УДК 354.7

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Белолипецкая Гюзелия Сагидулловна,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал,
магистрант,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: gulyabelolipetsky@gmail.com

Аннотация
В статье рассматривается государственная политика в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Анализируется беспрецедентная тенденция сокращения государственного банка данных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Исследуются методы и подходы к реализации данной политики на эмпирической основе.

Ключевые понятия:
государственная политика, беспрецедентная тенденция, банк данных, дети-сироты.

Социально-экономические преобразования в современных государствах не исключают наличия в обществе детей, которые по каким-либо причинам остались без попечения родителей, забота и устройство судьбы которых автоматически возлагается на государство [1, с. 2811]. Поэтому одним из важнейших элементов функции любого государства является забота о малообеспеченных слоях населения, оказавшихся в трудной жизненной ситуации детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты). Многочисленные нормы международного и российского права, провозглашая человека высшей ценностью государства, подчеркивают необходимость поддержки и защиты детей, оставшихся без попечения родителей [3, с. 15].

Положение российских сирот, и динамика сокращения в государственном банке данных детей-сирот (далее – банк данных), и меры, предпринимаемые для сокращения их численности, являются одними из доминирующих трендов элементов функции по реализации государственной политики в сфере защиты детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. И обусловлено проводимыми в России социально-экономическими преобразованиями, по результатам которых дети-сироты оказались самой незащищенной группой населения [4, с. 3]. Данная тема стала предметом научного исследования многих авторов, и пресс-релиз представителей власти в данной сфере широко освещается в средствах массовой информации. Несмотря на это, данная тематика осталась неизученной с практической точки зрения, а именно – с позиции сравнительного анализа численности детей-сирот, находящихся под надзором в специализированных организациях социального обслуживания лидирующих регионов, которые имеют беспрецедентные показатели сокращения банка данных детей-сирот. Так, по статистическим данным Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей по состоянию на декабрь 2012 года, численность детей-сирот составляет 119 тысяч, из их числа 88 тысяч 735 находятся под надзором в организациях для детей-сирот[1].

Поэтому при таком положении российских сирот весьма предсказуемо принятие стратегической инициативы президентом

[1] Численность детей, состоящих на учете в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, на начало года (тыс. детей). Сравнительный анализ выявления и устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Официальный сайт Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей [Электронный ресурс] // http://www.usynovite.ru/ (дата обращения: 14.03.2017).

Российской Федерации по реализации политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в рамках совершенствования которой 28 декабря 2012 года правительству в срок до 15 февраля 2013 года включительно поручено следующее:

– создать механизм правовой, организационной и психолого-педагогической поддержки граждан Российской Федерации, намеревающихся усыновить, взять под опеку или попечительство (патронат) детей-сирот;

– упростить процедуру передачи устройства детей в семьи, включая осуществление последующих мер государственной поддержки;

– усовершенствовать оказание медицинской помощи, включая специализированную и высокотехнологичную помощь в том числе;

– обеспечить контроль качества проведения медицинских осмотров, диспансеризации;

– установить порядок медицинского освидетельствования граждан, намеревающихся взять на воспитание детей в семью[2].

Государственной Думе Российской Федерации в срок до 1 марта 2013 года внести следующие проекты федеральных законов:

– предоставление налоговых льгот гражданам, усыновившим ребенка, оставшегося без попечения родителей;

– увеличение с 1 января 2013 года размера социальной пенсии, назначенной в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» детям-инвалидам и инвалидам с детства I группы до 8 704 рублей в месяц и единовременного пособия при передаче на воспитание таких детей в семью[3].

Причем это далеко не исчерпывающий перечень, в дополнение даны еще и рекомендации, к примеру: Государственной Думе Российской Федерации о приоритетном порядке рассмотрения законопроектов; Верховному Суду Российской Федерации даны указания по даче разъяснений о применении норм законодательства, вступивших в силу с 1 января 2013 года; Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и институтами гражданского общества реализовать комплекс мер, направленных на формирование в обществе ценностей семьи, ребенка, на позитивное восприятие института устройства детей-сирот. Таким образом, указ воспринят государственным аппаратом как руководство к действию, и достаточно-оперативно на всех уровнях власти и во всех регионах нашей страны активизировалась нормотворческая и организационно-управленческая деятельность по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот.

Ежегодно в столице стали проводиться всероссийские семинары-совещания для руководителей органов опеки и попечительства, в которых принимают участие до 520 делегатов из 84 регионов России, в том числе руководители организаций для детей-сирот, уполномоченные по правам ребенка регионов России, представители общественных организаций и эксперты, результаты которых широко освещаются средствами массовой информации. Так, новостной службой ПРАВМИР 30 июня 2016 года на официальном сайте размещена информация о положении российских сирот и динамика сокращения в банке данных детей-сирот за период с 2011 по 2016 год включительно: декабрь 2011 года – в банке данных состояло 126 тысяч 574 детей; 2014 год – 493 тысячи 71 детей; 2015 год – 481 тысяча 921 детей; по состоянию на июнь 2016 года – 66 тысяч 359 детей.

По данным федерального статистического наблюдения, в 2015 году усыновлено 6 649 детей, передано под опеку или попечительство, в приемную семью, на патронатное воспитание – 52 706 детей[4].

За 5 лет численность, состоящих на учете в банке данных детей-сирот сократилась

[2] О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2012 г. № 1688 [Текст] / Российская газета – Федеральный выпуск. 2012. № 5975 (302).

[3] О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации. Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (в ред. Федерального закона от 05.04.2013 г. № 51-ФЗ) [Текст] / Российская газета - Федеральный выпуск. 2001. № 2859.

[4] О положительных эффектах и возможных проблемах реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 24.05.2014 г. Бюллетень аналитического центра при Правительстве Российской Федерации от 12.2014 г. № 2 [Электронный ресурс] // http://ac.gov.ru/publications/4411/ (дата обращения: 07.02.2017).

вдвое; по мнению российских и международных экспертов, эта беспрецедентная тенденция не имеет аналогов в мире[5].

Однако в декабре 2016 года министром образования и науки Российской Федерации на совещании по мерам, предпринимаемым для сокращения численности детей-сирот, констатировано следующее: «Несмотря на то что темпы сокращения детей-сирот во многих регионах выше среднего по России, число детей в государственном банке данных сократилось в 3 раза (со 186 тысяч детей до 59,6 тыс. детей), а вы за последние два-три годы показываете хорошие результаты, все равно число детей в банке данных остается высоким. Поэтому и внимание к вашей деятельности повышенное. Необходимо усиление предпринимаемых мер». Данная информация размещена в открытом доступе на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации 26 декабря 2016 года в новостной ленте (17 часов 22 минуты)[6].

Тем временем тенденция к снижению детей-сирот в банке данных все продолжается и продолжается, и никто ведь даже не задумывается, какими методами и подходами достигаются такие беспрецедентно высокие показатели по реализации данной политики.

Речь идет о жизнеустройстве категории детей, гарантом обеспечения прав и интересов которого должно выступать государство, а мы только и говорим о том,насколько улучшились показатели, характеризующие статистику выявления детей, оставшихся без попечения родителей. К примеру: за 10 месяцев 2016 года выявлено 48 тысяч детей, устроено на воспитание в семьи почти 68 тысяч детей, то есть положительная динамика сохраняется – за 10 месяцев уходящего года передано на семейные формы устройства на 39,45% больше детей, чем выявлено. Разве можно по этим данным расценивать объективное положение социального сиротства в России, когда они направлены лишь на индикативные показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включенных в перечень, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года[7]. При сложившейся ситуации возникает острая необходимость принятия стратегической инициативы на законодательном уровне путем внесения дополнений в перечень основных индикативных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов. Так, к примеру: целесообразно провести интегральное соотношение численности детей, находящихся под надзором в организациях для детей-сирот, на начало и конец года, что предоставит возможность провести объективный сравнительный анализ выявления детей-сирот и передачи их в семейные формы устройства. Как верно отмечено автором В.А. Цветковым, помещение детей-сирот в дома-интернаты должно основываться на правоприменительной практике, как временная и исключительная форма устройства, и то только при условии невозможности его передать на воспитание в семью усыновителей, опекуна (попечителя) или приемную семью [5, с. 59].

Для возможности объективной оценки положительной динамики по решению проблем социального сиротства в России целесообразно рассмотреть практику применения методов и подходов достижения таких беспрецедентно высоких показателей на региональном уровне. Таким ярким и далеко не единственным примером может послужить субъект Российской Федерации – Челябинская область Уральского федерального округа. Так, по статистическим данным Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей, численность выявленных детей-сирот в федеральном округе на начало 2016 года составляет 6 223 детей; передано на семейные формы устройства 5 877 детей, при этом на уровне субъекта Российской Федерации – Челябинской области – численность выявленных составляет 1 869 детей; передано – 1 534

[5] Число детей-сирот в государственном банке данных за 5 лет сократилось вдвое. Новостная лента ПРАВМИР от 30.06.2016 г. [Электронный ресурс] // www.pravmir.ru/author/news (дата обращения: 07.02.2017).

[6] В Минобрнауки России прошло совещание по мерам, предпринимаемым для сокращения численности детей, оставшихся без попечения родителей. Новостная лента от 26.12.2016 г. [Электронный ресурс] // http:// минобрнауки. рф/ (дата обращения: 07.02.2017).

[7] Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 (в ред. Указа от 16.01.2015 г. № 15) [Электронный ресурс] // base.garant.ru/70217848 (дата обращения 02.03.2017).

[8] Сравнительный анализ выявления и устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Официальный сайт Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей [Электронный ресурс] // http://www.usynovite.ru/ (дата обращения: 14.03.2017).

детей[8], из них: 2 934 ребенка находятся в детских сиротских учреждениях, что явно обозначает лидирующие позиции среди регионов[9]. Следует отметить, что представители власти Уральского федерального округа и Челябинской области систематически участвуют в обсуждениях на всероссийских совещаниях Министерства образования и науки Российской Федерации, проводимых для руководителей органов опеки и попечительства, основным превалирующим правовым инструментом которого и является внедренный нормативный акт о внесении изменений в государственный стандарт социального обслуживания населения в Челябинской области[10]. В частности, внесены изменения в п. 12 государственных стандартов социального обслуживания населения в Челябинской области, и дети-инвалиды отнесены к категории граждан, которым стационарное социальное обслуживание предоставляется бесплатно, так как данная позиция предусмотрена перечнем гарантированных социальных услуг[11]. Но в силу того что в норме отсутствует разграничение по социальным статусам детей, правоприменительная практика распространилась на всех детей, постоянно или временно пребывающих в детских домах-интернатах, расположенных на территории Челябинской области. В результате дети, даже временно пребывающие в детских домах-интернатах на основании договора о предоставлении социальных услуг, заключенного с законными представителями (родителями), находятся на полном государственном обеспечении, и частичная плата в размере 75% из их пенсии теперь не взимается. Получается так, что родители, являясь законными представителями, получают и расходуют на свое усмотрение социальную пенсию и ежемесячную выплату на своих детей, что в денежном эквиваленте составляет около пятнадцати тысяч рублей. По факту данная категория детей продолжает пребывать на постоянной основе на попечении детских домов-интернатов и по достижении совершеннолетнего возраста выбывает в психоневрологический интернат с десятью рублями на лицевом счете, при этом стоит отметить, что данная категория детей еще и не состоит на учете в государственном банке данных детей-сирот.

Данная норма не оставила без внимания и категорию детей-сирот: основная часть регионального банка данных сокращена директивно-распорядительным методом управления через учредительный отраслевой орган исполнительной власти. Так, администрациям детских домов-интернатов даны указания по проведению разъяснительной работы с родителями, давшими согласие на усыновление и оставившими своих детей в родильных домах и организациях здравоохранения. Объясняя процедуру отзыва данного документа, такой категории родителей предоставляется возможность заключения договора о предоставлении социальных услуг, на основании которого дети снимаются с учета банка данных. И (по аналогии предыдущего случая) последние также получают и расходуют на свое усмотрение социальную пенсию и ежемесячную выплату, в то время как их дети продолжают пребывать на постоянной основе на попечении детских домов-интернатов и по достижении совершеннолетнего возраста выбывают в психоневрологический интернат с десятью рублями на лицевых счетах[12].

Кроме того, лишение родительских прав таких родителей рассматривается, исходя из судебной практики, как крайняя мера, и с доказательной точки зрения становится практически невозможным, так как достаточно всего лишь 1 раз в полгода посетить своего ребенка, и это считается нормой для надлежащего выполнения родительских обязательств. Безусловно, альтернативой может выступать установление юридического факта отсутствия родительского попечения в судебном порядке, но с учетом того, что сохранение показателей беспрецедентного сокращения детей-сирот

[9] Пресс-релиз заместителя председателя правительства Российской Федерации от 18 ноября 2016 г. Официальный сайт ИА REGNUM ЧЕЛЯБИНСК [Электронный ресурс] // https://regnum.ru/news/society/2207221.html (дата обращения: 13.03.2017).

[10] Об утверждении государственных стандартов социального обслуживания населения в Челябинской области. Постановление Правительства Челябинской области от 20.03.2008 г. № 53-П [Текст] / Южноуральская панорама. 2008. № 58–59.

[11] О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 20 марта 2008 г. № 53-П. Постановление Правительства Челябинской области от 19.12.2012 г. № 697-П [Текст] / Южноуральская панорама – спецвыпуск (49). 2012. № 201.

[12] Об утверждении типовой формы договора о предоставлении социальных услуг. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11.11.2014 г. № 874-н [Электронный ресурс] // www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/347 (дата обращения: 07.02.2017).

в банке данных выявления детей в приоритете, чем сама судьба такой категории детей, данная процедура становится весьма проблематичной.

Попытки детских домов-интернатов хоть каким-то образом защитить имущественные интересы своих подопечных путем отнесения их к отдельной категории, предусмотренной действующим гражданским законодательством, воспользовавшись тем, что для возможности оформления в психоневрологический интернат для взрослых по регламенту предполагается заблаговременное признание (до достижения ими совершеннолетия) недееспособными в судебном порядке, также оказались тщетными. При установлении недееспособности в судебном порядке, вне зависимости от социального статуса детей, помещенных под надзор, организации, оказывающие социальные услуги, становятся опекунами таких детей, что предусмотрено статьей 35 Гражданского кодекса Российской Федерации[13], а это подразумевает, что данные организации, являясь опекунами по закону, имеют право в интересах пребывающих детей запросить пенсионное дело из Управления пенсионного фонда по территориальному нахождению горе-родителей для возможности назначения социальной пенсии и единовременной денежной выплаты непосредственно на лицевой счет детей. И это находит свое подтверждение в разъяснениях Челябинского областного суда № 1-2622 от 14 октября 2008 года, а именно:

– в соответствии с частью 1 статьи 29 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значение своих действий или руководить ими, может быть признан недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством;

– данная норма не содержит ограничений относительно возраста гражданина, которого можно признать недееспособным.

Следовательно, несовершеннолетний от 14 до 18 лет, обладающий неполной дееспособностью, страдающий психическим расстройством, может быть признан судом недееспособным.

Но вопреки разъяснениям по вопросу применения законодательных норм по признанию недееспособности в судебном порядке, отраслевой орган исполнительной власти в сфере социального обслуживания дает обратные пояснения по данному вопросу, такие как:

– временное пребывание детей в домах-интернатах в целях получения ими социальных услуг, либо в целях обеспечения временного проживания в течение периода, когда родители, усыновители либо опекуны или попечители по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка, не прекращает прав и обязанностей родителей, усыновителей и опекунов;

– суммы, причитающиеся детям в качестве алиментов, пенсий, пособий, поступают в распоряжение родителей и расходуются ими на содержание и образование ребенка, и признание детей от 14 до 18 лет недееспособными никаким образом не изменяет статус родителей как законных представителей.

Получается так, что имущественное положение и жизнеустройство такой категории детей никого особо не интересует, для руководителей органов исполнительной власти региона необходимо только сохранить тенденцию снижения сокращения банка данных детей-сирот для положительной оценки индикативных показателей эффективности деятельности по принятию мер реализации политики в данной сфере. На федеральном уровне мы только и говорим о темпе, тенденции и необходимости принятия дополнительных мер по сокращению численности детей в государственном банке данных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а ведь речь идет о жизнеустройстве детей, гарантом обеспечения прав и интересов которых должно выступать государство. В это время дети, исключенные из государственного банка данных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лишившиеся возможно единственного шанса попасть в приемную семью, остаются пребывать в детских домах-интернатах, пока горе-родители распоряжаются на свое усмотрение их денежными средствами. И сложившаяся ситуация может лишь свидетельствовать о бессилии государства ввиду того, что в решение социального сиротства не вовлекается гражданское общество с его многообразными инициативами, не скованное ведомственными рамками и интересами [2].

[13] Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2016 г. № 497) [Электронный ресурс] // base.garant.ru/10164072/ (дата обращения: 07.02.2017).

Также это обусловлено непоследовательностью, неэффективностью и незавершенностью государственной политики в сфере защиты прав детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и воспитывающихся в детских домах-интернатах.

1. Копылова, А.С. Социально-экономические проблемы и социальная политика в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 11. С. 2811–2815 [Электронный ресурс] // http://e-koncept.ru/2016/86593.htm (дата обращения: 03.02.2017).

2. Николаева, Ю.В. О государственной политике в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних [Текст] / интервьюер Ю. Иванова // Адвокат. 2009. № 6. С. 5–15.

3. Петрова, Н.П. Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей [Текст] / Н.П. Петрова // Семейное и жилищное право. 2008. № 3. С. 15–18.

4. Таибова, О.Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних: административно-правовой аспект [Электронный ресурс] / О.Ю. Таибова : автореф. дисс. канд. юрид. наук. СПб., 2006. URL: www.lib.ua-ru.net/diss/cont/217975.html (дата обращения: 02.03.2017).

5. Цветков, В.А. Проблемы законодательства в области защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в воспитательных учреждениях [Текст] / В.А. Цветков // Вестник Омского университета. 2007. № 3 (12). С. 59–61.

References

1. Kopylova A.S. (2016) *Nauchno-metodicheskij jelektronnyj zhurnal «Koncept»,* t. 11, pp. 2811–2815 [in Rus].

2. Nikolaeva Ju.V. (2009) *Advokat*, no. 6, pp. 5–15 [in Rus].

3. Petrova N.P. (2008) *Semejnoe i zhilishhnoe pravo*, no. 3, pp. 15–18 [in Rus].

4. Taibova O.Ju. (2006) Gosudarstvennoe upravlenie v oblasti ohrany i zashhity prav nesovershennoletnih: administrativno-pravovoj aspect, available at: www.lib.ua-ru.net/diss/cont/217975.html (accessed 02.03.2017) [in Rus].

5. Cvetkov V.A. (2007) *Vestnik Omskogo universiteta,* no. 3 (12), pp. 59–61 [in Rus].

UDC 354.7

IMPLEMENTING STATE POLICY IN THE SPHERE OF PROTECTING ORPHANED CHILDREN AND CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE: TENDENCIES AND PROSPECTS

Belolipetskaya Guzelia Sagidullovna,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Chelyabinsk branch,
Master's Degree Student,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: gulyabelolipetsky@gmail.com

Annotation
The article considers state policy in the sphere of protecting orphaned children and children deprived of parental care. The author analyzes the unprecedented tendency of reducing state bank containing data about orphaned children and children deprived of parental care. The author studies methods and approaches to implementing the given policy on the empirical basis.

Key concepts:
state policy,
unprecedented tendency,
data bank,
orphaned children.