответствии с новейшими, современными требованиями и нормами¹⁷ института усыновления в целом и определение ее основных направлений развития. На наш взгляд, *направлениями модернизации усыновления* могут стать следующие:

а) в сторону *расширения доступности усыновления*. Так, например, право быть усыновителем ребенка должны получить как можно более широкие категории российских граждан. Следует устранить законодательные барьеры, препятствующие принятию в семью ребенка на усыновление, в т. ч. изъять требование о доходе, обеспечивающем усыновляемому ребенку прожиточный минимум, установленный в субъекте Российской Федерации, на территории которого проживают усыновители (усыновитель), что особенно актуально для жителей сельской местности, занимающихся ведением личного подсобного хозяйства. Необходимо установить единые основания принятия в семью на воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей, для граждан, желающих как усыновить ребенка, так и взять его под опеку (попечительство) и др. формы семейного устройства детей. Наряду с существованием Государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, необходимо создание единого банка данных кандидатов в усыновители, что позволит активизировать усилия органов власти субъектов Федерации и муниципальных органов власти по поиску лиц, желающих взять ребенка на постоянное семейное воспитание;

б) в сторону *усиления ответственности усыновителей и государства*. Главной целью усиления ответственности должна стать недопустимость отмены усыновления ребенка. Сегодня каждая 4-я отмена усыновления связана с ненадлежащим выполнением усыновителем, опекуном, попечителем, своих обязанностей; 84 % детей возвращаются в учреждения по инициативе усыновителей, опекунов, попечителей¹⁸. Одним из средств усиления ответственности усыновителей может стать устранение в Семейном кодексе РФ, Гражданском кодексе РФ и других законодательных актах противоречий между нормами, устанавливающими неравный правовой статус усыновителей по сравнению с родительским статусом, и приведения их в соответствие с п.1 ст. 137 СК РФ. В частности, между нормой п. 4 ст. 143 СК РФ, где отсутствует императивно сформулированная обязанность усыновителей в случае отмены усыновления выплачивать средства на содержание ребенка в размере, установленном ст. 81 и 83 СК РФ и нормой п. 2 ст. 71 СК РФ, предусматривающей, что лишение родительских прав не освобождает родителей от обязанности содержать своего ребенка. Усиление ответственности государства должно выразиться

¹⁶http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

¹⁷ Большая Советская Энциклопедия: (в 30 т.) / гл. ред. А.М. Прохоров 3-е изд. М., 1974. С. 402.

¹⁸ Концепция государственной семейной политики. Слайд 150.

в противодействии коррупции в сфере усыновления детей, ужесточении ответственности должностных лиц органов опеки и попечительства, лечебных и иных организаций, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, вплоть до уголовной, за сокрытие или предоставление недостоверной информации, связанной с усыновлением ребенка. Одной из мер по защите прав детей, подлежащих усыновлению, может стать создание правового механизма независимой проверки лиц, намеревающихся усыновить ребенка. С этой целью при каждом органе опеки и попечительства предлагается создать независимую Комиссию по вопросам усыновления, куда бы кандидат в усыновители мог бы обратиться в случае выдачи ему отрицательного заключения о возможности лица быть кандидатом в усыновители. Одновременно кандидатам в усыновители следует предоставить право обращаться в независимую Комиссию для проверки обоснованности решений Комиссии по вопросам усыновления, предусмотрев, таким образом, многоступенчатую систему общественного контроля за подбором кандидатов в усыновители, опекуны (попечители), устранив возможность необоснованного отказа лицам, намеревающимся усыновить (удочерить) ребенка. Сбор информации в органах внутренних дел, органах записи актов гражданского состояния, медицинских и иных организациях, необходимой для подтверждения права лица быть усыновителем, должен производиться по запросу самого органа опеки и попечительства, а не кандидата в усыновители, что позволит не только сократить перечень представляемых гражданами Российской Федерации в государственные органы документов, но и станет серьезным препятствием как для недобросовестных лиц, желающих усыновить ребенка, так и для недобросовестных чиновников, стремящихся извлечь из процедуры усыновления личную выгоду.

Исходя из того, что усыновление является государственной функцией по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, следует исключить возможность осуществления отдельных функций, выполняемых органами опеки и попечительства, иными организациями. В связи с этим необходимо устранить противоречие между ч. 3 п.1 ст. 121 СК РФ, где говорится о том, что «деятельность других, кроме органов и опеки и попечительства, юридических и физических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается»¹⁹, и Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 г. № 423(ред. от 14.02.2013 г.) «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», отменив п. 2 «Правил осуществления отдельных полномочий органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», где говорится о том, что в случае отсутствия или недостаточности у органов опеки и попечительства организационных, кадровых, технических и иных возможностей организации могут осуществлять следующие полномочия органов опеки и попечительства:

¹⁹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 12.11.2012 г.) //СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

а) выявление несовершеннолетних граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки и попечительства, включая обследование условий жизни таких несовершеннолетних граждан и их семей;

б) подбор и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами и попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах;

в) в сторону *повышения качества усыновления с точки зрения улучшения условий воспитания ребенка*. Здесь речь идет о решении задач, поставленных Национальной стратегией интересов действий в интересах детей на 2012 – 2017 гг.²⁰ В частности – о создании системы профессионального сопровождения усыновителей в период адаптации и на последующих этапах жизни ребенка улучшения качества подготовки кандидатов в усыновители с точки зрения определения их возможности и способности воспитывать усыновленного ребенка, наличия у них нравственных качеств, необходимых для этого.

г) в сторону *создания системы стимулирования усыновления* в других отраслях законодательства – гражданском, гражданско-процессуальном, административном, трудовом, жилищном, налоговом. Так, например, более гибкие подходы следует применять в налоговом законодательстве, предусматривая условия, стимулирующие работодателей создавать программы помощи для усыновителей, при реализации которых они могут быть освобождены от уплаты различных видов налогов. В целом система стимулирования должна быть направлена на повышение статуса социального родительства, понимания его значимости. Таковы, на наш взгляд, далеко не все, а лишь основные направления модернизации института усыновления, которые позволят сделать национальное усыновление действительно приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Список литературы

1. Большая Советская Энциклопедия: в 30 т./ Гл. ред. А.М. Прохоров 3-3 изд. М.: 1974, Т. 16.
2. Естественное движение населения Российской Федерации за январь-сентябрь 2013 года: стат. бюл. М. 2013. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096846203
3. Концепция государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года (общественный проект). ч. 2: Российская семья в цифрах и фактах: сб. слайдов // Постоянная рабочая группа №1 «Семейная политика детствосбережения» Координационного совета при Президенте Российской Федерации

²⁰ Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы»// СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

- Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы. М., 2013. Кн. 3.
4. Официальная статистика. Население. Демография. Разводы. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#
 5. Полюянов В.П. Технологическая цивилизация, риски и общество// Учен. зап. Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Сер. «Философия. Культурология. Политология. Социология». 2012. Том 24(65), № 1 – 2. С. 371 – 376.
 6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»// URL: www.asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a.../Пояснительная%20записка.rtf?..
 7. Репродуктивное здоровье населения России, 2011: резюме отчета. Федеральная служба государственной статистики, Министерство здравоохранения РФ. Информационно-издательский центр «Статистика России». 2012. Сентябрь.
 8. Российский статистический ежегодник, 2012: стат. сб. / Росстат. М., 2012.
 9. Усыновление в России. Статистика. URL: <http://www.usynovite.ru/statistics/2011/2/>

MAIN DIRECTIONS OF MODERNIZATION INSTITUTE OF ADOPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

E.A. Tatarintseva

Svetlogradsky Filial Office of the Institute of Friendship
of Peoples of the Caucasus

On the basis of analysis of the causes, exacerbating the problem of adoption in the Russian Federation of children without parental care, the necessity of modernization of adoption institute is explained, its main directions are determined.

Keywords: *adoption, modernization, accessibility, responsibility, quality, encouraging.*

Об авторе:

ТАТАРИНЦЕВА Елена Александровна – канд. юр. наук, директор Светлоградского филиала Института дружбы народов Кавказа (356537, г. Светлоград, пл. Выставочная, 30), e-mail: tatarintseva67@mail.ru