

8. Сафарова Г. Демографические аспекты старения населения России // Отечественные записки. – 2005. – №3. – С.110-122; Социальное положение и уровень жизни населения России: стат.сб. / Росстат. – М., 2009. – 503 с.
9. Переверенцев В.И. Демографические перспективы России // Вопросы экономики. – 2007. – № 3. – С.58-68; Писарев А.В. Возрастная структура населения России и показатели ее старения // Народонаселение. – 2005. – №2. – С.58-70.
10. Баинова С.Д. Демографические аспекты старения населения РБ // Угай Зам. – 2006. – Спецвып. – №18. – С.1-3.
11. Мангатаева Д.Д. Население Бурятии: тенденции формирования и развития. – Улан-Удэ: БНЦ СО РАН, 1995. – 131 с.
12. Статистический ежегодник: стат. сб. / Комгосстат Бурятии. – 2003. – С.39; Статистический ежегодник: стат. сб. / Бурятстат. – Улан-Удэ, 2009. – С.43; Население Бурятии: ст. сб. / Госкомстат РБ. – Улан-Удэ, 2008.
13. Никитина С.Ю. О демографическом старении населения РФ // Вопросы статистики. – 2005. – № 11. – С. 38-41.
14. Волгина Н.А. Демография. – М.: Логос, 2005.

Бутуева Зинаида Арсентьевна – кандидат философских наук, доцент кафедры теории социальной работы Бурятского государственного университета. E-mail: z.butueva@mail.ru

Butueva Zinaida Arsentievna – candidate of philosophy, associate professor of theory of social work department of Buryat State University. E-mail: z.butueva@mail.ru

УДК 349.3(571.54)

Л.А. Кейзерова

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЗНЕУСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

В статье рассматривается нормативное правовое обеспечение жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проводится анализ развития и укрепления семейных форм устройства детей-сирот, таких как усыновление, приемная семья, опека и попечительство.

Ключевые слова: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, семейное жизнеустройство, жестокое обращение с детьми, лишение родительских прав, опека и попечительство, приемная семья, усыновление, система интернатного воспитания.

L.A. Keyzerova

LEGISLATIVE BASIS OF SUPPORT OF ORPHANS AND CHILDREN WITHOUT PARENTAL CARE IN THE REPUBLIC OF BURYATIA

The article deals with normative legal support of orphans and children without parental care, the development and strengthening of family forms of orphans living arrangement, such as adoption, foster care, guardianship and trusteeship are analyzed.

Keywords: orphans and children without parental care, family living arrangement, child abuse, deprivation of parental rights, guardianship, foster care, adoption, residential education system.

Создание условий для успешного функционирования семьи и воспитания ребенка в семье – основная цель семейной политики. Одним из путей ее достижения является социальная защита семьи и детей.

Статистика свидетельствует, что перестройка российской экономики, формирование рыночных отношений в первую очередь отразились на положении семьи. По экспертным оценкам, значительное число российских семей с детьми имеет среднедушевой доход ниже прожиточного минимума. Не уменьшается количество детей в домах ребенка, не сокращается процент матерей, лишенных родительских прав, стабильно высоким остается число родителей (законных представителей), привлеченных к уголовной ответственности за жестокое обращение с детьми, печальны цифры суицида среди детей. Так, в 2002 г. вследствие лишения родительских прав осталось без родительской опеки 416 детей. В 2008 г. лишены родительских прав 711 человек, остались сиротами 856 детей, отобрано без лишения родительских прав 43 ребенка. В 2009 г. 661 человек лишен прав на 913 детей, отобраны при непосредственной угрозе жизни 38 детей [7].

На решение этих и других проблем направлены усилия как специальных государственных структур, так и всех других социальных институтов общества. Ярким подтверждением тому служит Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г., в котором акцентировано внимание на демографической проблеме, необходимости решения вопросов поддержки семьи, материнства и детства.

Введение в России нового института контроля за соблюдением прав ребенка является еще одним подтверждением того, что власть, общество готовы решать возникающие проблемы в сфере защиты детей. Должность уполномоченного по правам ребенка учреждена Указом Президента РФ в сентябре 2009 г., к концу 2010 г. уполномоченные появляются во всех регионах Российской Федерации, во многих субъектах они действуют уже давно. В нашей республике также принят указ президента РБ «Об уполномоченном по правам ребенка в Республике Бурятия».

В рамках Конвенции ООН о правах ребенка, которая вступила в силу в нашей стране более 20 лет назад, приняты и принимаются федеральные законы, направленные на защиту детей, формируется законодательство на региональном уровне.

Правовую основу организации и осуществления деятельности по защите прав и законных интересов несовершеннолетних граждан, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации составляют Конституция РФ, Гражданский Кодекс РФ, Семейный Кодекс РФ, федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральные законы «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Об опеке и попечительстве» и другие правовые акты РФ.

Так, федеральный закон от 24 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве» № 48-ФЗ определил задачи и полномочия органов опеки и попечительства, их ответственность, установил правовой статус опекунов и попечителей, их права и обязанности, ответственность. Принятие этого закона, по данным органов опеки и попечительства муниципальных образований республики, позволило улучшить ситуацию, связанную с защитой прав и законных интересов несовершеннолетних. Вместе с тем еще остается много не урегулированных вопросов в отношении сирот.

Формы жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определены в Семейном кодексе Российской Федерации:

- 1) передача в семью на воспитание (усыновление/удочерение);
- 2) передача под опеку или попечительство;
- 3) передача в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью;
- 4) при отсутствии такой возможности передача в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов.

В соответствии с этим положением выстроен весь институт жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Следует отметить, что в республике в основном сформирована нормативная правовая база социальной защиты как семьи и детей в целом, так детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в частности.

В 2008 г. был принят закон Республики Бурятия от 4 марта 2008 г. «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству, обеспечению прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление в Республике Бурятия и наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями» № 137-IV, который устанавливает правовые основы организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству в Республике Бурятия.

В настоящее время деятельность по опеке и попечительству в Республике Бурятия осуществляют 35 специалистов, т.е. в среднем на одного специалиста органа опеки и попечительства приходится 6460 детей в возрасте от 0 до 17 лет. Между тем нагрузка на специалистов существенно возросла, в связи с этим полагаем целесообразным установить единый для всех субъектов норматив числа специалистов по опеке и попечительству в зависимости от численности населения на федеральном уровне.

В Республике Бурятия проживает 226 101 детей в возрасте от 0 до 17 лет, из них 6274 дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, что составляет 2,8% общего числа детей, большая их часть устроена на воспитание в замещающие семьи [7].

Так, в течение 2009 г. специалистами по опеке и попечительству выявлено и учтено 1538 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По сравнению с 2007 г. данный показатель уменьшился на 21,4%. Из числа выявленных детей 982 ребенка устроены в семью, 361 ребенок – в

государственные учреждения, 94 ребенка возвращены родителям, 26 детей поступили на обучение в учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования на полном государственном обеспечении [7].

В соответствии с федеральным законодательством формируется государственный банк данных Республики Бурятия о детях, оставшихся без попечения родителей.

Безусловно, основной формой жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, во все времена считалась семья.

Среди форм семейного устройства приоритет отдается усыновлению. Введение материального стимулирования родителей, взявших на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, безусловно, увеличило количество граждан, изъявивших желание усыновить ребенка. Показатель усыновленных детей по России равен 11%, в Белгородской области на усыновление передано 35% детей числа оставшихся без попечения родителей, в Московской – 19%, в Костромской и Ярославской – по 14%, в нашей республике – чуть более 6%. За 2009 г. в Республике Бурятия усыновлено (удочерено) 97 детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них 84 ребенка усыновлено (удочерено) российскими гражданами.

В декабре 2010 г. был принят республиканский закон «О единовременном пособии гражданам, усыновившим (удочерившим) на территории Республики Бурятия детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в соответствии с которым органами государственной власти Республики Бурятия гарантируется дополнительная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства в виде единовременного пособия гражданам, усыновившим (удочерившим) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Наряду с усыновлением и опекой Семейный кодекс РФ закрепил в законодательстве такую форму устройства ребенка, как приемная семья.

Между тем беспризорные, больные дети, нуждающиеся в уходе, помещались в семьи еще во времена царствования Екатерины II. Каждой семье выплачивалось пособие. Такое устройство называлось патронажем, в основном на патронаж передавались маленькие дети – воспитанники приютов. Условия передачи несовершеннолетнего в семью определялись губернскими управами и лицами, берущими на воспитание ребенка [6].

Нормативное определение «приемной семьи» приводится в п. 1 ст. 152 Семейного кодекса РФ, согласно ему «приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем на срок, указанный в этом договоре».

Аналогичная формулировка содержится и в п. 2 Правил создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье, утвержденных постановлением Правительства РФ «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» от 18 мая 2009 г. № 423. Вместе с тем приемная семья отличается от института опеки и попечительства над ребенком и института усыновления.

Государственная поддержка приемных семей в республике осуществляется в соответствии с законом Республики Бурятия «О материальном обеспечении и мерах социальной поддержки приемной семьи в Республике Бурятия» от 27 сентября 2001 г. № 813-П. На содержание каждого приемного ребенка семье ежемесячно выплачиваются денежные средства.

Существует еще одна проблема социальной защиты детей-сирот. Известно, что социальные сироты, которые сегодня составляют значительную долю общего числа в составе детей-сирот, в связи с поздним выявлением и изъятием из семьи зачастую поступают в школу с опозданием на один-два года или не обучаются совсем. Когда таким детям исполняется 18 лет, все выплаты им и родителям прекращаются независимо от того, окончили они или нет общеобразовательную школу. В 2009 г. была законодательно закреплена норма по сохранению и выплате денежных средств одному из лиц, ранее являвшихся приемными родителями, на оплату труда и содержание ребенка, достигшего возраста 18 лет, обучающегося по очной форме в общеобразовательном учреждении, но не более чем до достижения им 23 лет, а также при условии их совместного проживания. Кроме того, данным законом установлены меры социальной поддержки, предоставляемые приемным семьям по оплате электрической энергии и коммунальных услуг в размере 30% при воспитании в них трех и более детей с учетом родных и усыновленных. Органы местного самоуправления в Республике Бурятия оказывают дополнительную помощь приемным семьям.

Сегодня в республике насчитывается более 500 приемных семей, в которых воспитывается 770 детей [7]. Финансирование названного закона из республиканского бюджета возросло с 1 млн рублей в 2002 г. до 97 млн рублей в 2009 г.

Мониторинг этого направления деятельности показывает, что общий уровень развития детей, взятых в приемные семьи, значительно выше, чем сверстников, воспитывающихся в интернатных условиях. В настоящее время в вузах обучается 9 человек, начальное профессиональное образование получает 22 ребенка, создали свои семьи 3 человека. Можно сказать, что в республике сложилась своя модель приемной семьи, результатом этого становится успешная социализация детей. О стабильности приемных семей свидетельствует тот факт, что 52 ребенка осталось в семьях и после совершеннолетия. 12 детей были усыновлены приемными родителями. Практика последних лет подтвердила высокую социальную эффективность института приемных семей: семейные отношения благотворно влияют на эмоциональное и интеллектуальное развитие детей. Практически все приемные дети, как правило, успешно учатся, инициативны. Наблюдается положительная динамика в улучшении состояния их здоровья, развитии и социальной адаптации.

Как известно, попечительство является наиболее распространенной формой опеки. Действие закона Республики Бурятия «О ежемесячной выплате денежных средств опекуну (попечителю) на содержание ребенка» от 5 июля 2005 г. № 1248-III распространяется на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством), родители которых неизвестны или не в состоянии лично осуществлять их воспитание. С 1 января 2010 г. для стимулирования и поддержки граждан, ставших опекунами (попечителями), в качестве дополнительной меры социальной поддержки, из средств республиканского бюджета сохранены выплаты денежных средств опекунам семьям на содержание ребенка, достигшего совершеннолетия, но продолжающего очное обучение в общеобразовательном учреждении.

В настоящее время в республике 86,9% детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывается в опекунских и приемных семьях.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» № 423 в настоящее время сложилась республиканская система служб сопровождения замещающих семей.

Подготовка кандидатов в замещающие родители осуществляется государственным учреждением «Республиканский центр по работе с семьей и детьми» при Республиканском агентстве по делам семьи и детей, а также районными службами сопровождения замещающих семей. В службах сопровождения замещающих семей организована школа подготовки замещающих родителей, где кандидаты в усыновители, опекуны (попечители), приемные родители проходят подготовку. По нашему мнению, службы сопровождения семей следует создавать не только для приемных семей, но и для многодетных.

В 2008 г. в республике создан первый Межрайонный центр сопровождения замещающих семей, работает 8 служб семейного устройства и сопровождения замещающих семей на базе детских домов, социально-реабилитационных центров несовершеннолетних, центров помощи семье и детям, школ. Планируется создание новых служб сопровождения замещающих семей во всех районах республики.

Еще одной формой жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей является передача в организации для таких детей всех типов при отсутствии возможности устроить их в семьи.

Под устройством детей, оставшихся без попечения родителей (в соответствии со статьей 155.1 Семейного кодекса РФ), в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, понимается помещение таких детей под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или в некоммерческие организации, если указанная деятельность не противоречит целям, ради которых они созданы. В 2005 г. был принят закон Республики Бурятия «О содержании интернатных учреждений образования, детских домов, домов ребенка». С его принятием улучшилось ресурсное обеспечение школ-интернатов, детских домов, в частности, и дома ребенка «Аистенок». Специалисты организаций стараются максимально приблизить условия пребывания детей в учреждениях к семейным и способствовать всестороннему развитию детей. Вместе с тем необходимо отметить, что система интернатного воспитания не обеспечивает полноценную интеграцию в общество выпускников домов-интернатов и детских домов.

В течение последних лет в соответствии с законом Республики Бурятия «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2008–2010 гг. и на период до 2017 г.» осуществляется модернизация системы государственных образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, путем слияния, преобразования в центры по семейному устройству таких детей и сопровождению замещающих семей. Благодаря принимаемым мерам по реорганизации подведомственных детских домов и переориентированию их деятельности на развитие семейных форм жизнеустройства воспитанников число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содержащихся в детских домах, значительно сократилось. Сегодня в республике работает 19 государственных учреждений социального обслуживания семьи и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (595 детей); 7 детских домов, межрайонный центр замещающей семьи «Радуга» (380 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

Итоги прошлых лет подтвердили эффективность реализации государственной стратегии, направленной на развитие семейных форм устройства детей, введение эффективных систем мотивации и стимулирования граждан по принятию в семьи детей-сирот, их поддержку за счет федерального и республиканского бюджетов в виде выплаты единовременных пособий при устройстве ребенка в семью, компенсации затрат на содержание детей в приемной и опекунской семьях, заработной платы приемным родителям.

Республиканским агентством по делам семьи и детей, специалистами в районах отработано много новых и действенных технологий по профилактике социального сиротства.

Проводимая в республике масштабная работа по оказанию помощи семьям, находящимся на ранней стадии кризиса, у которых еще достаточно большой реабилитационный потенциал дает свои положительные результаты. Здесь хотелось бы отметить, что для сокращения числа детей, оставшихся без попечения родителей необходима своевременная поддержка семей, которые находятся в предкризисном положении, в трудной жизненной ситуации. В настоящее время размер, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Представляется целесообразным установить на федеральном уровне для всех субъектов Российской Федерации единый размер ежемесячного пособия на ребенка и обеспечить его выплату из средств федерального бюджета. Также необходимо законодательно определить содержание понятия «жестокое обращение с несовершеннолетними», наказание за которое предусмотрено статьей 156 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, практика показывает, что «право каждого ребенка жить и воспитываться в семье», закрепленное в Семейном кодексе и с 2001 г. реализуемое в республике в соответствии нормативными правовыми документами, находит подтверждение в успешном развитии семейных форм жизнеустройства детей-сирот, что способствует их успешной социализации и адаптации, интеграции в самостоятельную жизнь.

Литература

1. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ.
2. Об опеке и попечительстве: федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ.
3. О материальном обеспечении и мерах социальной поддержки приемной семьи в Республике Бурятия: закон Республики Бурятия от 27 сентября 2001 г. № 813-П.
4. Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству, обеспечению прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление в Республике Бурятия и наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями: закон Республики Бурятия от 4 марта 2008 г. № 137-IV.
5. О ежемесячной выплате денежных средств опекуну (попечителю) на содержание ребенка: закон Республики Бурятия от 5 июля 2005 г. № 1248-III.
6. Нечаева А.М. Семейное право: курс лекций. – М.: Юрист, 1998. – С. 310.
7. Статистическая информация Республиканского агентства по делам семьи детей. URL: <http://egov-buryatia.ru>.

Кейзерова Людмила Аркадьевна – консультант Комитета по социальной политике Народного Хурала Республики Бурятия.

Keyzerova Ludmila Arkadievna – consultant of Committee on social policy, National Hural of the Republic of Buryatia.