

Е. А. Татаринцева

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СЕМЕЙ УСЫНОВИТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СТРАНАХ ОБЩЕГО ПРАВА

Аннотация. В статье рассматриваются новые виды государственной поддержки семей усыновителей, предусмотримые законодательством Российской Федерации, Англии и США; анализируются причины неэффективности государственной политики в сфере усыновления и предлагаются возможные варианты решения данной проблемы, используя позитивный опыт стран общего права. Делается вывод о необходимости создания в РФ специальной законодательной базы, направленной на поддержку семей усыновителей на федеральном уровне.

Ключевые слова: юриспруденция, усыновление, ребенок, усыновители, государство, поддержка, льготы, стимулирование, выплаты, регионы.

Современный этап социально-экономического и политического развития

России требует изучения основных механизмов государственной поддержки семьи, материнства и детства для выработки новых подходов к ее организации, к взаимодействию ее с другими направлениями социальной политики. Обязанность любого государства – защищать своих граждан. Дети, как социальная группа, не могут самостоятельно противостоять угрозам, в силу чего требуется особая защита со стороны многих институтов¹, тем более, если это – дети, оставшиеся без попечения родителей. Во Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. отмечено: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства» (п.3 ст. 16)². Аналогичные положения содержатся в Международном пакте «О гражданских и политических правах» 1966 г.³ (пп. 1,2 ст. 23). В Международном пакте «Об экономических, социальных и культурных правах» 1966 г.⁴ государствами-участниками признано, что «семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота

о несамостоятельных детях и их воспитании» (п.1 ст. 10). В этом же документе закрепляется «право каждого на достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни» (п.1 ст. 11). Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. обязывает государства-участников обеспечить, чтобы наилучшие интересы ребенка учитывались в первостепенном порядке (ст. 21). Государства-участники также обязаны в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимать необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении ими права каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития (ст. 27).

Целью государственной поддержки является, во-первых, стимулирование национального усыновления, а во-вторых, оказание помощи семье усыновителей. Следует подчеркнуть, что государство оказывает помощь именно семье, что относится и к усыновленному ребенку и к самим родителям-усыновителям (усыновителю).

Среди видов государственной помощи Конвенция называет материальную помощь и государственные программы поддержки родителей или других лиц, воспитывающих детей, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем (п.3 ст. 27 Конвенции). Таким образом, нормы международных договоров обязывают Россию осуществлять защиту семьи как естественной и основной ячейки общества, естественной среды для роста и благополучия всех ее членов, особенно детей.

Конституция РФ провозглашает: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (ч.1 ст. 38). В соответствии с ч.2 ст. 7 и ч.1 ст. 38 Конституции РФ обеспечивается государственная защита и поддержка

¹ Краснова В.Ю. Политика российского государства по защите детства: организационно-политические и институционально-правовые аспекты. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 4.

² Принята генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. // Российская газета. 05.04.1995.

³ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. //Ведомости СССР. 1976. №17. Ст. 291.

⁴ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. //Ведомости СССР. 1976. №17. Ст. 292.

семьи, материнства, отцовства и детства. И Конституция РФ, и международные правовые нормы признают необходимость государственной поддержки и защиты семьи, потому что одно из ее важнейших ее предназначений – рождение и воспитание детей⁵. Как подчеркивает Г.Д. Садовникова, защита материнства и детства, семьи осуществляется путем принятия государством мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан⁶.

Семейный кодекс РФ среди основных начал семейного законодательства РФ на первое место выдвигает положение о том, что «семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства» (п.1 ст. 1 СК РФ). Это положение имеет особое значение для защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, массовый рост числа которых в 90-г. XX столетия оказал серьезное влияние на развитие социально-демографических процессов, приведших к изменению ранее существовавших и появлению новых направлений семейной политики. Трансформация режима воспроизводства и ее последствия заставляют российское государство менять приоритеты проведения семейной политики. Насущной потребностью в настоящее время становится систематизация направлений семейной политики, нацеленных на улучшение положения семьи, имеющей детей, в т.ч. усыновленных.

Как отмечает В.Ю. Краснова, слабое взаимодействие, разобщенность семейных, частных, корпоративных, общественных, государственных механизмов – одна из причин, не позволяющая более продуктивно использовать имеющиеся механизмы, а также потенциальные финансовые, материальные, кадровые ресурсы государства и общества в целом. Слабо используются механизмы усыновления и других формы, заменяющие биологическую семью⁷.

Сегодня, когда международное усыновление становится основным источником сохранения нации развитых стран, прежде всего – США, решение вопросов стабилизации численности населения РФ и создания условий для ее роста⁸ требуют от государства принятия карди-

нальных мер по созданию максимально благоприятных условий для усыновления детей внутри страны.

Поскольку в соответствии с п.1 ст. 137 СК РФ усыновители фактически, и юридически приобретают статус родителей ребенка⁹, а дети – статус кровных детей усыновителей, семья усыновителей должна в полной мере обеспечиваться поддержкой со стороны российского государства. При этом необходимо учитывать, что, в отличие от других форм семейного устройства, усыновление занимает особое положение, являясь приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей (п.1 ст. 124 СК РФ). Несмотря на все вышеизложенное, в РФ, в отличие от стран общего права, отсутствует специальная законодательная база, направленная на поддержку семей усыновителей на государственном уровне. Материальная поддержка усыновителей осуществляется на общих основаниях, предусмотренных государством для семей, имеющих детей. Федеральный закон от 19.05.1995 №81-ФЗ (ред. от 07.03.2011) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в ст. 3 определяет виды государственных пособий гражданам, имеющим детей. К видам государственных пособий, на которые имеют право усыновители, относятся: пособие по беременности и родам, размер которого с 1 января 2012 г. составляет 36 563 руб.; ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет – минимальный размер которого на первого ребенка составляет 2326 руб. и на второго и последующих детей – 4651,99 руб., а максимальный размер – 14 625 руб. (40% от среднего заработка); а также единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью в размере 12 405,32 руб.¹⁰ Закон содержит специальное указание на то, что право на пособие по беременности и родам имеют женщины, категории которых установлены в ст. 6 Закона при усыновлении ими ребенка (детей). При этом в Законе устанавливаются ограничения в отношении порядка выплаты данного пособия: оно выплачивается лишь при усыновлении ребенка в возрасте до 3-х месяцев за период со дня его усыновления и до истечения семидесяти календарных дней (в случае одновременного усыновления двух и более детей – ста десяти календарных дней) со дня рождения ребенка (детей) (ч.3 ст. 7). Следует отметить, что если ранее усыновители имели право на единовременное пособие

⁵ Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (Постатейный) /З.А. Ахметьянова, Е.Ю. Ковалькова, О.Н. Низамиева (и др.). – Москва: Проспект, 2011. – С. 12.

⁶ Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/Г.Д. Садовникова; отв. ред. И.А. Конюхова (Умнова). – 6-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – С. 71.

⁷ Краснова В.Ю. Политика российского государства по защите детства: организационно-политические и институционально-правовые аспекты. Дис. ...канд. полит. наук. М., 2004. С. 13.

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17

ноября 2008 г. №1662-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 N 1121-р) «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»./СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Бахтиаров И.П. Физические лица как субъекты семейных правоотношений: монография/И.П. Бахтиаров; под ред. О.Ю. Ильиной. – М.:ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. – С. 46.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 22.05.1995. N 21. Ст. 1929.

при рождении ребенка, то в связи с последующими законодательными изменениями право на данный вид пособия было отменено и вместо него усыновители получили право на единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью¹¹. Несмотря на то, что размер единовременного пособия при рождении ребенка и размер единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью одинаков (с 1 января 2012 г. - 12 405,32 руб.) (ст. ст. 12, 12.2), данный факт, на наш взгляд, свидетельствует о негативной законодательной тенденции по отношению к институту усыновления в целом. Приравнение законодателем статуса усыновителя не к родительскому статусу, а к статусу опекуна (попечителя), приемных родителей не только нивелирует усыновление как приоритетную форму семейного устройства детей юридически (п.1 ст. 124 СК РФ), но и лишает усыновление тех психологических преимуществ, которые отличают его от других временных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Считаем, что ст. 11 и 12 Федерального закона «О государственных пособиях граждан, имеющих детей» в редакции от 22.12.2005 №181-ФЗ больше соответствовали п.1 ст. 137 СК РФ, поскольку не подвергали статус усыновителей дискриминации по сравнению с родительским статусом.

На усыновителей распространяется и действие Федерального закона от 29.12.2006 №256-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», который предусматривает такие дополнительные меры государственной поддержки, как меры, обеспечивающие возможность улучшения жилищных условий, получения образования, а также повышение уровня пенсионного обеспечения (ст. 2) К данной категории усыновителей относятся: женщины, усыновившие второго ребенка, начиная с 1 января 2007 г.; женщины, усыновившие третьего или последующих детей, начиная с 1 января 2007 г., если ранее они не воспользовались правом на дополнительные меры государственной поддержки; мужчины, являющиеся единственными усыновителями второго, третьего или последующих детей, ранее не воспользовавшихся правом на дополнительные меры государственной поддержки, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу начиная с 1 января 2007 г. (пп.1,2,3 п.1 ст. 3). Следует отметить, что Закон исключает из этого перечня усыновленных детей, которые на момент усыновления являлись пасынками или падчерицами данных

лиц, отдавая, тем самым, предпочтение неродственным усыновлениям.

Одним из условий приобретения усыновителем права на материнский (семейный) капитал является наличие у него гражданства РФ. Следовательно, при усыновлении ребенка лицами без гражданства, право на материнский (семейный) капитал у таких лиц не возникает. Тем самым государство стимулирует лиц без гражданства, желающих усыновить ребенка, к получению российского гражданства.

Следует также отметить, что право усыновителей на материнский (семейный) капитал является единовременной выплатой, и возникает со дня усыновления второго, третьего или последующих детей независимо от периода времени, прошедшего со дня усыновления предыдущего ребенка (детей) (п.1 ст. 3 Закона). Поэтому при встречающихся на практике случаях одновременного усыновления сразу двоих-троих детей, являющихся родными братьями, сестрами, право на материнский (семейный) капитал возникает только на одного ребенка, а не на всех троих сразу.

При рассмотрении вопроса о государственной поддержке семьи усыновителей необходимо выделить не только прямые, но и косвенные меры государственной поддержки, к числу которых относятся налоговые льготы для усыновителей. На наш взгляд, анализ норм налогового законодательства, являющегося одним из наиболее гибких инструментов государственной политики стимулирования тех или иных областей общественной жизни, в том числе и в области усыновления, представляет особый интерес.

Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 №146-ФЗ (ред. от 03.12.2011)¹² в пп.3 п.1 ст. 20 определяет лиц, состоящих в соответствии с семейным законодательством РФ в отношениях усыновителя и усыновленного для целей налогообложения в качестве взаимозависимых лиц, т.е. лиц, отношения между которыми могут оказывать влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц (п.1 ст. 20 НК РФ). Таким образом, в отношении усыновителей и усыновленных Налоговый кодекс обращает внимание на фигуру усыновителя и делает прямую ссылку на семейное законодательство, в соответствии с которым усыновленные дети и их потомство по отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению (п.1 ст. 137 СК РФ). Российские законодатели предусматрива-

¹¹ Федеральный закон от 05.12.2006 №207-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей» // Собрание законодательства РФ. 11.12.2006. N 50. Ст. 5285.

¹² Собрание законодательства РФ. N 31. 03.08.1998. Ст. 3824.

ют ряд федеральных налоговых льгот для родителей, на обеспечении которых находятся дети. К их числу относится стандартный вычет на первого и второго ребенка, находящегося на обеспечении усыновителя, который с 1 января 2012 г. составляет 1400 руб. (по сравнению с 1000 руб. в 2011 г.), а также вычет на третьего и каждого последующего ребенка и на ребенка – инвалида в размере 3000 руб. за каждый месяц (пп.4 п.1 ст. 218 НК РФ). При этом размер стандартного налогового вычета не зависит ни от размера общего годового дохода физического лица, ни от других обстоятельств, способствующих дифференцированному подходу к решению данного вопроса. НК РФ также предусматривает освобождение от уплаты государственной пошлины для лиц, подающих в суд общей юрисдикции заявление об усыновлении и (или) удочерении ребенка (п. 14 ст. 333.36 НК РФ), а также за выдачу свидетельств при исправлении и (или) изменении записей актов о рождении в связи с усыновлением (удочерением) (п.1 ст. 333.39 НК РФ). Таким образом, процедура усыновления является бесплатной и налоговое законодательство освобождает усыновителей от уплаты сборов, судебных пошлин и издержек, связанных с усыновлением ребенка.

Оказание материальной помощи при усыновлении (удочерении) возможно и со стороны работодателя, однако НК РФ оговаривает особые условия, при которых выплачиваемые усыновителю суммы единовременных выплат не подлежат налогообложению. Данная сумма должна быть выплачена усыновителю в течение первого года после усыновления (удочерения) ребенка, и ее размер должен составлять не более 50 тысяч руб. (абз. 5 п.8 ст. 217 НК РФ). Следовательно, суммы единовременных выплат, в т.ч. в виде материальной помощи, не соответствующие этим требованиям, облагаются НДФЛ по ставке 13% в общем порядке. Как нам представляется, указанная в законе сумма не является стимулирующей выплатой ни для усыновителя, ни для работодателя. Поскольку на усыновление в подавляющем большинстве случаев передаются дети, страдающие теми или иными заболеваниями, требующие длительной реабилитации, максимальная сумма в 50 тыс. руб. не сможет покрыть даже самые простые расходы на лечение, не говоря уже о меньших суммах. Работодатель также не заинтересован в выплате усыновителям большей суммы единовременной выплаты, даже если это финансово устойчивая организация, поскольку они не освобождаются от налогообложения. О том, что работодатель не заинтересован в том, чтобы его работники усыновляли детей, свидетельствует также анализ п.1 ст. 217 НК РФ, где из числа пособий, освобождаемых от налогообложения, исключаются пособия по уходу за больным ребенком. По причинам, указанным выше, работодатель несет двойные убытки,

связанные с длительным отсутствием работника и уплатой НДФЛ на пособие по уходу за больным ребенком усыновителя. Представляется, что пособие по уходу за больным ребенком должно также освобождаться от налогообложения, как и другие виды государственных пособий гражданам, имеющих детей. Такая налоговая льгота может стать существенной поддержкой семьи усыновителей со стороны государства, стимулируя, тем самым и работодателя к сохранению рабочих мест за гражданами, имеющих детей и развитию собственных программ по оказанию помощи при усыновлении. В настоящее же время, существует замкнутый круг, не способствующий развитию института усыновления в РФ в целом.

Разный правовой режим, применяемый законодателем при налогообложении семей с кровными детьми и семей с усыновленными детьми, очевидно проявляется и в других статьях НК РФ. В одном случае законодатель прямо указывает усыновителей в качестве лиц, чьи доходы не подлежат налогообложению (например, абз. 6 п.8 ст. 217 НК РФ, абз. 2 п. 18.1 НК РФ), в другом – называет только родителей и детей, законных представителей детей (например, п.10, 11, абз. 5 п.28, 42 ст. 217 НК РФ), причем все различия содержатся в одной и той же статье 217 НК РФ. Отсутствие четкости в указании налоговых льгот, предоставляемых семье усыновителей со стороны государства, может привести к нарушению их прав из-за различного толкования данных норм и отсутствия единообразия в правоприменительной практике.

Отсутствие специальной поддержки семей усыновителей на федеральном уровне частично компенсируется поддержкой усыновителей на региональном уровне. Следуя рекомендациям Комитета по правам ребенка ООН¹³, о необходимости разработки и внедрения мер по содействию усыновления внутри страны (п.43), РФ был предпринят ряд позитивных законодательных мер, включая: назначение единовременного пособия усыновителям из средств регионального бюджета, в т.ч. льготное кредитование и предоставление субсидий на приобретение жилья. Так, единовременные пособия усыновителям в Калининградской и Пензенской областях составляют 300000 рублей; Тамбовской области – 20000 рублей; Ульяновской области – 100000 рублей; Мурманской и Кемеровской областях – 50000 рублей; Московской области – 30000 рублей; Краснодарском крае – 300000 рублей; в Ставропольском крае – 150000

¹³ Комитет по правам ребенка Организации Объединенных Наций. 40я сессия. Рассмотрение доклада Российской Федерации «О реализации Конвенции о правах ребенка». 30 сентября 2005 г. // <http://www.fw.ru/Analytic/Reports/OON%201.htm>

рублей¹⁴; в Республике Башкортостан - в размере материнского (семейного) капитала¹⁵, предусмотренного ст. 6 Федерального закона от 30.11.2011 №371-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», размер которого в 2012 г. составляет 387 640, 3 руб¹⁶. При этом в Республике Башкортостан единовременное денежное пособие при усыновлении ребенка определяется как мера социальной поддержки усыновителей, которая назначается независимо от выплат других пособий (п.1.2 Положения), что представляется важным.

Регионам дано также право бесплатно предоставлять многодетным семьям земельные участки из государственной муниципальной собственности¹⁷. На муниципальном уровне в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и п.2 ст. 387 Налогового кодекса РФ могут устанавливаться налоговые льготы в отношении уплаты земельного налога, в т.ч. и в отношении многодетных семей, включая семьи усыновителей¹⁸.

Что касается вопроса о налоговых льготах на региональном и муниципальном уровнях, они в основном касаются транспортного и земельного налогов, освобождение от уплаты которых ставит своей целью усиление социальной поддержки многодетных, в т.ч. усыновительских семей. Налоговые льготы, предоставляемые для одного из родителей (усыновителей) в многодетной семье, предусмотрены, в частности, законодатель-

ством Московской¹⁹ и Свердловской областей²⁰, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры²¹, Амурской области²². Вместе с тем, такая практика, как показывает анализ законодательства российских регионов, пока не получила широкого распространения, что свидетельствует о необходимости дальнейшего изменения отношения к семье, включая семьи усыновителей, как к основной ячейке общества.

В этом отношении полезным для сравнения представляется подход, применяемый законодателями США. Вопросы льготного налогообложения усыновителей подвергаются специальному регулированию в Налоговом кодексе США (далее – НК США). НК США предусматривает три федеральные налоговые льготы, предоставляемые при усыновлении детей. К ним относятся: федеральный налоговый вычет, налоговые льготы, связанные с усыновлением и компенсации, получаемые через программу помощи усыновления от работодателя.

Федеральный налоговый вычет представляет собой определенную законодательством сумму, вычитаемую из годового валового дохода налогоплательщика-усыновителя, не подлежащую налогообложению.²³ Освобождаемая от налогообложения сумма является одной из основных и существенных налоговых преимуществ для семьи усыновителей, предусматриваемых НК США. Налоговые льготы, связанные с возмещением расходов по усыновлению или компенсации, возмещаемые по программе помощи усыновлению работодателями, как правило, являются единовременными выплатами, осуществляемыми в течение от одного до трех лет со дня усыновления. В отличие от них, федеральные налоговые вычеты, производимые на каждого усыновленного ребенка, производятся на постоянной основе до дости-

¹⁴ См., например: Закон Ставропольского края от 15.11.2009 №77-кз «О размере и порядке назначения единовременного пособия усыновителям» (принят Государственной Думой Ставропольского края 29.10.2009)//СПС КонсультантПлюс: Ставропольский край.

¹⁵ Порядок назначения и выплаты единовременного денежного пособия гражданам, постоянно проживающим на территории Республики Башкортостан, усыновившим (удочерившим) ребенка (детей) (утв. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 23 августа 2011 г. №279//http://pravitelstvorb.ru/programs/the_program_material_support_to_adoptive_p...

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. N 1 (1 ч.). Ст. 19.

¹⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г.//СПС КонсультантПлюс: Российское законодательство. См., например

¹⁸ См., например: Решение совета депутатов Прикалаусского сельсовета Петровского района Ставропольского края от 27.11.2009 №67 «О земельном налоге на территории муниципального образования Прикалаусского сельсовета Петровского района Ставропольского края на 2010 г.»//Система КонсультантПлюс: Ставропольский край.

¹⁹ Закон Московской области от 21 апреля 2011 г. №52/2011-ОЗ «О льготном налогообложении в Московской области» (принят постановлением Московской областной Думы от 14 апреля 2011 г. №3/153-П).

²⁰ Областной закон от 29.11.2002 №43-ОЗ «Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Свердловской области» в ред. Областного закона от 15.06.2011 №41-ОЗ.

²¹ Закон ХМАО-Югры от 14 ноября 2002 г. №62-оз «О транспортном налоге в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» [редакция от 15.11.2010] №171-оз.

²² Для многодетных усыновителей отменили транспортный налог//Амурская правда. 26 ноября 2010 г. http://www.ampravda.ru/2010/11/26/028212.html (дата обращения 2 марта 2012 г.). См. также: Закон Амурской области №142-ОЗ от 18.11.2002 г. «О транспортном налоге на территории Амурской области» (ред. от 25.1.2010.)//http://www.regionnalog.ru/6-transportnyj-nalog-amurskoj-oblasti.html

²³ United States Code. Title 26. Internal Revenue Code. § 151, 152.

жения им 19-летнего возраста или, если усыновленный ребенок является студентом, - до достижения им возраста 24 лет. Однако для приобретения права на такой вычет усыновленное лицо должно быть признано иждивенцем налогоплательщика-усыновителя. Для этого существует ряд требований, предъявляемых к отношениям родства, возраста, гражданства, места жительства и длительности проживания ребенка с усыновителем, а также требования к доходу усыновителей²⁴. Начиная с 2002 г. не подлежащая налогообложению базовая сумма, которая вычитается из годового валового дохода налогоплательщика на каждого ребенка, установлена законодателем в размере 3000\$, с последующей ежегодной индексацией с учетом инфляции²⁵. Размер базовой суммы может изменяться в зависимости от статуса усыновителей и установленного законодателем предела годового валового дохода. Так, например, у супругов, совместно усыновивших ребенка, годовой валовой доход составляет 150000\$; у не состоящего в браке лица – 100000 \$ и т.д. При превышении валового дохода налогоплательщиков, базовая сумма подлежит уменьшению на 2% свыше указанных сумм за каждые 2 500\$.

При расходах, связанных с усыновлением ребенка, могут предоставляться налоговые льготы, в сумме свыше 10 000 \$²⁶. При усыновлении ребенка с особыми потребностями (ребенка-инвалида) сумма налоговых льгот является такой же, как и при усыновлении здорового ребенка, т.е. 10 000\$, однако она предоставляется независимо от того, имели ли эти расходы прямое отношение к усыновлению (т.е. разумные и необходимые вознаграждения, включающие в себя в т.ч. плату за услуги агентства по усыновлению, проверку социальных служб, расходы на поездки, судебные издержки, вознаграждения адвокатам)²⁷. И еще одной формой налоговых преимуществ является возможность налогоплательщика-усыновителя получать компенсации путем исключения из своего годового валового дохода суммы свыше 10 000\$, по программе помощи усыновлению, предоставляемой работодателем налогоплательщика²⁸.

Таким образом, американское налоговое законодательство являет собой пример более гибкого подхода к вопросам льготного налогообложения усыновителей, уделяя им специальное внимание посредством детального правового регулирования. На наш взгляд,

на это стоило бы обратить внимание и российским законодателям.

Поскольку для большинства родителей, а в особенности для женщин, необходимо сочетать работу по найму с семейными обязанностями, еще одной важной составляющей государственной поддержки является поддержка работающих усыновителей. Трудовой кодекс РФ предусматривает различные виды поддержки: отпуск работникам, усыновившим ребенка, на период со дня усыновления и до истечения 70 календарных дней со дня рождения усыновленного ребенка, а при одновременном усыновлении двух и более детей – 110 календарных дней со дня их рождения или отпуск по беременности и родам на указанные периоды. Таким образом, особенностью отпуска при усыновлении ребенка заключается в том, что в нем ограничен послеродовой период. По желанию усыновителя предоставляется и отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (ст. 257 ТК РФ); дополнительные перерывы для кормления ребенка не реже чем через каждые три часа продолжительностью не менее 30 минут каждый, а при наличии двух и более детей – продолжительностью не менее одного часа (ст. 258 ТК РФ); направление женщин, имеющих детей в возрасте до 3 лет, матерей и отцов, воспитывающих без супруга (супруги) детей в возрасте до 5 лет, работников, имеющих детей-инвалидов до достижения ими возраста 18 лет в служебные командировки, привлечению к сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни только с их письменного согласия и при отсутствии медицинских противопоказаний (ст. 259 ТК РФ). На женщин, имеющих детей в возрасте до 3 лет, одиноких матерей, воспитывающих ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет), лиц, воспитывающих указанных детей без матери, распространяются правила о недопустимости их увольнения по инициативе работодателя (ст. 261 ТК РФ). Кроме того, родителям, а следовательно, усыновителям, для ухода за детьми – инвалидами предоставляются четыре дополнительных оплачиваемых выходных дня в месяц (ст. 262 ТК РФ) и др.

Таким образом, в Российской Федерации основная поддержка семей усыновителей осуществляется со стороны государства. Вместе с тем, на наш взгляд, серьезное значение приобретает вопрос об оказании помощи семьям усыновителей со стороны работодателей и некоммерческих, в т.ч. благотворительных организаций. Как справедливо отмечает Н.П.Шок, действующие государственные институты и механизмы их работы, заложенные также в основу национальных проектов, выполняются преимущественно в пределах устаревших стандартов, ориентированных на распределительный подход. Необходима консолидация всех ресурсов, в том

²⁴ United States Code. Title 26. Internal Revenue Code. § 152.

²⁵ Ibid, § 151(d)(4).

²⁶ Ibid, § 23.

²⁷ United States Code. Title 26. Internal Revenue Code. § 23(d)(1)(B)-(D).

²⁸ United States Code. Title 26. Internal Revenue Code. § 137.

числе ресурсов местных сообществ, которые напрямую связаны с решением социальных проблем семей на конкретной территории. Нужно привлечение организаций гражданского общества, в лице неправительственных некоммерческих, благотворительных, коммерческих организаций, которые могут взять на себя значительную часть бремени по защите семьи, материнства, отцовства и детства²⁹.

Вопрос о материальных мерах поддержки семей, имеющих детей, относится к числу спорных. По мнению директора Института демографических исследований И.И.Белобородова, концентрация внимания и государственно-общественных ресурсов сегодня сосредоточена преимущественно на попытках улучшения материальных условий жизни семей при недооценке ценностей и идейно-духовных составляющих репродуктивного и самосохранительного поведения населения РФ³⁰. Эта же мысль выражается и в других работах российских ученых. З.З. Алиева считает, что необходимо избавить семью от унижительной зависимости от государственных «щедрот», помочь избавиться всем нормальным семьям от пока еще сильной потребности в социальной защите, поддерживать самообеспечение, а не иждивенчество. Для этого необходимо, чтобы семья с работоспособными родителями имела бы от своей экономической деятельности доход, достаточный для нормального развития детей. В отношении усыновления автор предлагает оказывать правовую и экономическую поддержку усыновлению и принять экстренные меры по развитию внутрисемейного усыновления³¹. В.Ю. Краснова также отмечает, что государственная социальная политика вовсе не должна сводиться к «раздариванию» материальных благ семьям. Это, прежде всего, фактор разумного действия, который выводит семью на новый тип хозяйствования³². По мнению Н.Н. Зыковой, требует постепенного изменения установка на государственный патернализм, укоренившийся в сознании специалистов системы социальной защиты населения, оказывающих государственную поддержку семьям с несовершеннолет-

ними детьми, в то время как собственные внутренние резервы системы используются явно недостаточно³³.

Государственная поддержка усыновителей является одним из основных направлений развития института усыновления и в странах общего права. Особенностью этой поддержки в Англии и США, в отличие от Российской Федерации, является не только то, что существуют разнообразные виды поддержки, но и то, что ее оказание осуществляется на разных этапах: как в период помещения ребенка в дом к потенциальному усыновителю, так и после усыновления. Такое всеобъемлющее воздействие на семью кандидатов в усыновители и уже состоявшуюся семью усыновителей является мощной профилактикой отмены усыновления по основаниям психологической несовместимости усыновленных и усыновителей, отсутствия надлежащей помощи семье, усыновившей больного ребенка, а также других оснований, включая причины социально-экономического характера.

На наш взгляд, при исследовании вопроса о государственной поддержке усыновления среди стран общего права, наибольший интерес представляет собой опыт органов местного самоуправления в Англии. Он представляется наиболее приемлемым для Российской Федерации, поскольку в Англии, как и в Российской Федерации, в отличие от США, существует запрет на частную деятельность по усыновлению детей, на заключение частных соглашений об усыновлении ребенка. Наряду с этим, государством гарантируется, что специально созданные и имеющие лицензию агентства по усыновлению в лице органов местного самоуправления и добровольных обществ по усыновлению обеспечат оказание всесторонних услуг по усыновлению детей³⁴. Данный опыт представляется весьма ценным с точки зрения современного понимания усыновления. Вместе с тем, и в Англии и в США все большее признание получает тот факт, что усыновление является не окончанием, а только одним из этапов продолжающегося и очень сложного процесса развития семьи, которая во многих, если не в большинстве случаев, после усыновления ребенка нуждается в длительной поддержке. Это связано с тем, что традиционная модель усыновления перестала в полной мере соответствовать современной тенденции усыновления детей более старшего возраста и растущей практике открытого усыновления³⁵. Процесс усынов-

²⁹ Шок Н.П. Семейная политика в современной России: взаимодействие институтов гражданского общества и власти в ее реализации. Дисс. ...канд. полит. наук. М., 2008. С. 24.

³⁰ Белобородов И.И. Правовые аспекты современной семейно-демографической политики в Российской Федерации //Власть. 2008. №6. С. 26.

³¹ Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами (по материалам правоприменительной практики Республики Дагестан). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – С. 23-24.

³² Краснова В.Ю. Указ. соч. С. 67.

³³ Зыкова Н.Н. Государственная поддержка семьи, материнства и детства: социологический анализ (на примере Республики Марий Эл). Дисс. ...канд. соц. наук. Казань, 2009. - С. 11.

³⁴ Adoption and Children Act 2002, s. 2(1). //http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/38/section/1

³⁵ Lowe N.V., Douglas G. Bromley's Family Law. 10th edn.-

ления, рассматриваемый как процесс, целью которого является обеспечение ребенку любящей и стабильной семьи, требует пристального внимания для создания гарантий соответствующего размещения ребенка, выбора ребенка и его предполагаемых усыновителей и поэтому строго контролируется со стороны государства. В связи с этим английский Закон об усыновлении и детях 2002 г. предписывает каждому органу местного самоуправления обеспечить всеобъемлющий ряд услуг по усыновлению, направленных на удовлетворение потребностей детей, которые подлежат или могут подлежать усыновлению, их родителей или опекунов, а также потенциальных усыновителей. Таким образом, услуги охватывают всю триаду участников усыновления: усыновленного ребенка, усыновителей и кровных родителей ребенка. Сегодня органы местного самоуправления и добровольные общества по усыновлению накопили большой опыт партнерства и сотрудничества для достижения этих целей. Некоторые из этих обществ, такие как Барнадос (Barnado's) являются национальными обществами по усыновлению, в то время как другие осуществляют свою деятельность на местном уровне.

Идея оказания услуг поддержки усыновления является инновацией английского Закона 2002 г. и детально регулируется Правилами оказания услуг по поддержке усыновления 2005 г.³⁶ (далее – Правила 2005 г.). Под услугами поддержки усыновления понимаются консультационные, информационные, образовательные, оздоровительные, культурные услуги, предоставляемые агентствами по усыновлению, а также услуги, оказываемые ими на платной основе³⁷, к которым относятся: консультации по вопросам, связанным с усыновлением ребенка; оказание различного рода помощи, включая медицинскую помощь, услуги связанные с заключением соглашений о контакте между усыновленными детьми и их биологическими родителями, родными братьями и сестрами, другими родственниками ребенка, а также бывшим опекуном; услуги по поводу терапевтических нужд усыновленного ребенка; оказание психологической помощи для создания устойчивых отношений между усыновленным ребенком и его усыновителями, включая обучение родителей-усыновителей с целью лучшего понимания ими развития ребенка и его специальных потребностей; оказание помощи в случае, если определение ребенка на усыновление оказалось неудачным или существует вероятность того, что суд может не

удовлетворить просьбу об усыновлении ребенка, включая составление соглашений о предоставлении посреднических услуг; организация и проведение встреч для обсуждения причин неудачного помещения ребенка на усыновление³⁸. Следует отметить, что вышеперечисленные услуги не предоставляются партнеру биологического родителя в случае усыновления им его ребенка.

Особым видом услуг являются услуги по оказанию материальной поддержки, предоставление которой наиболее детально регламентируется английскими Правилами 2005 г. Под материальной поддержкой здесь понимается подлежащая уплате сумма, выплачиваемая кандидатам в усыновители при помещении к ним ребенка на усыновление или усыновителям при заключении соглашений об усыновлении, действие которых продолжается и после усыновления ребенка³⁹. Таким образом, материальная поддержка в Англии представляет собой стимулирующие выплаты как кандидатам в усыновители, желающим усыновить детей, которые имеют мало шансов быть усыновленными и требуют дополнительных усилий для своего воспитания и развития, так и самим усыновителям, усыновившим этих детей. Материальная поддержка оказывается в случаях, если: 1) необходимо обеспечить будущему усыновителю возможность присматривать за ребенком; 2) ребенок нуждается в специальном уходе, требующем больших материальных затрат по причине его болезни, недееспособности, эмоциональных и поведенческих проблем или продолжающихся последствий злоупотреблений или пренебрежительного отношения к нему⁴⁰; 3) заключается специальное соглашение о помещении ребенка на усыновление или усыновляется ребенок старшего возраста или неизвестного этнического происхождения; передается на усыновление или усыновляется ребенок вместе со своими братьями или сестрами (независимо от того, являются ли они полнородными или неполнородными) или с ребенком, с которым он ранее был помещен на усыновление⁴¹; 4) необходимы расходы на регулярно повторяющиеся поездки для встреч ребенка с его родственниками⁴².

По заявлению английских органов местного самоуправления материальная поддержка может быть оказана для покрытия таких видов расходов как расходы: на ока-

Oxford: Oxford University Press. 2007. – P. 824.

³⁶ Adoption Support Services Regulations 2005// Statutory Instruments. 2005. №691. <http://www.legislation.gov.uk/uksi>

³⁷ Ibid. Part 2, reg. 3 (3). // Statutory Instruments. 2005. №691. <http://www.legislation.gov.uk/uksi>

³⁸ Ibid. Part 2, reg. 3 (1) (a-f). // Statutory Instruments. 2005. №691. <http://www.legislation.gov.uk/uksi>

³⁹ Adoption Support Services Regulations 2005. Part 3, reg. 8 (1). // Statutory Instruments. 2005. №691. <http://www.legislation.gov.uk/uksi>

⁴⁰ Ibid. Part 3, reg. 8 (2)(b).

⁴¹ Ibid. Part 3, reg. 8 (2) (c).

⁴² Ibid. Part 3, reg. 8 (2) (d).

зание правовых услуг, включая платные юридические услуги в суде по поводу усыновления; для знакомства ребенка с его будущими усыновителями; необходимые для проживания и содержания ребенка, включая покупку мебели и предметов домашней обстановки; осуществления реконструкции дома с целью удовлетворения особых нужд ребенка; обеспечение транспортными средствами, расходы на одежду, игрушки и другие статьи расходов, необходимые для присмотра за ребенком⁴³.

Материальная поддержка оказывается как в форме периодических платежей для удовлетворения ежедневных потребностей ребенка, так и одноразовых выплат. Органы местного самоуправления и усыновители вправе заключить между собой соглашение о выплате денежных сумм частями⁴⁴.

Английскими Правилами 2005 г. также предусматриваются и основания для прекращения материальной поддержки, выплачиваемой как кандидатам в усыновители, так и самим усыновителям в случаях, когда: ребенок больше не проживает в доме усыновителя; закончил полный курс обучения в школе или профессионального обучения и поступил на работу; ребенку выплачивается ежегодное содержание или он получает содержание, причитающееся ему в связи с поиском работы (пособие по безработице), а также если ребенок достиг возраста совершеннолетия, за исключением, если он продолжает обучение или профессиональную подготовку⁴⁵.

Одной из основных обязанностей английских органов местного самоуправления является изучение и оценка потребностей в оказании услуг по поддержке усыновления по просьбе лиц, прямо указанных в Законе 2002 г.⁴⁶ Органы местного самоуправления обязаны опросить лицо и подготовить письменный доклад об оценке потребностей заявителя.

Оказание услуг по поддержке усыновления производится согласно плану, подготовленному органами местного самоуправления, контроль за выполнением которого возлагается на специально назначенное ими лицо⁴⁷. До принятия окончательного решения об оказании

услуг по поддержке усыновления органы местного самоуправления обязаны предоставить лицу право сделать заявление в отношении предлагаемого решения. Лицо должно быть уведомлено об этом решении и ему должен быть дано время для ознакомления и обдумывания. К уведомлению прилагается проект плана по оказанию услуг по поддержке усыновлению. Органы местного самоуправления не вправе принимать решение об оказании услуг по поддержке усыновлению до тех пор, пока лицо не заявит согласие с предполагаемыми решениями и проектом плана, а также, если период времени, предоставляемый лицу для подтверждения заявления, истек⁴⁸.

Разумное использование английского опыта органов местного самоуправления по оказанию услуг поддержки усыновления, поможет российским органам местного самоуправления решить задачу по созданию благоприятных условий для развития института усыновления на муниципальном уровне.

Исследование опыта государственной поддержки семей усыновителей в США представляется полезным с точки зрения эффективно функционирующей в США государственной системы стимулирующих выплат при усыновлении детей. Законом об усыновлении и безопасных семьях 1997 г. в США была создана новая федеральная долгосрочная стимулирующая программа по оказанию помощи в усыновлении⁴⁹. Эти фонды, которые доступны только для государственных агентств по усыновлению, основаны на бонусной системе для ежегодного увеличения количества усыновлений по сравнению с плановым, которые первоначально был установлен в 1998 г.⁵⁰ Закон о содействии усыновлению 2003 г. установил определенную сумму, выделяемую ежегодно специально на усыновление детей. В 2008 г. она составила 43 млн. \$. Новое законодательство уделяет большое внимание усыновлению детей старшего возраста, большинство из которых старше 9 лет, воспитывающихся в приемных семьях. Именно на их усыновление направляются деньги Стимулирующей программы по усыновлению. За каждое усыновление свыше установленного плана выплачиваются премии в размере до 4000\$, а если усыновляется ребенок с особыми потреб-

⁴³ Adoption Support Services Regulations 2005. Part 3, Part 3, reg. 8 (2) (e). // Statutory Instruments. 2005. №691. <http://www.legislation.gov.uk/uksi>

⁴⁴ Ibid. Part 3, reg. 10.

⁴⁵ Ibid. Part 3, reg. 11.

⁴⁶ Adoption and Children Act 2002, s. 4(1). К ним относятся: ребенок усыновителей, независимо от того, усыновлен он ими или только помещен на усыновление; полнородные и неполнородные братья и сестры усыновленного ребенка; родственники усыновленного ребенка.

⁴⁷ Adoption Support Services Regulations 2005, Part 4, reg. 16 (1), (4) // Statutory Instruments. 2005. №691. <http://www.legislation.gov.uk/uksi>

⁴⁸ Ibid. Part 4, reg. 17 (5).

⁴⁹ United States Code. Title 42. § 673A: Adoption assistance program <http://codes.lp.findlaw.com/uscode/42/7/IV/E/673>

⁵⁰ См.: Procedures for Establishing Adoption and Guardianship Baselines to Implement Presidential Initiative, Adoption 2002 and the Requirements of the Adoption and Safe Families Act of 1997// U.S. Department of Human Services, Administration for Children and Families, Program Instruction ACYF-CB-PI-98-07 (4030-98) http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/laws_policies/policy/pi/1998/pi9807.htm

ностями, то дополнительно выплачивается еще 2000\$. Таким образом, особенность американского подхода к государственной поддержке усыновления заключается в том, что стимулирующие выплаты предназначены для усыновления не всех детей, а только тех, которые имеют мало шансов быть усыновленными, а, следовательно, жить и воспитываться в семье. Это, объясняется, в частности, наличием в США двойной системы усыновления: частной (независимой) и государственной, из которых последняя и нуждается в усиленном стимулировании, также как и в Российской Федерации. И в этом проблемы США и РФ весьма похожи, с той лишь разницей, что в США делаются реальные шаги по ее решению, а в Российской Федерации она отдельно не финансируется и не выделяется государством в качестве проблемы, требующей специального подхода. В результате привлекательность усыновления в РФ стремительно падает, а в сознании потенциальных граждан-усыновителей формируется негативная установка к усыновлению как к одному из видов опеки над ребенком, которую в любой момент, если «не понравится», можно отменить.

Еще одним серьезным видом государственной поддержки усыновителей в США является направление стимулирующих выплат на оказание услуг ребенку или семье усыновителей как в период помещения ребенка на усыновления, так и после усыновления⁵¹. Многие штаты используют стимулирующие выплаты для расширения услуг после усыновления и постоянного их оказания. В целом стимулирующие фонды могут быть использованы для различной деятельности, направленной на: увеличение субсидий для семей усыновителей; услуги после усыновления, включая консультации и другие поддерживающие услуги; рекрутирование семей для воспитания детей с особыми потребностями; правовые услуги по сопровождению процесса усыновления; деятельность, содействующую усыновлению; обучение специалистов по работе с усыновителями, психологов и других специалистов в области усыновления; услуги по обеспечению благосостояния ребенка, включая уход за ребенком, поддержку семьи усыновителей и поддержку, направленную на сохранение семьи; финансирование групп по поддержке усыновления. Следует отметить, что в американской литературе вопрос о выплате стимулирующих бонусов относится к числу спорных. Как указывает Дж.Х. Холлингер⁵², многие штаты различно отреагировали на введение Программы стимулирующих премий при усыновлении. Большинство штатов

заявило, что они не собираются изменять практику усыновления только из-за этой Программы. По их мнению, бонусы (премии) являлись сверхстимулирующими, но не являлись мотивирующей силой для улучшения политики и практики усыновления. В то же время было отмечено, что бонусная программа произвела два важных изменения: улучшилась система сбора данных о детях, подлежащих усыновлению и усилилось взаимодействие с судами. В процессе реализации программы стимулирующих бонусов при усыновлении были выявлены следующие проблемы: стремление к получению вознаграждения за рост числа усыновлений в ущерб улучшения качества жизни детей и семей усыновителей; утрата индивидуального подхода при расчете плана по усыновлению, особенно в штатах, в которых наблюдался рост успешных усыновлений в середине 90хгг. (т.е. до принятия Закона об усыновлении и безопасных семьях 1997 г.), в результате чего они получили меньше льгот от введения стимулирующей программы; утрата материальной поддержки для оказания услуг после усыновления, особенно в свете роста числа усыновлений; а также тот факт, что стимулирующая программа не может и не должна оказывать решающее влияние на структуру федерального финансирования услуг по социальному обеспечению детей⁵³. Вместе с тем, введение Программы стимулирующих бонусов при усыновлении привело к существенному увеличению числа усыновлений детей из системы государственного попечения: по сравнению с 28 тыс. усыновлений в 1996 г., оно выросло почти вдвое в 2001 г., составив 50 тыс. усыновлений. Однако открытым остается вопрос о том, насколько удачными были эти усыновления. Данный вопрос в недалеком будущем потребует своего исследования и в Российской Федерации, по прошествии определенного времени с момента установления выплат за усыновление ребенка в субъектах Федерации.

Рассмотренные выше положения позволяют прийти к следующим общим выводам:

1. Главным поставщиком услуг по государственной поддержке семей усыновителей в РФ является государство. Материальная поддержка усыновителей является основным видом поддержки и осуществляется на различных уровнях: федеральном, региональном и местном. При этом на федеральном уровне поддержка семей усыновителей в отличие от других форм поддержки детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется на общих основаниях, предусмотренных для кровных родителей

⁵¹ United States Code. Title 42. § 673A(f):Adoption assistance program <http://codes.lp.findlaw.com/uscode/42/7/IV/E/673>

⁵² Hollinger J.H. Adoption Law and Practice. Vol. 3.— N.Y.: LexisNexis, 2010. — §17.05[2]. P. 17-27.

⁵³ См.: A Carrot Among the Sticks: The Adoption Incentive Bonus, Cornerstone Consulting Group (2001) // http://www.fosteringconnections.org/tools/assets/files/carrot_among_sticks.pdf

ребенка, что противоречит норме о приоритетном характере усыновления (п.1 ст. 124 СК РФ). Оказание специальной поддержки семьям усыновителей, осуществляемое по инициативе субъектов Федерации и муниципальных образований, является новым видом поддержки, и свидетельствует об усилении социальной направленности региональной политики. Вместе с тем, ограниченность материальных ресурсов субъектов РФ не позволяет стимулировать потенциальных российских усыновителей в отношении усыновления ими детей более старшего возраста, страдающих различными заболеваниями и нуждающихся в семейном устройстве.

2. Снижение привлекательности усыновления для российских граждан, их ориентация в основном на традиционную модель усыновления свидетельствуют о неэффективности современной государственной политики в области усыновления, усилении акцента

на материальной поддержке семей, имеющих детей в ущерб другим видам поддержки (правовой, психологической, медицинской). Негативным фактором для семейной политики РФ в области государственной поддержки семей усыновителей является отсутствие перераспределения ролей между государственным, частным и благотворительным секторами в предоставлении услуг семьям усыновителей, что не дает возможность быстро реагировать на растущие социальные потребности, включая решение проблемы по семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей.

3. Для обеспечения приоритета усыновления детей, оставшихся без попечения родителей (п.1 ст. 124 СК РФ), исходя из социальной значимости института усыновления в целом, необходимо создание специального федерального закона об усыновлении и наполнение его норм реальным содержанием.

Библиография

1. Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами (по материалам правоприменительной практики Республики Дагестан). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
2. Бахтияров И.П. Физические лица как субъекты семейных правоотношений: монография/И.П. Бахтияров; под ред. О.Ю. Ильиной. – М.:ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011.
3. Белобородов И.И. Правовые аспекты современной семейно-демографической политики в Российской Федерации //Власть. 2008. №6.
4. Зыкова Н.Н. Государственная поддержка семьи, материнства и детства: социологический анализ (на примере Республики Марий Эл). Дисс. ...канд. соц. наук. Казань, 2009.
5. Комитет по правам ребенка Организации Объединенных Наций. 40я сессия. Рассмотрение доклада Российской Федерации «О реализации Конвенции о правах ребенка». 30 сентября 2005 г.//<http://www.fw.ru/Analytic/Reports/OON%201.htm>
6. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (Постатейный) /З.А. Ахметьянова, Е.Ю. Ковалькова, О.Н. Низамиева (и др.). – Москва: Проспект, 2011.
7. Краснова В.Ю. Политика российского государства по защите детства: организационно-политические и институционально-правовые аспекты. Дис. ...канд. полит. наук. М., 2004. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. //РГ. 1995. 5 апреля.
8. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/Г.Д. Садовникова; отв. ред. И.А. Колюхова (Умнова). – 6-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2011.
9. Шок Н.П. Семейная политика в современной России: взаимодействие институтов гражданского общества и власти в ее реализации. Дисс. ...канд. полит. наук. М., 2008.
10. A Carrot Among the Sticks: The Adoption Incentive Bonus, Cornerstone Consulting Group (2001) //www.cornerstone.to/what/carrot.pdf.
11. Hollinger J.H. Adoption Law and Practice. Vol. 3.– N.Y.:LexisNexis, 2010. – §17.05[2].
12. Lowe N.V., Douglas G. Bromley's Family Law. 10th edn.- Oxford: Oxford University Press. 2007.
13. Procedures for Establishing Adoption and Guardianship Baselines to Implement Presidential Initiative, Adoption 2002 and the Requirements of the Adoption and Safe Families Act of 1997// U.S. Department of Human Services, Administration for Children and Families, Program Instruction ACYF-CB-PI-98-07 (4030-98) //www.acf.dhhs.gov/programs/cb/laws/pi/pi9807.htm.

References (transliteration)

1. Alieva Z.Z. Protseussual'nye osobennosti rassmotreniya del ob usynovlenii detey rossiyskimi grazhdanami (po materialam pravoprimeritel'noy praktiki Respubliki Dagestan). Diss. ... kand. jurid. nauk. M., 2007.
2. Bakhtiarov I.P. Fizicheskie litsa kak sub'ekty semeynykh pravootnosheniy: monografiya/I.P. Bakhtiarov; pod red. O.Yu. Il'inoy. – M.:YuNITI-DANA: Zakon i pravo, 2011.
3. Beloborodov I.I. Pravovye aspekty sovremennoy semeyno-demograficheskoy politiki v Rossiyskoy Federatsii //Vlast'. 2008. №6.
4. Zykova N.N. Gosudarstvennaya podderzhka sem'i, materinstva i detstva: sotsiologicheskii analiz (na primere Respubliki Mariy El). Diss. ...kand. sots. nauk. Kazan', 2009.
5. Kommentariy k Semeynomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (Postateynny) /Z.A. Akhmet'yanova, E.Yu. Koval'kova, O.N. Nizamieva (i dr.). – Moskva: Prospekt, 2011.
6. Krasnova V.Yu. Politika rossiyskogo gosudarstva po zashchite detstva: organizatsionno-politicheskie i institutsional'no-pravovye aspekty. Dis. ...kand. polit. nauk. M., 2004. Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka 1948 g. //RG. 1995. 5 aprelya.
7. Sadovnikova G.D. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynny)/G.D. Sadovnikova; otv. red. I.A. Konyukhova (Umnova). – 6-e izd., ispr. i dop. – M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2011.
8. Shok N.P. Semeynaya politika v sovremennoy Rossii: vzaimodeystvie institutov grazhdanskogo obshchestva i vlasti v ee realizatsii. Diss. ...kand. polit. nauk. M., 2008.
9. A Carrot Among the Sticks: The Adoption Incentive Bonus, Cornerstone Consulting Group (2001) //www.cornerstone.to/what/carrot.pdf.
10. Hollinger J.H. Adoption Law and Practice. Vol. 3.– N.Y.:LexisNexis, 2010. – §17.05[2].
11. Lowe N.V., Douglas G. Bromley's Family Law. 10th edn.- Oxford: Oxford University Press. 2007.