

FAMILIA Y EDUCACIÓN: ASPECTOS POSITIVOS

**ПРОБЛЕМА СИРОТСТВА И ЕЕ РЕШЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ***THE PROBLEM OF ORPHANS AND THE SOLUTION IN MODERN RUSSIA:
THE INSTITUTIONAL DIMENSION*

Архипова Татьяна
историк, профессор РГГУ
Российский государственный гуманитарный университет, г. Москва
117638 Москва, Нахимовский проспект, 7-1-122

ТЕМАТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ: СЕМЬЯ

Детство и семья
archipova-iai@yandex.ru
+7 - 916-233-75-42

Fecha de recepción: 17 de julio de 2012
Fecha de admisión: 15 de marzo de 2013

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена организации и деятельности органов государственной власти Российской Федерации – правительства, федеральных министерств, органов власти субъектов федерации, муниципальных органов – по ликвидации сиротства. Наибольшее внимание уделено деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, в аппарате которого разработана федеральная программа *Россия без сирот*, при выполнении которой в ближайшее время будет ликвидировано большинство детских домов; проанализированы первые мероприятия по ее реализации.

Ключевые слова: дети-сироты, приемная семья, федеральная программа *Россия без сирот*.

ABSTRACT

The article is devoted to the organization and activities of the state authorities of the Russian Federation – the government, the federal ministries, regional authorities, municipalities - to eliminate child abandonment. The greatest attention is paid to the activities of the Presidential Commissioner for Children's Rights, the phone is a federal program designed *Russia without*

THE PROBLEM OF ORPHANS AND THE SOLUTION IN MODERN RUSSIA:
THE INSTITUTIONAL DIMENSION

Orphans to be executed that will soon be eliminated, most children's homes; analyzed the first measures for its implementation.

Keywords: children-orphans, foster care, the federal program *Russia without orphans*

Проблема сиротства в постсоветской России не была предметом специального исследования, хотя по разным поводам неоднократно поднималась в средствах массовой информации лицами, так или иначе сталкивающимися с ней.

Закон от 28 декабря 2012 г. *О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации*, получивший неофициальное название *Закон Димы Яковлева*, всколыхнул общественное мнение, вызвал далеко не однозначную реакцию в различных слоях российского общества. 76% россиян, по данным ВЦИОМ, поддержали закон, однако лишь 4% граждан выразили твердое желание усыновить или удочерить ребенка и то при условии упрощения этой процедуры. Таким образом, большая часть сторонников закона считает, что российские дети должны жить в России, но их должно воспитывать государство.

Противники закона, поскольку одна из его статей запрещает усыновление российских детей-сирот иностранцами, считают, что дети в таком случае теряют шанс обрести семью, что связывать решение политических вопросов с вопросами сиротства недопустимо (закон в значительной степени является ответом на американский *акт Магницкого*); другие – что, например, усыновители-американцы позволяют абсолютно недопустимые действия в отношении российских детей (такое случается и в России, и не только в приемных семьях), что судебная система США относится к этому снисходительно, и т.д. и т.п. Кстати, на стадии принятия закона критические выступления в его адрес высказывали представители Министерства иностранных дел, Министерства юстиции, Совета при Президенте РФ по правам человека.

Полярность этих суждений увеличилась после расторжения российско-американского соглашения о сотрудничестве в области усыновления детей, вступившего в силу незадолго до принятия *закона Димы Яковлева*.

Ответить на вопрос о том, кто из спорящих прав, практически невозможно. Конечно же, дети должны жить в семье и уже по факту своего рождения должны иметь Родину. Став взрослыми, они смогут решить этот вопрос по своему усмотрению, но в любом случае у них останется Родина малая. Государство обязано заботиться о родившихся в нем детях, и в первую очередь о детях, в силу каких-то причин ставших сиротами. В то же время оно обязано свести к минимуму саму возможность появления детей-сирот, особенно сирот при живых родителях, хотя, наверное, полностью исключить этого нельзя – далеко не каждый может найти в себе моральные силы воспитывать тяжело больного ребенка.

Россия на протяжении минувшего века знала несколько волн детского сиротства, беспризорности и безнадзорности. В основном это были военные и послевоенные годы. Причины этих волн понятны, но как объяснить нынешнее сиротство? По некоторым данным, в настоящее время сирот даже больше, чем, допустим, в 1945 г. Уполномоченный при Президенте России по правам ребенка заявил, что на начало 2012 г. в стране насчитывалось 650 тыс. детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них 80% родителей имеют (Астахов..., 2012). Некоторые аналитики называют цифры в несколько раз большие. Дети живут не только в детских домах, они живут в домах ребенка, в отделениях больниц и родильных домов, бродяжничают. Их будущее ужасно – лишь 10–20% бывших воспитанников детских домов находят достойное место в жизни. Что же можно сделать в условиях сегодняшних российских реалий? Вопрос этот можно адресовать специалистам самых разных областей знания.

FAMILIA Y EDUCACIÓN: ASPECTOS POSITIVOS

Автор, будучи историком-государствоведом, пытается проследить возможности и действия современного российского государства и его институтов в решении этого вопроса.

У российского государства, безусловно, имеется определенный опыт решения проблемы. С первых лет существования советской власти вопросами охраны детства, а значит, и сиротства занимался Народный комиссариат просвещения РСФСР, затем к их решению присоединилась Всероссийская чрезвычайная комиссия. Можно по-разному относиться к тем колониям и коммунаам, что создавали органы ВЧК, но никто не решится отрицать того факта, что их воспитанники были больше приспособлены к жизни за их стенами. Зачастую они и не покидали их, создавая нормальные семьи. Среди известных в последующие годы людей было немало тех, кто значительную часть жизни провел в детском доме или колонии.

Немало было сделано государством в целом и его институтами в годы Великой Отечественной войны по оказанию помощи детям, оставшимся без родителей. В российском Наркомате просвещения существовало Управление детскими домами. Насколько большее значение придавалось его деятельности, говорит тот факт, что возглавлял его сам нарком. При нем был создан Центральный научно-методический кабинет детских домов, который должен был обеспечить руководство воспитательной работой в этих учреждениях (данные из Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ)).

В военные и послевоенные годы были созданы сотни детских домов и домов-интернатов. Не были оставлены без внимания иностранные дети-сироты, в частности польские. В соответствии с постановлением СНК СССР от 30 июня 1943 г. при Наркомпросе РСФСР был создан Комитет по делам польских детей (Там же. Д. 2934. – Л. 13). Помимо работников российского Наркомата, в него входили представители союзных органов: здравоохранения, торговли, легкой промышленности, Главного управления трудовых резервов при СНК СССР. Несмотря на тяжелое положение в стране, польским детям была оказана всесторонняя помощь бытового характера, предоставлена возможность учиться. Для них было создано около пятидесяти детских домов, около сотни детских садов, где обучение и воспитание велось на родном для них польском языке (Ковригина, 1985, с. 77), т.е. государство в военные и послевоенные годы находило средства для заботы не только о своих собственных детях.

Количество детей-сирот в послевоенные и более поздние годы имело весьма очевидную тенденцию к снижению. Трудные годы перехода к рыночным отношениям эту тенденцию переломили, и Россия имеет то, что имеет. Между тем в составе правительственных учреждений Российской Федерации есть целый ряд органов, ответственных за работу с детьми-сиротами. В первую очередь, это Министерство образования и науки. Оно является учредителем Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (создан в соответствии с указом Президента РФ от 26 марта 2008 г.). Основными направлениями его деятельности являются: профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства детей вплоть до их семейного устройства; социальная поддержка семей с детьми-инвалидами вплоть до помощи в подготовке последних к самостоятельной жизни; социальная реабилитация детей, находящихся в конфликте с законом, профилактика безнадзорности и беспризорности, преступности несовершеннолетних. Основная форма деятельности – софинансирование программ субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, российских организаций и учреждений, направленных на решение проблем детского неблагополучия (ознакомиться с программами Фонда можно на его сайте: <http://fond-detyam.ru/>).

В центральном аппарате Минобрнауки есть департаменты, причастные напрямую или опосредованно к организации и деятельности детских домов, воспитанию детей-сирот. В первую очередь, это Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей, в задачи которого, помимо всего прочего, входит выработка норм и реализация государственной политики в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан,

THE PROBLEM OF ORPHANS AND THE SOLUTION IN MODERN RUSSIA:
THE INSTITUTIONAL DIMENSION

включая профилактику социального сиротства, выявления и устройства, в том числе семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, защиты их личных и имущественных прав. Так или иначе, часть функций министерства в этой области выполняется Департаментом государственной политики в сфере общего образования, Департаментом управления сетью подведомственных организаций и др.

Ряд функций по защите не только семьи, женщин, но и детей вообще и детей-инвалидов, детей-сирот в частности, возложен на Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. В его непосредственном подчинении находится такое уникальное учреждение, как Сергиево-Посадский детский дом слепоглухих.

Так или иначе, к работе по обеспечению нормальной жизни детей-сирот причастны Министерства финансов, экономического развития, здравоохранения, юстиции, внутренних дел и др. В положениях каждого из них можно найти пункты, свидетельствующие об этом. Их деятельность курирует один из заместителей главы правительства.

Функции непосредственной заботы о детях сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, возложены на соответствующие органы власти субъектов Федерации, муниципальные органы, в ведении которых находятся детские учреждения соответствующего профиля.

К числу новых государственных институтов в современной России следует отнести должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, учрежденную специальным указом главы государства от 1 сентября 2009 г. Уполномоченный наделен весьма широкими полномочиями по защите прав детей вообще и детей-сирот в частности. Указ рекомендовал органам государственной власти субъектов Российской Федерации учредить такого рода должность в своих регионах.

Несмотря на относительно недолгую историю существования этого института, его деятельность имеет существенный резонанс в средствах массовой информации и подвергается активному обсуждению, в том числе и критическому. Действительно, она не свободна от недостатков, что вполне объяснимо и молодостью этого института, и отсутствием отечественного опыта, а международный опыт не всегда применим в условиях российских реалий.

В рамках своих полномочий П.А. Астахов и его аппарат выступили с предложениями по совершенствованию существующего законодательства. Ряд законодательных инициатив, разработанных при участии аппарата Уполномоченного, уже получил реальное воплощение в нескольких федеральных законах.

Довольно широкий размах приобрела международная деятельность Уполномоченного при Президенте по правам ребенка. Ее основными направлениями в минувший год стали: защита прав детей – жертв торговли людьми, насилия, сексуального совращения и сексуальной эксплуатации; обеспечение безопасности детей в Интернете; защита прав детей, рожденных в смешанных браках; защита прав детей при выезде за пределы страны; защита прав детей, переданных на усыновление иностранным гражданам; защита прав детей при их репатриации.

Были введены в практику поездки в регионы не только самого Уполномоченного (в течение 2012 г. их было свыше двадцати), но и так называемого *детского спецназа*, представляющего собой специализированную группу юристов, систематически проверяющую соблюдение прав ребенка в регионах. Так, по имеющимся данным, только в 2010 г. были осуществлены инспекционные выезды в 45 субъектов Российской Федерации, проверками было охвачено 652 учреждения: дома ребенка, детские больницы; детские дома и школы-интернаты для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; детские дома-интернаты органов социальной защиты населения; центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей; воспитательные и женские колонии; коррекционные детские учреждения; специальные образовательные учреждения закрытого типа для детей с девиантным поведением,

FAMILIA Y EDUCACIÓN: ASPECTOS POSITIVOS

другие учреждения, где живут дети, по тем или иным причинам оказавшиеся вне семьи. При обнаружении конкретных нарушений принимались весьма строгие меры. Так, в 2010 г. от занимаемой должности было освобождено более 50 должностных лиц органов государственной власти, государственных и муниципальных организаций субъектов Российской Федерации, в том числе: заместители председателей правительства, министры здравоохранения и образования, директора детских домов и школ-интернатов, главные врачи учреждений здравоохранения и домов ребенка. Свыше 150 должностных лиц было привлечено к административной ответственности, возбуждено около 70 уголовных дел.

В целом эти проверки показали, что безопасность несовершеннолетних ни в детских специализированных учреждениях, ни в образовательных учреждениях, ни в информационной, ни в игровой среде действующей государственной системой охраны и защиты их прав не обеспечивается должным образом. Оставляет желать лучшего и система предупреждения семейного неблагополучия, беспризорности, социального сиротства и т.п.

В начале 2012 г. Уполномоченный по правам ребенка П.А. Астахов на закрытой встрече представил Президенту России федеральную программу *Россия без сирот*. Получив его одобрение, в феврале этого же года он представил ее общественности. Программа ориентирована на существенное сокращение масштабов семейного неблагополучия и социального сиротства. Ее цель – семейное, в том числе и в профессиональные приемные семьи, устройство детей-сирот и детей, оставшихся без родителей. Программа ориентировочно содержит четыре подпрограммы: *Профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства, Дети-сироты, Семейные формы жизнеустройства детей-сирот, Профилактика девиантного поведения детей-сирот*. По мнению разработчиков программы, ее реализация позволит в течение 5–7 лет ликвидировать все детские дома, за исключением специализированных учреждений. Одна сирота – говорил П.А. Астахов, приходится на тысячу взрослых дееспособного возраста, неужели мы не найдем среди них двух человек, кто захочет взять ребенка в семью? (Власти должны добиться..., 2011).

До недавнего времени программа довольно вяло обсуждалась в самых разных органах, в том числе и в экспертных структурах Администрации Президента. Старт ее реализации был дан указом Президента *О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей*, подписанным им одновременно с законом 28 декабря 2012 г. Указ, устанавливая короткие сроки выполнения (от полутора до трех месяцев), обязывает Правительство России принять решения, обеспечивающие создание механизмов правовой, организационной и психолого-педагогической поддержки граждан страны, намеревающихся усыновить или удочерить, взять под опеку, попечительство или патронат детей-сирот и детей, оставшихся без родителей, и семей, воспитывающих приемных детей; разработать меры, значительно упрощающие все процедурные вопросы этих действий, и различные сопутствующие им нормы, совершенствующие оказание детям-сиротам медицинской помощи и др. Одновременно он предлагает Правительству внести в Государственную Думу Федерального собрания проекты федеральных законов, предусматривающих предоставление приемным родителям налоговых льгот, увеличение размера социальной пенсии детям-инвалидам и инвалидам с детства, увеличение размера единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью и др. В соответствии с указом Правительство обязано внести предложения по увеличению компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами, и механизмам стимулирования субъектов Российской Федерации к увеличению всевозможных выплат приемным родителям, опекунам, воспитателям, на социальное и медицинское обслуживание детей-сирот; доведение к 2018 г. заработной платы лицам, причастным к работе с детьми-сиротами, до 100% от средней в регионе. Государственной Думе предло-

THE PROBLEM OF ORPHANS AND THE SOLUTION IN MODERN RUSSIA:
THE INSTITUTIONAL DIMENSION

жено в приоритетном порядке доработать проекты федеральных законов *Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без родителей* и *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патронажа и деятельности органов опеки и попечительства*.

Для решения всех этих задач уже привлечены все причастные к решению поставленного вопроса государственные органы, а в некоторых субъектах Российской Федерации власти приступили к выполнению пилотных проектов этой направленности, и институты гражданского общества. Выполнение их потребует, помимо всего прочего, и больших бюджетных и внебюджетных вложений. Государство должно их найти. Наверное, это трудно, но без этого Россия сильно рискует не только своей репутацией, но и своим будущим.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

- Астахов: в РФ на начало 2012 года зарегистрировано 650 тыс детей-сирот // РИА Новости. 16.05.2012. URL: <http://ria.ru/society/20120516/650551504.html>
- Власти должны добиться, чтобы в России не было сирот, считает Астахов // РИА Новости. 03.12.2001. URL: <http://ria.ru/society/20111203/505657440.html>
- ГАРФ – Ф. А - 2306. – оп. 69. – Д. 2901. – Л. 31.
- ГАРФ – Ф. А - 2306. – оп. 69. – Д. 2934. – Л. 13.
- Ковригина М.Л. (1985). *В неоплатном долгу*. М. : Политиздат.