

А.Н. Воронов

СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Государственная семейная политика в России – самостоятельная, относительно обособленная область социальной политики. Она определяет в процессе общественного развития взаимоотношения государства и семьи и включает в себя комплекс практических мер, представляющих семьям с детьми конкретные гарантии (социальные, правовые). В сфере ее внимания – специфические проблемы семьи, связанные с реализацией ее основных социальных функций (репродуктивной, экономической, жизнеохранительной, воспитательной и т.д.). «Принципы семейной политики определяются историческими, этническими, религиозными, культурными традициями, материальными возможностями общества, социально-демографической ситуацией. Основными являются – суверенитет семьи, недопустимость навязывания ей того или иного образа жизни и базисность, комплексность семьи. Семья несет ответственность за свою судьбу, благосостояние, содержание и воспитание детей, поддержку престарелых. Благополучие семьи должно быть результатом усилий ее членов, их труда, что предполагает со стороны государства повышение ее статуса, роли как структурного базисного образования, преодоление обыденного восприятия этого социального института как нуждающегося только в защите, курировании, помощи»¹.

В СССР политика государства в отношении семьи проявлялась прежде всего в регулировании брачно-семейных отношений, стимулировании рождаемости, материальной поддержке семей с детьми. По оценке Национального совета по подготовке и проведению Международного года семьи (1994 г.), с 20-х годов XX в. до первой половины 30-х годов эта политика была сосредоточена на помощи городским женщинам, сочетающим материнские обязанности с трудом в общественном производстве. Со второй половины 30-х годов до 70-х годов особое внимание уделялось поощрению высокой рождаемости и многодетности. В 70–80-е годы государство концентрирует усилия на преодолении малообеспеченности семей и детей, стимулировании рождаемости, поддержке родителей в воспитании детей. Оценивая принятые в этот период меры, отметим, что при всей их ограниченности, продиктованной идеологическими и иными факторами командно-административной системы, они сыграли важную роль в обеспечении социальной защиты материнства и детства.

С 90-х годов, после распада СССР, в изменившихся политических и экономических условиях, в Российской Федерации происходила переоценка государственной политики в отношении семьи. Внимание к семье получило отражение в Конституции, Семейном кодексе, в отраслевом законодательстве Российской Федерации. Принимались меры по законодательному закреплению семейных прав граждан (пособия на детей, налоговые, другие льготы). Важным этапом стала разработка концепции семейной политики. В этих документах использована идеология приоритета интересов семьи и личности, партнерских отношений семьи и государства, его институтов, которые не подменяют

семью, а разделяют с ней ответственность за создание условий ее формирования. В 1996 г. семейная политика получила государственное определение в Указе Президента РФ «Об основных направлениях государственной семейной политики» (от 14 мая 1996 г. № 712), были созданы предпосылки для выхода взаимодействия государства и семьи на новый уровень, для формирования семейной политики как самостоятельного направления социальной политики.

«На современном этапе общественного развития важным условием эффективной семейной политики служит дифференцированный подход, учитывающий особенности текущего социально-экономического развития страны, исторического этапа трансформации института семьи, моделей и структуры семей, их доходов, потребностей и интересов»². Следует отметить, что современная семья переживает сложный этап развития. Сложилась ситуация, при которой семья и дети стали заложниками экономических и политических преобразований в стране, что привело к деформации внутрисемейных отношений, искажению нравственно-ценностных ориентаций. Благополучие многих семей пошатнулось, родительские узы ослабли. Затраты на воспитание детей в общем семейном бюджете значительно возросли³, но, в основном, расходуются на питание, одежду, обувь, школьные принадлежности. Семье не хватает средств на развитие ребенка: на книги, зрелищные мероприятия, экскурсии и т.п. Это затронуло многие благополучные и относительно благополучные семьи. Что же тогда остается детям из неблагополучных семей, семей с родителями, злоупотребляющими спиртными напитками, употребляющими наркотические средства? Количество таких родителей также возросло, не все смогли пережить трудности и найти свое место в новой России.

Из-за подобных трудностей в последние годы в обществе заметно снижение престижа и привлекательности семьи в ее традиционном варианте. За последние полтора десятилетия произошло сокращение числа заключаемых браков. Серьезной проблемой стало снижение роли семьи в выполнении репродуктивной функции. «После кратковременного периода подъема рождаемости в 1980-е годы, вызванного, прежде всего, активизацией государственной помощи семьям с детьми, начиная с 1988 г. в России продолжилось ее снижение. При этом до 1993 г. оно имело обвальный характер. Достаточно сказать, что в 1993 г. родилось 1379 тыс детей, что на 1121 тыс (в 1,8 раза) меньше, чем в 1987 г. Общий коэффициент рождаемости (число родившихся в расчете на 1000 всего населения) уменьшился за этот период в 1,8 раза, а суммарно (число детей, рожденных в среднем одной женщиной) – в 1,6 раза (с 2,194 в 1986–1987 гг. до 1,385 в 1993 г.)»⁴. Об изменениях в репродуктивном поведении свидетельствует и статистика абортот. Россия на первом месте в мире по их количеству: 10000 абортот в день, такие данные привел Президент РФ в Ежегодном послании Федеральному Собранию 10 мая 2006 г.⁵ Это общемировая тенденция, но в каждой стране она имеет свои причины. Если в западных странах причинами бездетности и малодетности служат настроенность на карьеру, личное благосостояние, то в России данная проблема связана с социально-экономическим фактором — все труднее становится вырастить ребенка здоровым, дать ему образование и т.д. Кроме того, в семьях произошел разрыв традиционных связей между поколениями по линии родства, что имеет свои негативные последствия. Если обратиться к официальной статистике, то по количеству разводов Россия находится на втором месте в мире. Увеличение числа разводов привело к тому, что все больше появляется неполных семей, т.е. без одного из родителей. Все эти изменения не могут не сказываться на детях. Роль родителей в воспитании ребенка ослабляется. Это происходит в силу их трудовой занятости, перегруженности бытовыми проблемами, нередко из-за неумения и нежела-

ния заниматься воспитанием и развитием детей. Ответная реакция на невнимание к проблемам детства – преступность несовершеннолетних: 12% от всего число осужденных в РФ в 2005 г. – несовершеннолетние, каждое третье преступление, совершенное ими, тяжкое или особо тяжкое. За последние годы обострились проблемы социального сиротства, увеличилось количество детей, брошенных родителями. Растет число детей, убегающих из своих семей из-за жестокого обращения с ними или отсутствия взаимопонимания. Об этом свидетельствуют и такие данные: ежегодно в России физическому насилию в семье подвергается более 50 тысяч детей, около 2 млн детей в возрасте до 14 лет уходят из дома, отмечен рост психологического насилия над детьми, обозначилась проблема детского суицида⁶.

В свете этого одним из направлений семейной политики, актуальных для современной России, стала защита прав ребенка, профилактика социального сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Сиротство как общественное явление имеет многовековую историю. Понятие «сирота» определяется как «ребенок или несовершеннолетний, у которого умер единственный или оба родителя». Социально-экономические потрясения XX в. стали причиной появления большого числа детей-сирот. Вместе с тем они привели к возникновению в социальной практике нового явления, получившего название социального сиротства. В отечественной истории XX в. выделяют несколько периодов увеличения числа детей-сирот: это время Первой мировой войны, Октябрьской революции и Гражданской войны; волна социального сиротства в 30-е годы, связанная с массовыми репрессиями, когда появилось большое число детей «врагов народа», которые часто помещались в детские дома; период Великой Отечественной войны.

Государство взяло под свою опеку детей, оставшихся без попечения родителей. В 50-е годы XX в. сложилась унифицированная ведомственная система интернатных учреждений для таких детей. Эта система имела ведомственную основу: Министерство здравоохранения занималось домами ребенка для малышей; Министерство просвещения – детскими домами и интернатами; Министерству внутренних дел достались воспитательно-трудовые колонии для несовершеннолетних правонарушителей; специнтернаты для детей-инвалидов оказались в ведомстве социального обеспечения. Выбор формы устройства ребенка, оказавшегося сиротой, зависел от возраста, состояния здоровья и его поведения. Личные интересы ребенка, его родственные связи практически не учитывались, поэтому даже родные братья и сестры могли оказаться в разных детских учреждениях. Данное положение отражало «распределительную» роль государства в советском обществе – государство распределяло детей по общеобразовательным школам, государство распределяло выпускников профессиональных учебных заведений на работу, государство распределяло сирот по разным видам детских учреждений.

Структура интернатных учреждений, сложившаяся в 50-е годы, сохранялась в стране до 90-х годов XX в.

Новая волна социального сиротства в России пришлась именно на 90-е годы. Между тем признаки резкого увеличения числа социальных сирот отмечались еще в начале 80-х годов, когда заметно выросло число «отказных детей», рожденных вне брака одиночными матерями. В эти годы росло и число детей, родители которых были лишены родительских прав.

В настоящий момент используются понятия «дети-сироты» и «дети, оставшиеся без попечения родителей», они установлены ст. 121 п. 1. Семейного кодекса РФ:

дети-сироты – лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель;

дети, оставшиеся без попечения родителей, – лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей, в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), находящимися в лечебных учреждениях, объявлением их умершими, отбыванием ими наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений, а также в иных случаях признания ребенка оставшимся без попечения родителей в установленном законом порядке. Дети последней категории и относятся к так называемым социальным сиротам. По словам министра здравоохранения и социального развития РФ М.Я. Зурабова, выступившего на конференции «Пути решения проблем сиротства в России», «меры по снижению уровня социального сиротства в России станут одним из приоритетов в 2007 году».

«По разным причинам не все дети обладают равными возможностями реализовать свои права в полном объеме». ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ определил круг детей, нуждающихся в особой защите со стороны федеральных органов государственной власти, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ по причине нахождения их в трудной жизненной ситуации. Это дети – инвалиды, жертвы насилия, из малоимущих семей и дети, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи и др. ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ внес уточнения и расширил категорию детей, нуждающихся в особой защите государства, – дети, находящиеся в социально опасном положении⁷, в том числе безнадзорные и беспризорные. Беспризорный, по данному закону, это – несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей или должностных лиц. Беспризорный – безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.

«Статистика свидетельствует: по числу детей-сирот, приходящихся на каждые 10 тысяч детского населения (а по данным государственного комитета России по статистике сейчас в РФ проживает 40 млн детей), Россия занимает первое место в мире. Почти 50% детского населения страны (около 18 млн) находятся в зоне социального риска. Сегодня в России один млн беспризорных, 330 тыс. преступлений совершено несовершеннолетними, 2 тыс. детей в год кончают жизнь самоубийством»⁸.

Понятие «уличные дети» сложилось в результате социальной практики и включает в себя разные категории детей, которых можно классифицировать в соответствии с двумя критериями⁹:

1) степень вовлеченности ребенка в «уличную жизнь», которая в свою очередь рассматривается в двух аспектах: продолжительность его пребывания (проживания) в условиях «улицы», вне семьи, вне временного или постоянного социального учрежде-

ния и объем таких объективных жизненно важных потребностей, реализуемых на «улице», как физиологический минимум (питание, одежда, ночлег) и психологическая комфортность (вынужденное или добровольное предпочтение экстремальной ситуации «улицы» другой обстановке);

2) степень сохранности у детей социальных связей с «нормальными» социальными институтами (семья, школа, детские учреждения и т.п.).

В соответствии с этими критериями выделяются следующие группы детей:

1-я группа (около 10%) – дети и подростки, у которых продолжительность непрерывного (или с небольшими перерывами) проживания в условиях улицы не менее 6 месяцев. Объем объективных жизненно важных потребностей, реализуемых на улице, максимален. Социальные связи полностью или почти полностью разорваны.

2-я группа (около 70%) – дети и подростки, которые пребывают на улице, как правило, занимает все светлое время суток. Непрерывное проживание в условиях улицы редко и непродолжительно (до 3 месяцев в теплое время года). Объем потребностей, реализуемых на улице, чаще ограничивается физиологическим минимумом. Социальные связи в той или иной степени сохраняются, но, как правило, они непрочные (именно с этой группой детей связаны искажения статистических данных).

3-я группа (около 20%) – старшие подростки и совершеннолетние, у которых продолжительность непрерывного пребывания на улице составляет от суток до месяца. Объем потребностей, реализуемых на улице, минимальный, социальные связи деформированы.

По данным исследований специалистов ВНИИ МВД РФ под руководством Б. Калачева, ежегодно через Москву мигрируют около 28.000 беспризорных детей в возрасте до 18 лет. Из этой массы москвичи составляют от 5 до 8%; 55% – дети из различных областей, республик, городов Российской Федерации; 40% – из стран СНГ. Значительная группа бездомных – порядка 8–10% от общей массы формируется из детей, родители которых погибли в зонах военных действий, в результате различных катастроф, криминальных преступлений. Миграция семей из зон военных конфликтов, из государств СНГ вносит также свой вклад в увеличение числа бездомных детей и подростков. В ходе такой миграции нередко родители теряют детей. От общей массы подростков-мигрантов эта группа составляет 4–5%. Лица, самовольно покинувшие специальные детские учреждения (спецшколы, СПТУ, детские дома, школы-интернаты), составляют 5–6% в общей массе бродячих детей. Примерно 140–150 человек ежегодно составляют группу несовершеннолетних, совершивших преступление и скрывающихся от правосудия¹⁰.

Начиная с 1990 г. ориентиром гуманного, нравственного подхода к детям во многих странах мира стала Конвенция о правах ребенка. Едва ли не первоочередными среди важнейших прав детей в ней названы право ребенка на семью и на нормальные условия для полноценного умственного физического и духовного развития. В соответствии со ст. 20 Конвенции ООН о правах ребенка, ратифицированной Российской Федерацией, «ребенок, временно или постоянно лишенный своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством».

В России разработаны и действуют законодательные акты, обеспечивающие защиту прав детей, оставшихся без попечения родителей. Они создают правовую основу системы государственного обеспечения детей, оставшихся без попечения родителей. Эта система включает: совокупность норм, гарантирующих соблюдение прав и законных

интересов детей, оставшихся без попечения родителей; совокупность норм, обеспечивающих использование различных форм устройства детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей; специальные организационные структуры.

Совокупность норм, гарантирующих соблюдение прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривает меры по защите жилищных прав детей, по их материальному обеспечению, реализации прав на получение общего и профессионального образования, трудоустройство и др.

Существующее законодательство в соответствии с Конвенцией о правах ребенка предусматривает различные формы устройства детей, оказавшихся без попечения родителей: усыновление (удочерение); установление опеки или попечительства; передача на воспитание в приемную семью; передача на воспитание в специальные учреждения для данной категории детей и другие. Законодательство предусматривает также создание особых структур, функцией которых является защита прав детей, оставшихся без попечения родителей. Это – органы опеки и попечительства, а также воспитательные, лечебные и другие учреждения для детей, оставшихся без попечения родителей. Органы опеки и попечительства выявляют детей, оставшихся без попечения родителей, ведут их учет, избирают формы устройства, осуществляют последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования. Органы опеки и попечительства являются частью органов местного самоуправления.

Семейное законодательство РФ исходит из принципа недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, приоритета семейного воспитания детей, разрешения семейных вопросов по взаимному согласию членов семьи. Вместе с тем в современных условиях участились определенные действующим законодательством ситуации, дающие органам и учреждениям государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних право и основание для вмешательства в семью. Одной из причин вынужденного вмешательства в семью как раз и послужил значительный рост социальных сирот, т.е. детей из так называемых неблагополучных семей, значительная часть которых пополняет ряды детей, оставшихся без попечения родителей вследствие лишения родительских прав или ограничения в родительских правах родителей. Обеспечение мер по выявлению детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, семей и детей, находящихся в социально опасном положении, и мер по обеспечению их прав и законных интересов, государство возложило на органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, согласно № 120 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних от 24.06.1999 г.». «Семейный кодекс Российской Федерации, введенный в действие с 1 марта 1996 г., выделил ребенка как самостоятельного субъекта права и установил режим защиты его прав, предложив принципиально новую систему государственных правовых и социальных гарантий защиты прав и интересов семьи и детства»¹¹.

В заключение отметим, что среди приоритетов социальной политики России президент РФ В. Путин в ежегодном послании Федеральному Собранию 15 мая 2006 г.¹² определил обеспечение национальной безопасности России, составной частью которой является эффективная поддержка семьи и ребенка (увеличение детских пособий, поддержки молодых семей, семей с приемными детьми). Это предполагает завершение законодательного закрепления ее новой концепции, основанной на парадигме общечеловеческих ценностей, гендерном равенстве и приоритете интересов ребенка в семье. Вместе с тем «помимо развития законодательного обеспечения государственной семей-

ной политики необходимо также обеспечить реформирование организационных, финансовых, информационных, пропагандистских и других механизмов реализации семейной политики»¹³.

Необходимо развивать взаимодействие и сотрудничество государства и институтов гражданского общества, обратив особое внимание на традиционные для России конфессии, являющиеся важным фактором здорового консерватизма, преемственности поколений и стабильности семей, «они поддерживают институт семьи, пропагандируют ценности семейной жизни»¹⁴. Всемирной поддержки заслуживает также тезис исследователей Института социально-экономических проблем народонаселения РАН: «Развивая совершенно новую экономическую, политическую и социальную систему, Россия имеет возможность увеличить свой эволюционный капитал. Используя социальную политику, ... и поддерживая семью как основу свободного производства и потребления, общество могло бы укрепить свои позиции»¹⁵.

¹ Холосова Е.И. Социальная политика. М., 2001. С. 172–173.

² См.: Дармодехин С.В. Государственная семейная политика: проблемы теории и практики, М., 1998; Кучмаев С.В. Государственная семейная политика: ценности и приоритеты. М., 1999; Калагина Л.С. Семья формула успеха., М., 2004; Климатова Г.И. Государственная семейная политика современной России. М., 2004.

³ Основы социальной работы / Под ред. П.Д. Павленко. М., 2000. С. 166–167.

⁴ Стратегия демографического развития России / Под ред. В.Н. Кузнецова, Л.Л. Рыбаковского. М., 2005. С. 10.

⁵ www.kremlin.ru (дата снятия 16.05.2006)

⁶ См.: Пономарев П.Г., Барбат А.В., Ильяшенко А.Н. Насильственная преступность в семье: криминологическая характеристика // Российский следователь. 2000. № 1. С. 21–29; Ильяшенко А.Н. Семейные факторы социального риска и преступность несовершеннолетних // Российский следователь. 2001. № 6. С. 41–46; О положении детей в России: Государственный доклад. 2004–2005 гг. М., 2006.

⁷ Тихонова Т.В., Качанова О.Б. и др. Организация деятельности специалистов по работе с семьей и детьми. СПб., 2004. С. 21–22.

⁸ <http://home.tula.net/tgpu/Bschool/> (дата снятия 17.06.2006)

⁹ Сырцев А.В. Психологические характеристики личности и особенности поведения детей и подростков групп риска // Мир детства. 2002. № 2. С. 12–17.

¹⁰ Пресс-конференция по проблеме беспризорности // Дети улиц: Информационно-консультативный вестник. Апрель–июнь 2000. Вып. 2. С. 51–55.

¹¹ Тихонова Т.В., Качанова О.Б. и др. Организация деятельности специалистов по работе с семьей и детьми. СПб., 2004. С. 5.

¹² www.kremlin.ru (дата снятия 16.05.2006)

¹³ Климатова Г.И. Государственная семейная политика современной России. С. 88.

¹⁴ Там же. С. 79.

¹⁵ Римашевская Н., Вантой Д. и др. Окно в русскую частную жизнь. М., 1999. С. 36.