ОБЩЕСТВО И ПРЕСТИЖ РОССИЙСКОЙ СЕМЬИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ЖЕНЩИН, СЕМЬИ И МОЛОДЕЖИ
Екатерина Филипповна Лахова

Семья является бесспорной общечеловеческой ценностью. И не случайно Организация Объединенных Наций объявила 1994 год Международным годом семьи.

Особенно актуально это было для России. Реформы проводились жестко, без должной социальной ориентации. Их последствия для людей не были должным образом просчитаны, не были продуманы механизмы, смягчающие их воздействие. В результате значительная часть населения столкнулась с безработицей, резким падением доходов, проблемами в получении образования, медицинской помощи, других социальных услуг. С удвоенной силой это ударило по семье.

Прошло 10 лет. Мы переступили порог третьего тысячелетия. Мир в своем научно-техническом и общественном развитии достиг больших высот. Однако значение семьи как носителя культурных, национальных и этнических традиций не потеряло актуальности. Для многих россиян семья – это возможность физически выжить в условиях массовой бедности. Для общества в целом – островок стабильности.

Однако сегодня мы честно должны сказать, что российская семья находится в кризисном состоянии.

Трансформации в обществе, малоэффективная экономика, недоверие людей ко многим государственным институтам наложили свой отпечаток на структуру семьи, ее функции, на ее стабильность и развитие. Семья стала другой.

Особенно тревожно, что престиж семьи в обществе продолжает падать. Это подтверждают и итоги последней переписи населения.

Возросла численность мужчин и женщин, никогда не состоявших в браке. Увеличилось количество разведенных при уменьшении числа повторных браков. Каждый десятый брак не регистрируется. Из 34 млн. супружеских пар 3 млн. проживают без регистрации бра-

ка. Растет число внебрачных детей. Ежегодно вне зарегистрированного брака рождается около 400 тыс. детей (это 30% от всех рожденных в течение года).

Из-за социальной нестабильности, отсутствия достойной заработной платы, жилья, необходимого доступа к медицинской помощи, образованию, другим социальным услугам многие семьи откладывают рождение ребенка. Российская семья стала традиционно однодетной. Семьи, имеющие одного ребенка, составляют около 14 млн., или 67% от всех семей с детьми. Мотивация к рождению детей у населения крайне низкая.

Наметившийся в последние годы рост рождаемости еще не позволяет говорить об устойчивой тенденции. Общая численность детей в России за десять последних лет сократилась на 8 млн.

Снижение рождаемости в эти годы происходило одновременно с ростом числа социально уязвленных детей – беспризорных и безнадзорных детей, сирот при живых родителях. Основной причиной этого является глубокий кризис семьи, внутрисемейных отношений, порожденный, в свою очередь, кризисными явлениями в социально-экономической жизни общества. Низкие доходы, безработица, отсюда – неудовлетворенность собой, психологический дискомфорт, раздражительность, переходящая в агрессию, и жестокость приводят к тому, что все это родители вымещают на детях.

Органами внутренних дел только в 2002 году выявлено 2750 преступлений неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних. Мерам административного воздействия было подвергнуто более 440 тыс. родителей, злостно не исполняющих свои обязанности по воспитанию детей. В суды направлено 40,7 тыс. материалов для решения вопроса о лишении родительских прав. На профилактическом учете состоят более 275,5 тысячи нерадивых родителей. По данным Генпрокуратуры России, ежегодно нарушения законодательства о несовершеннолетних составляют более трети всех нарушений в сфере прав человека.

Только в ходе одной операции было выявлено 1,6 тыс. фактов жестокого обращения с несовершеннолетними, около тысячи случаев сексуального или иного насилия в отношении детей и подростков. Свыше 12 тыс. несовершеннолетних изъяты из неблагополучных семей в связи с угрозой их жизни и здоровью.

Дети бегут от таких родителей. Улицы больших и малых городов полны беспризорных и безнадзорных детей. По оценкам различных ведомств, в стране от одного до четырех миллионов беспризорных детей. По данным Минтруда России, таких детей – один миллион, Генеральной прокуратуры Российской Федерации – 2 млн., МВД России – 2,5 млн. человек. Независимые эксперты называют 4 млн. человек.

Очень опасной тенденцией является тот факт, что такие дети становятся обыденностью. Мы проходим мимо них, стараясь не замечать, не омрачать себе настроение. Равнодушие и безответственность, жестокость и агрессия взрослых передаются детям.

Более 360 тыс. несовершеннолетних состоят на учете как правонарушители. Почти каждое десятое преступление совершено подростками или при их участии. В 2003 году выявлено 145 тыс. преступлений, совершенных несовершеннолетними. Подростковая преступность становится все более жестокой. Тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные подростками, составляют более 50% от общего числа всех совершенных ими преступлений.

Еще одна проблема – рост числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. За десятилетие число таких детей увеличилось более чем на 50% и составило около 700 тысяч (более двух процентов от общей численности детей).

Треть лишившихся родительского попечения детей находится в различных детских учреждениях. Проживание детей в условиях закрытого учреждения неизбежно накладывает отпечаток на их последующую адаптацию в обществе. Более 60 тысяч выпускников этих учреждений не имеют жилья. В результате они не могут начать самостоятельную жизнь, устроиться на работу, создать семью. По оценкам, почти половина выпускников интернатных учреждений ведет асоциальный образ жизни или попадает в криминальную среду. По данным МВД России, до 30% выпускников этих учреждений совершают правонарушения, не меньше становятся алкоголиками и наркоманами.

Более 50% воспитанников детских учреждений – дети из асоциальных семей. Год от года увеличивается число детей, отобранных у родителей, лишенных родительских прав. Только в 2002 году эта цифра составила 60 тысяч. Рост за год составил более 8 тысяч.

Кроме того, содержание ребенка в «казенном» учреждении является весьма дорогостоящим, а эффективность использования государственных средств является неудовлетворительной с точки зрения конечного социального результата.

Безусловно, наиболее предпочтительны семейные формы устройства таких детей: усыновление, опека или попечительство, воспитание в приемной семье.

На 1 января 2004 года под опекой (попечительством) находилось 371 тыс. детей, на усыновлении – 157 тыс., в приемных семьях – 8607 детей, в детских домах семейного типа – 416 детей.

Ежегодно в семьи граждан помещается до 70% детей, оставшихся без родительского попечения. Однако семейные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, развиваются медленно.

Не получает должного развития приемная семья. Хотя за 2003 год по сравнению с предыдущим годом их число увеличилось на треть (на 1200 семей), однако общее количество приемных семей невелико – всего 4440 приемных семей.

Сокращается количество детей, усыновленных российскими гражданами.

При этом на учете в Федеральном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, состоит более 150 тысяч детей, которые могут быть переданы на воспитание в семью, и около 5 тысяч граждан России, которые готовы взять детей на воспитание.

Работники органов опеки и попечительства, региональных и федерального банков данных не занимаются активным поиском российских семей для устройства в них детей. Эти вопросы решаются исключительно по обращениям граждан. По данным органов прокуратуры, не все дети, подлежащие усыновлению, ставятся на учет. Работа органов опеки и попечительства малоэффективна. В 730 органах местного самоуправления вообще нет специалиста по охране детства.

В то же время на территории России официально работает около 100 иностранных агентств по усыновлению. Работа их далеко не безупречна. Контроль за их деятельностью осуществляется слабо.

Более того, по данным МВД России, в стране существует организованная сеть из представителей агентств и сотрудников различных иностранных благотворительных фондов по незаконному выявлению и подбору детей в детских учреждениях для международного усыновления.

В последнее время, по информации того же МВД, получила широкое распространение практика размещения сведений о российских детях, оставшихся без попечения родителей, в Интернете (с установлением цены на ребенка в зависимости от состояния здоровья и его внешнего вида). По мнению международных экспертов, такие сайты привлекают иностранных граждан, не только желающих усыновить ребенка, но и лиц соответствующей сексуальной ориентации.

Зачастую процветает и криминальный бизнес на детях. В одном из российских регионов органами внутренних дел выявлена организованная группа, в которую входили работники Дома ребенка, сотрудники управления образования администрации города, а также представители одного из американских агентств по усыновлению. Только за год ими было продано иностранным гражданам 77 российских детей.

В результате за последние 10 лет иностранные граждане усыновили более 45 тысяч российских детей (почти 40% от всех усыновленных детей). Эти дети стали гражданами США, Канады, Италии, Испании и других стран.

Особенно тревожит, что в 2003 году усыновление детей иностранными гражданами впервые превысило российское усыновление. В 2003 году россияне усыновили 7331 ребенка, а иностранные граждане – 7852 ребенка.

При этом граждане США усыновили 5372 ребенка (в 2002 году – 4967 детей), граждане Канады – 80 детей (в 2002 году – 146), граждане Италии – 382 (в 2002 году – 141), граждане Испании – 1128 детей (в 2002 году – 809), граждане других стран – 890 детей (в 2002 году – 863).

При такой ситуации установленный законом приоритет усыновления детей гражданами Российской Федерации не обеспечивается.

Вопреки бытующему мнению иностранцы в основном усыновляют маленьких детей в возрасте до 3 лет (68%), практически здоровых или имеющих восполнимую утрату здоровья. В 2003 году усыновленные дети-инвалиды составили лишь 2,5% от всех усыновленных иностранцами детей.

Действенный контроль (с учетом международных норм) за дальнейшей судьбой усыновленных детей на сегодня отсутствует. В результате права российских детей нарушаются.

Большинство проблем в жизни детей лежит в сфере правоприменения, но и само законодательство нуждается в совершенствовании.

Что же в связи с этим уже сделано и предстоит сделать законодателю?

Действенным средством защиты прав детей могла бы стать ювенальная юстиция. Она должна объединить работу всех органов и учреждений по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, безнадзорности и беспризорности. Центральным звеном этой системы должны стать суды по делам несовершеннолетних (ювенальные суды).

Первый шаг в этом направлении уже сделан. В первом чтении принят законопроект по организации таких судов в системе судов общей юрисдикции. Работу по дальнейшему рассмотрению этого законопроекта предстоит продолжить.

Назрела необходимость в принятии федерального закона, устанавливающего права и обязанности органов местного самоуправления по осуществлению опеки и попечительства. Такую возможность предоставляет Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях предотвращения социального сиротства и усиления защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи намерен, в частности, внести поправки в Семейный кодекс (в части ужесточения правовых последствий для родителей, лишенных родительских прав; обеспечения выплаты алиментов на детей; по вопросам усыновления); разработать законопроект об усилении административной и уголовной ответственности за ненадлежащее воспитание детей; ввести в УК статью об уголовной ответственности за незаконную посредническую деятельность при усыновлении детей.

К реализации своих намерений Комитет уже приступил.

Комитет направил в Правительство Российской Федерации предложения по преодолению наиболее острых проблем детства. В целях активизации работы по предотвращению и сокращению социального сиротства, реорганизации интернатных учреждений, укреплению и улучшению работы органов опеки и попечительства, расширению устройства детей в семьи российских граждан, контролю за процессом международного усыновления предлагается сконцентрировать все вопросы, связанные с охраной детства, в одних руках – в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

В порядке законодательной инициативы депутатами – членами Комитета – внесен проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Семейный кодекс Российской Федерации», направленный на расширение возможностей для усыновления детей российскими гражданами.

Он снимает ряд формальных препятствий на пути российского усыновления. Вместо полного запрета на усыновление детей лицами, которые не могут обеспечить усыновленному прожиточный минимум или не имеют постоянного места жительства и жилья, отвечающего санитарным и техническим требованиям, законопроект предоставляет суду право в интересах ребенка в каждом конкретном случае принять решение об усыновлении без учета этих требований.

В интересах ребенка смягчается и жесткое правило о возможности изменения даты рождения усыновленного ребенка только до достижения им одного года. По законопроекту суд может отступить от этого правила и, исходя из конкретных обстоятельств в целях сохранения тайны усыновления, разрешить изменить дату рождения и в отношении ребенка более старшего возраста.

В-третьих, мы изучили практику международного усыновления. Она далека от совершенства, хотя с каждым годом усыновление детей иностранными гражданами набирает обороты. При этом права наших детей нарушаются. Нередко под видом усыновления идет торговля детьми.

Устранить «перекосы» в усыновлении детей иностранными гражданами и защитить права усыновленных ими детей из России с помощью норм только российского права невозможно. Проблема носит межгосударственный характер. По законодательству большинства стран усыновленные российские дети приобретают гражданство страны усыновления. Вопрос осложняется и тем, что иностранное законодательство по вопросам усыновления весьма разнообразно. Контроль со стороны консульских учреждений России малоэффективен. Он может осуществляться только в рамках норм и правил страны пребывания ребенка и в пределах консульского округа.

Многие проблемы могут быть решены путем заключения двусторонних международных договоров о межгосударственном сотрудничестве в области усыновления, что соответствует положениям статьи 21 Конвенции о правах ребенка, ратифицированной постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 года №1559-1 «О ратификации Конвенции о правах ребенка».

Такие договоры могут урегулировать весь комплекс вопросов, связанных как с самим процессом международного усыновления, так и с осуществлением последующего контроля за условиями жизни усыновленных детей за границей.

По предложению Комитета по делам женщин, семьи и молодежи Государственная Дума приняла Обращение к Председателю Правительства Российской Федерации «Об усилении государственного контроля за усыновлением иностранными гражданами детей, являющихся гражданами». Именно Правительство наделено правом заключать межгосударственные договоры в этой области.

Помимо морально-нравственной, психологической обстановки в семье, существенное влияние на уровень и качество жизни ее членов оказывает ее материальное положение.

За чертой бедности в России проживает 31,2 млн. человек (23,2% от всего населения). Самое страшное, что бедным людям будущее видится столь же безрадостным, как и настоящее. Отсюда – социальная апатия, отсутствие мотивации к труду, уход от безысходности в наркоманию и пьянство, распад семей, полное отсутствие заботы о детях, их будущем.

Среди семей с детьми доля бедных семей традиционно выше. В наиболее тяжелом положении находятся многодетные, а также неполные семьи с двумя и более детьми. По данным выборочного исследования, более 54% домохозяйств, имеющих в своем составе детей в возрасте до 16 лет, имеют среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума. По домохозяйствам в целом этот показатель составляет 42%. При этом в домохозяйствах с одним ребенком такие доходы имели более 50%, с двумя детьми – более 62%, с тремя и более детьми – более 74%.

Данные последней переписи населения показали, что существенно возросла иждивенческая нагрузка на трудоспособных членов семьи. Треть населения страны (43,5 млн. человек) являются иждивенцами. Из них около 80% – это дети и молодежь.

Парадоксально, но большинство бедных в стране – трудоспособные люди, мало того – работающие. Однако уровень их заработной платы настолько низок, что не позволяет обеспечить достойный уровень жизни даже одному иждивенцу, в том числе – ребенку.

Бедность – одна из основных причин крайне сложной демографической ситуации: низкой рождаемости и высокой смертности в трудоспособном возрасте. В 90-е годы рождаемость в стране упала до беспрецедентно низкого уровня. В 2002 году среднее число рождений, приходящихся на одну женщину, составило 1,32 против 2,15, необходимых для простого воспроизводства населения. В ряде регионов, расположенных в центральной части России, суммарный коэффициент рождаемости составляет ниже одного рождения на женщину.

Социологические обследования показали, что 40% опрошенных напрямую связывают рождение детей с уровнем материального благосостояния семей.

Безусловно, кардинально изменить ситуацию может только повышение заработной платы. Однако нынешние темпы ее роста в лучшем случае лишь «догоняют» инфляцию. Поэтому семья объективно нуждается в государственной поддержке.

В соответствии с Конституцией каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей, а материнство, отцовство, детство и семья находятся под защитой государства. К сожалению, принимаемые государством меры по поддержке семьи с детьми нельзя признать эффективными. Они не отвечают реальным потребностям семей в современных социально-экономических условиях, сложнейшей демографической ситуации, не решают задачи преодоления бедности и стимулирования рождаемости.

Одной из мер поддержки семьи является выплата государственных пособий гражданам, имеющим детей. При этом размер ежемесячного пособия на ребенка сегодня составляет 70 рублей, или около двух евро. Несмотря на существенный рост цен на товары и услуги, он не менялся с 2001 года. За это время его покупательная способность снизилась более чем в два раза, а его доля к величине прожиточного минимума ребенка уменьшилась с 15% в 1997 году до 3% в 2004 году. Выплачивается это пособие только бедным семьям за счет средств федерального бюджета, передаваемых регионам.

В настоящее время рассматривается вопрос о возложении на сами субъекты Российской Федерации установления размеров, порядка и условий выплаты этого вида пособия. Такое намерение соответствует Федеральному закону от 4 июля №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» (известному как закон о разграничении полномочий). Однако оно не учитывает фактического положения семей с детьми и реальных возможностей субъектов Российской Федерации, большинство из которых в нынешних условиях самостоятельно с выплатой этого вида пособия не справится.

К тому же до сих пор не в полной мере урегулирован механизм финансирования передаваемых субъектам полномочий. Пока нет ясности, будут ли бюджеты всех субъектов Российской Федерации обеспечены финансовыми средствами для исполнения в полном объеме возложенных на них обязательств.

Большинство субъектов не справляется и с нынешними социальными обязательствами перед населением. Выплата пособий семьям с детьми еще больше осложнит ситуацию. Нельзя допустить финансовой необеспеченности передаваемых мандатов ни в одном субъекте Российской Федерации и тем самым – ухудшения положения семей с детьми.

Практика последних лет показала: пока детское пособие выплачивалось за счет средств субъектов Федерации, задолженность по его выплате превысила 30 млрд. рублей. Только перевод финансирования на федеральный бюджет позволил наладить регулярное получение пособия семьями и значительно снизил задолженность. Хотя и сегодня она сохраняется в 37 субъектах и составляет в целом по стране около 5, 4 млрд. рублей.

Кроме того, далеко не во всех регионах поддержка семей с детьми является приоритетом социальной политики. Например, будучи регионом-донором, Свердловская область в свое время являлась одним из лидеров по задолженности детских пособий.

Передача на уровень регионов выплаты пособия может привести к тому, что налаженный механизм его финансирования будет разрушен, а новый не создан. Все это ставит под угрозу выплату даже столь мизерного пособия.

Как не допустить этого? Как и предусматривает Закон «О разграничении полномочий», регионам должно быть дано право устанавливать размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка. Они могут дифференцировать его размер в зависимости от типа и структуры семьи, уровня ее доходов и иных обстоятельств.

В дополнение к этому предлагается установить гарантированную выплату пособия на ребенка из семьи со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации за счет средств федерального бюджета. Размер этой компенсации будет одинаков на ребенка из любой малообеспеченной семьи, например, – 100 рублей.

Это станет своего рода федеральной государственной минимальной гарантией на получение ежемесячного пособия на ребенка, не умаляя при этом прав и обязанностей субъектов Российской Федерации и не противореча Закону «О разграничении полномочий».

Пункт 1 статьи 26-3 этого закона предусматривает возможность установления федеральными законами дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета переданных субъектам полномочий. Следовательно, эта норма может быть применена и к вопросу социальной поддержки семьи с детьми, в том числе к выплате указанного вида пособия.

Действие указанной социальной гарантии может носить временный характер до того момента, пока регионами не будет отработан механизм выплаты ежемесячного пособия на ребенка, не будет погашена задолженность по детским пособиям и пока не будет отлажен весь механизм межбюджетных отношений в связи с разграничением полномочий.

Поддержать семью можно и усилением льгот по подоходному налогу для работников с детьми. В настоящее время в Комитете готовится проект федерального закона, предусматривающий увеличение стандартного вычета из налоговой базы, – с 300 до 600 рублей на каждого ребенка. Одновременно предлагается с 20 000 до 40 000 тыс. рублей увеличить суммарный доход, до достижения которого применяется этот вычет.

Особого внимания заслуживает молодая семья.

По оценкам, это каждая шестая российская семья. Именно молодая семья может обеспечить демографическое благополучие страны. Именно у молодых родителей в возрасте до 30 лет рождается три четверти от всех родившихся детей.

Социологические опросы показывают, что основными проблемами молодых являются отсутствие нормального жилья и занятости.

Как отметил в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин, новое жилье могут позволить себе купить лишь люди с высокими доходами. Отсутствие такой возможности у молодых семей сказывается на их планах по рождению детей.

В интересах государства – обеспечить молодым возможность приобретения жилья. Именно поэтому впервые с 2003 года в России в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы начала реализовываться подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей». Только в первый год совокупный бюджет подпрограммы составил 7,27 млрд. рублей с учетом федеральных средств, а также средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Аналогичные программы в 2004 году действуют в 70 российских регионах. В них приняли участие более 20,6 тыс. молодых семей. 9,2 тыс. из них получили квартиры, а более 3,8 тыс. семей – субсидии из федерального бюджета в связи с рождением ребенка для погашения части затрат на приобретение (строительство) жилья.

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается пакет законопроектов по реформированию жилищного законодательства. В рамках этой работы предстоит найти правовые механизмы, облегчающие приобретение жилья молодыми семьями. У Комитета есть конкретные предложения, как это сделать.

Подводя итог, приходится признать, что в год десятилетия Международного года семьи российская семья переживает как духовный, так и материальный кризис.

Выздоровление ее невозможно без помощи государства, без создания в обществе атмосферы приоритета семейно-нравственных ценностей, поддержки и всестороннего укрепления института семьи, без конструктивного взаимодействия органов власти и различных структур гражданского общества.

Депутаты Государственной Думы – члены Комитета по делам женщин, семьи и молодежи – хорошо понимают это. Недаром на первых парламентских слушаниях, которые были проведены в Государственной Думе четвертого созыва, обсуждалась тема «О законотворческой деятельности Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи и взаимодействии с федеральными министерствами и ведомствами; органами государственной власти субъектов Российской Федерации, научными учреждениями и неправительственными организациями».

Благодаря обмену мнениями удалось определить наиболее актуальные направления в развитии законодательства по всему спектру вопросов, которые находятся в ведении Комитета (обеспечение равенства прав и возможностей мужчин и женщин; защита материнства, отцовства и детства, государственная поддержка семьи с детьми и молодежи).

Для того чтобы реализовать эту многопрофильную работу, при Комитете создан Экспертно-консультативный совет. В его составе: ученые – представители министерств и ведомств, общественных объединений и религиозных организаций.

Комитет активно сотрудничает с Общественной молодежной палатой, действующей при Государственной Думе с 2002 года. Участие молодых людей в работе Общественной палаты не только им самим помогает обретать опыт законотворческой деятельности, но и дает возможность депутатам Государственной Думы принимать правовые решения с учетом реальных потребностей молодежи, в том числе молодых семей.

У Комитета есть надежные помощники в работе по обеспечению правовой защиты и законных интересов материнства, отцовства, детства и семьи.