

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА В АСПЕКТЕ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ: DE JURE VS DE FACTO



**Марина АНДРИЯШКО,**  
заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин  
учреждения образования «Барановичский государственный  
университет», кандидат юридических наук

## АННОТАЦИЯ

Настоящая статья является результатом попытки переосмысления отдельных направлений государственной семейной политики в аспекте их соответствия конъюнктуре складывающихся в настоящее время общественных отношений с позиций требований законодательства и практики правоприменения.

Республика Беларусь, являясь одним из первых государств, ратифицировавших Конвенцию ООН о правах ребенка 1989 года, придерживается курса на реализацию наиболее полной защиты прав несовершеннолетних, в связи с чем проводит государственную семейную политику, в том числе в направлении улучшения положения детей.

Действующими в обозначенной сфере программными документами, в частности Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы, определяется приоритетность создания условий для воспитания детей-сирот в семейной среде путем государственной поддержки семейных форм устройства сирот, организации эффективной работы детских деревень, семейных детских домов.

Увеличение удельного веса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях, до 80% в общем числе детей данной категории является ожидаемым результатом реализации Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы. Создание условий для сокращения социального сиротства, развитие семейных форм устройства на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются задачами, направленными на достижение основной цели названной программы.

По данным Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, на 1 января 2013 года насчитывалось 23 831 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них в семьях воспитывалось 18 602 ребенка [3], или 78% от общего числа детей сиротской категории [1].

С учетом указанного логичным представляется бы вывод об успешности предпринимаемых государственными органами действий, направленных на удовлетворение целевых программных требований, и действительном сокращении числа воспитанников интернатных учреждений.

Преимущественно уменьшение численности воспитанников интернатов в Республике Беларусь достигнуто посредством оптимизации интернатных учреждений: ликвидации и перепрофилирования. В период с 2008 по 2012 год закрыты 27 интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, 9 – реорганизованы. В 2012 году в системе образования функционировали 44 интернатных учреждения (27 детских домов, 10 школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 7 вспомогательных школ-интернатов) [8].

В связи с закрытием и реорганизацией интернатных учреждений ожидаемо увеличение числа приемных семей, опекунских семей, детских домов семейного типа, случаев усыновления. Однако существенного прироста указанные возможности устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не продемонстрировали.

Учитывая указанное, вывод об успешности кампании по сокращению численности воспитанников интернатных учреждений представляется преждевременным, что обусловлено сложной конъюнктурой возможностей семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и другими объективно сложившимися обстоятельствами.

Сформулированный вывод подтверждается предусмотренными в п. 9 и п. 10 мероприятиями Национального плана действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2012–2016 годы, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь №218 от 12 марта 2012 года, в соответствии с которыми на период с 2012 по 2016 год планируется дальнейшее развитие форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе детей раннего возраста и детей с особенностями психофизического развития, на воспитание в семью, а также проведение плановой работы по реорганизации сети детских интернатных учреждений с соблюдением прав и законных интересов воспитанников и выпускников этих учреждений на период с 2012 по 2015 год.

Проблемы в порядке организации, функционирования и прекращения устройства детей сиротской категории на семейное воспитание обусловлены объективными и субъективными причинами. Например, по субъективным причинам в 2010 году в интернаты возвращены 127 детей сиротской категории, в 2011 году – 150 детей [12, с. 14; 13, с. 16].

В период с 2001 по 2010 год отменено усыновление в отношении 107 детей по следующим при-

чинам: сокрытие диагноза усыновленного ребенка; лишение родительских прав усыновителя; конфликтные отношения между биологическими детьми усыновителя и усыновленными детьми; наступление смерти одного из усыновителей и тяжелое заболевание другого; аморальное поведение усыновленного; особенности психофизического развития усыновленного; отсутствие родительского авторитета [4].

В период с 2008 по 2011 год в отношении 92 детей из приемных семей досрочно расторгнуты договоры об условиях воспитания и содержания и трудовые договоры в связи с наличием несоответствующих условий содержания детей, жестоком обращением и насилием в отношении детей, отсутствием взаимопонимания между приемными детьми и приемными родителями [13, с. 16].

В течение 2011 года в г. Минске освобождены и отстранены от выполнения обязанностей 43 опекуна и попечителя и 16 приемных родителей, которые осуществляли свои обязанности в отношении 46 и 17 детей соответственно.

Анализ отчетов Генеральной прокуратуры Республики Беларусь в сфере надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи [2] позволил систематизировать нарушения, допускаемые при устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление, в приемные семьи, под опеку и попечительство, в детские дома семейного типа, и выделить:

1) *ненадлежащее выполнение либо невыполнение обязанностей опекунами и попечителями, в частности:*

1.1) несвоевременность принимаемых мер к установлению причитающегося детям сиротской категории имущества, денежных средств;

1.2) необеспечение сохранности закрепленных за детьми сиротской категории жилых помещений и имущества, нарушение сроков при решении вопросов о наследстве и назначении пенсии по случаю потери кормильца;

1.3) сдача внаем жилых помещений, закрепленных за детьми сиротской категории, без предварительного письменного согласия органа опеки и попечительства и без зачисления на банковские счета детей денежных средств, получаемых от сдачи жилья.

2) *Ненадлежащее выполнение обязанностей органами опеки и попечительства, в частности:*

2.1) ненаправление или несвоевременное направление информации в учреждение «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь» о детях, подлежащих усыновлению;

2.2) нарушение сроков выдачи актов обследования условий жизни кандидатов в опекуны и попечители, неполное выяснение их материального положения, жилищно-бытовых условий, микроклимата в семье;

2.3) отсутствие необходимого контроля за целевым расходованием денежных средств, выделяемых на содержание приемных детей, подопечных детей, детей-воспитанников детских домов семейного типа;

2.4) несоблюдение сроков и периодичности проведения контрольных обследований условий жизни

усыновленных, подопечных, приемных детей (не формировались личные дела таких детей; не указывались сведения о наличии и местонахождении братьев и сестер; формальное составление актов обследования, без заполнения необходимых реквизитов и посещения мест проживания), неполное выяснение состояния психофизического и социального развития ребенка;

2.5) нарушение законодательства при заключении договоров об условиях воспитания и содержания детей (срок, на который ребенок передается в приемную семью, не указывался в договорах); при оформлении трудовых отношений с приемными родителями и родителями-воспитателями (трудовые отношения оформлялись посредством заключения контрактов, допускалось совместительство либо трудовой договор не заключался); при предоставлении отпусков приемным родителям;

2.6) несвоевременное и некачественное обследование жилых помещений, подлежащих закреплению за детьми сиротской категории; несвоевременность постановки детей сиротской категории на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий;

2.7) истребование у родителей документов, подтверждающих уважительность причины их отсутствия, при установлении опеки или попечительства над детьми при временном отсутствии родителей;

2.8) необоснованность или несвоевременность отстранения опекунов и попечителей при ненадлежащем выполнении ими обязанностей.

Не умаляя позитивных перемен в исследуемой сфере, объективно следует сделать вывод о том, что допущение указанных нарушений является свидетельством наличия определенных проблем в функционировании системы защиты детства.

Причины таких явлений разнообразны:

1) наличие несогласованностей в нормах законодательства и его чрезмерная динамичность;

2) сложная демографическая ситуация, сопровождающаяся высокими показателями смертности граждан трудоспособного возраста;

3) проявление фактов социального иждивенчества отдельными категориями граждан, что нивелирует их ответственность за собственное материально-бытовое благополучие и благополучие своей семьи.

Например, содержание ч. 3 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 19 ноября 1993 года «О правах ребенка» (далее – Закон о правах ребенка), предусматривающей положение о том, что правовое регулирование прав и обязанностей ребенка осуществляется с учетом возраста ребенка и его дееспособности, представляется требующим корректировки и дополнительной аргументации.

Возраст и объем дееспособности несовершеннолетних не являются исключительными обстоятельствами, влияющими на применение того или иного порядка правового регулирования их прав и обязанностей. Например, в соответствии с преамбулой к Закону о правах ребенка, особая забота и социальная защита гарантируются детям с особенностями психофизического развития, а также детям, временно либо постоянно лишенным своего семейного окружения или оказавшимся в других неблагоприятных условиях.

гоприятных условиях и чрезвычайных ситуациях. Учитывая указанное, следует сделать вывод о том, что состояние психического и физического здоровья детей, их семейный статус также влияют на порядок правового регулирования принадлежащих им прав и обязанностей.

Наличие статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является основанием предоставления им ряда дополнительных гарантий. Например, ст. 14 Закона Республики Беларусь от 21 декабря 2005 года «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривает предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, права бесплатно посещать культурные и спортивные мероприятия в государственных организациях культуры, физической культуры и спорта; бесплатно посещать государственные физкультурно-спортивные сооружения и бесплатно заниматься в государственных специализированных учебно-спортивных учреждениях. Указанное является дополнительной аргументацией тезиса о том, что возраст и дееспособность ребенка являются не единственными обстоятельствами, влияющими на применение того или иного порядка правового регулирования.

В связи с этим обоснованными представляются предложения о корректировке содержания ч. 3 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 19 ноября 1993 года «О правах ребенка» и изложении ее в новой редакции, предусматривающей более полный перечень обстоятельств, влияющих на применение того или иного порядка правового регулирования прав и обязанностей детей.

Приведенный пример является одним из многих существующих и не способен вызвать широкий резонанс. В то же время в процессе правоприменения обнаруживаются пробелы и коллизии, объективно требующие законодательного урегулирования.

В частности, согласно ст. 3 Закона Республики Беларусь от 29 декабря 2012 года «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» (далее – Закон о государственных пособиях), к числу государственных семейных пособий отнесено пособие на ребенка в возрасте до 18 лет, инфицированного вирусом иммунодефицита человека (далее – ВИЧ). Рассматриваемое пособие назначается независимо от получения других видов государственных пособий.

При этом помещение ребенка в возрасте до 18 лет, инфицированного ВИЧ, в детское интернатное учреждение влечет прекращение выплаты соответствующего пособия, согласно ст. 23 Закона о государственных пособиях.

Основаниями помещения такого ребенка в интернатное учреждение могут быть заболевание родителей или лиц, их заменяющих, не позволяющее выполнять родительские обязанности; лишение родительских прав либо ограничение в родительских правах; наступление смерти законных представителей.

В соответствии с данными Национального статистического комитета Республики Беларусь, в 2012 году в Республике Беларусь умерли 126 531 чело-

век, из них 26 992 (21,3%) – в трудоспособном возрасте. При этом от внешних причин умерли 11 523 человека (9% от числа умерших), из них в трудоспособном возрасте – 8 111. В частности, 1 419 человек умерли вследствие суицида (72,6% от числа умерших по этой причине); 1 477 – вследствие отравления алкоголем (77% от числа умерших по этой причине); 1 025 – вследствие дорожно-транспортных происшествий (78% от числа умерших по этой причине). Частыми являются случаи наступления смерти вследствие психических расстройств и расстройств поведения. Например, в 2012 году 1 435 человек умерли по этой причине, при этом 423 из них (29,4%) – в трудоспособном возрасте; вследствие болезней нервной системы и органов чувств наступила смерть 1 774 человек, из них 464 (26%) – в трудоспособном возрасте [10, с. 92]. Высокий уровень смертности граждан в трудоспособном возрасте влияет на рост численности неполных семей (с одним родителем), способствует сиротству (при наступлении смерти единственного родителя).

В соответствии с данными Министерства здравоохранения Республики Беларусь, в 2011 году зарегистрировано 1 196 ВИЧ-инфицированных граждан, в 2012 году – 1 223. При этом в 2011 году из числа зарегистрированных ВИЧ-инфицированных 23 были в возрасте до 14 лет и 17 граждан в возрасте от 15 до 19 лет. В 2012 году – 16 граждан в возрасте до 14 лет и 23 – от 15 до 19 лет. В период с 1987 по 2012 год вследствие ВИЧ в Республике Беларусь умерло 3 082 гражданина, из них от СПИДа – 1 725 граждан, в числе которых 10 несовершеннолетних [5].

Представляется, что прекращение выплаты пособия на ребенка, инфицированного ВИЧ, в связи с помещением его в детское интернатное учреждение, не соответствует принципу защиты детства, а также содержанию ст. 191 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье (далее – КоБС), в соответствии с которой каждый ребенок независимо от того, проживает он совместно с родителями или отдельно, имеет право на такое материальное обеспечение со стороны семьи и государства, которое необходимо для его полноценного физического и умственного развития.

Получателями пособия на ребенка, инфицированного ВИЧ, согласно ст. 16 Закона о государственных пособиях, являются мать (мачеха) или отец (отчим), усыновитель, опекун или попечитель ребенка в возрасте до 18 лет, инфицированного ВИЧ.

Руководители интернатных учреждений, согласно части второй ст. 169 КоБС, являются опекунами и попечителями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на государственном обеспечении в детских интернатных учреждениях. Обоснованным видится предоставление опекунам и попечителям, являющимся руководителями интернатных учреждений, в которых находятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, инфицированные ВИЧ, права получать государственное пособие и расходовать его на нужды инфицированных детей. Кроме того, не вполне обоснованной представляется норма ст. 16 Закона о государственных пособиях о том, что получа-

телем пособия на ВИЧ-инфицированного ребенка являются мачеха или отчим. В соответствии с законодательством мачеха и отчим не являются законными представителями ребенка.

С учетом указанного и руководствуясь принципом наиболее полной защиты детства, объективной видится необходимость внесения соответствующих изменений в содержание ст. 16 и ст. 23 Закона Республики Беларусь от 29 декабря 2012 года «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей».

Успешность развития отношений по защите детства зависит от принятых мер по совершенствованию порядка функционирования системы защиты детства, качества исследования научных подходов к устройству детей сиротской категории на воспитание, полноты изучения положительного опыта применения законодательства в этой сфере за рубежом, а также возможности применения зарубежных технологий в отечественных реалиях.

Для Республики Беларусь интерес представляет изучение опыта отдельных государств СНГ в сфере устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание, что обусловлено общностью исторического прошлого постсоветских государств.

Важным является пересмотр концептуальных положений в сфере семейных отношений. Например, справедливым видится решение преимущественного большинства суверенных постсоветских государств применять к названию кодифицированного источника в сфере семейных отношений наименование «Семейный кодекс» вместо «Кодекс о браке и семье». Отметим, что «Семейный кодекс» действует в 9 из 11 государств-участников СНГ. Исключения составляют Беларусь (Кодекс Республики Беларусь о браке и семье) и Казахстан (Кодекс Республики Казахстан о браке (супружестве) и семье) [7]. Интерес представляет опыт Кыргызской Республики, в которой наряду с Семейным кодексом [9] действует Кодекс Кыргызской Республики о детях [6].

Представляется целесообразным применение к белорусскому кодифицированному источнику в сфере семейных отношений наименования «Семейный кодекс». Объем содержания понятия «семейные отношения» широк и включает в себя, согласно ст. 2 КоБС, порядок и условия заключения брака, прекращения брака и признания его недействительным, права и обязанности членов семьи, личные неимущественные и имущественные отношения, возникающие в связи с усыновлением, опекой и попечительством, другими формами устройства на воспитание в семью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, порядок регистрации актов гражданского состояния, другие семейные отношения. Учитывая указанное, исходя из содержания ч. 6 ст. 23 Закона Республики Беларусь 10 января 2000 года «О нормативных пра-

вовых актах Республики Беларусь» о том, что названия нормативного правового акта, раздела, главы и статьи должны быть лаконичными, четко сформулированными и отражать их основное содержание, более справедливым видится применение к кодифицированному источнику в сфере семейных отношений наименования «Семейный кодекс Республики Беларусь».

Внесенные предложения направлены на достижение основных целей и успешную реализацию государственной семейной политики.

1. В белорусских семьях воспитывается 78% детей-сирот [Электронный ресурс] / Изд. дом Проф-Пресс. – Режим доступа: <http://www.prof-press.by/belarus/news/society/11674.html>. – Дата доступа: 03.08.2013.
2. Генеральной прокуратурой обобщены результаты проверки исполнения законодательства о гарантиях по социальной защите детей-сирот [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=91963#doc>. – Дата доступа: 02.08.2013.
3. Демографические процессы в 2012 году развивались позитивно: справка о ходе выполнения в 2012 году Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы / М-во труда и социальной защиты Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mintrud.gov.by/ru/demographia>. – Дата доступа: 30.04.2013.
4. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Результаты обработки государственной статистической и ведомственной отчетности / Главный информационно-аналитический центр М-ва обр-я Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://giac.unibel.by/ru/main.aspx?guid=16611>. – Дата доступа: 03.08.2013.
5. Заболеваемость населения // Министерство здравоохранения Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://minzdrav.gov.by/ru/static/numbers/zabolevaemost>. – Дата доступа: 06.01.2014.
6. Кодекс Кыргызской Республики о детях: Закон Кыргызской Респ., 10 июля 2012 г., №100 // Эркин Тоо. – 2012. – №71–72.
7. О браке (супружестве) и семье: Кодекс Респ. Казахстан, 26 дек. 2011 г., №518-IV; в ред. Закона Респ. Казахстан от 03.07.2013 г. // Ведомости Парламента Респ. Казахстан, 2011 г., №22, ст. 174; 2012 г., №21–22, ст. 124; 2013 г., №1, ст. 3; №2, ст. 13.
8. Прус, Е. В Беларуси активно развиваются семейные формы устройства на воспитание детей-сирот [Электронный ресурс] / БЕЛТА – Новости Беларуси. – Режим доступа: [http://www.belta.by/ru/person/comments/Raisa-Sidorenko\\_i\\_513826.html](http://www.belta.by/ru/person/comments/Raisa-Sidorenko_i_513826.html). – Дата доступа: 03.08.2013.
9. Семейный кодекс Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Респ., 30 авг. 2003 г., №201; в ред. Закона Кыргызской Респ. от 16.07.12 г. // Эркин Тоо. – 2012. – №64.
10. Статистический ежегодник Республики Беларусь – 2013 / Нац. статистич. комитет Респ. Беларусь. – Минск, 2013. – 578 с.
11. Хмелевский, В.М. Проблемы социального сиротства в цифрах, 1993–2011 годы / В.М.Хмелевский, Г.С.Марчук; под общ. ред. В.М.Хмелевского. – Минск: ГИАЦ М-ва обр-я Респ. Беларусь, 2012. – 110 с.
12. Частная опека и охрана прав детей в Республике Беларусь по состоянию на 1 января 2012 г. (статистический сборник) / М-во образования Респ. Беларусь; ГИАЦ. – Минск, 2012. – 63 с.

#### ANNOTATION

This article is the result of attempt to rethink certain areas of the state family policy in terms of their compliance with the nowadays' conditions of public relations in aspect of requirements of legislation and practice of law application.

Материал поступил в редакцию 10.01.2014